

Espen Løken og Arne Pape

# **LO i offentlig sektor**

## **Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse**



Espen Løken og Arne Pape

**LO i offentlig sektor**  
**Fra vekst og hegemoni**  
**til omstilling og konkurranse**

LOs framtid i offentlig sektor

© Fafo 2004

ISBN 82-7422-432-9

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Trykk: Wittusen & Jensen

# Innhold

Om prosjektet .....	5
<b>Kapittel 1 Hva er offentlig sektor? .....</b>	<b>7</b>
<b>Kapittel 2 Organisasjonsmønsteret dannes .....</b>	<b>9</b>
LO i kommunesektoren – Norsk Kommuneforbund .....	10
LO i staten – Statstjenestemannskartetlet .....	12
Offentlig sektor utgjør en liten andel av LOs medlemmer .....	16
<b>Kapittel 3 Storhetstida .....</b>	<b>17</b>
Utbygging av velferdsstaten og vekst i offentlig sektor .....	17
LO i staten .....	19
LO i kommunesektoren .....	22
Medbestemmelse .....	24
Offentlig tariffpolitikk .....	25
Fagbevegelsens organisasjoner utenfor LO .....	29
<b>Kapittel 4 Ny virkelighet .....</b>	<b>35</b>
«Modernisering» og effektivisering .....	35
Noen viktige trekk ved den nye virkeligheten .....	38
Utvikling av sysselsettinga .....	50
Tariff- og personalpolitikk .....	58
Fagbevegelsens organisasjoner .....	64
<b>Kapittel 5 Organisasjon og virkelighet i utakt? .....</b>	<b>75</b>
Offentlig sektor i endring .....	76
Tariffområder i endring .....	79
Medbestemmelse i endring .....	84
Arbeidstakere i endring .....	85
En verden i endring .....	85
Organisasjoner i endring .....	86
Litteratur .....	92



## Om prosjektet

I dette prosjektet gir Fafo en samlet, helhetlig beskrivelse og analyse som kan gi grunnlag for en debatt om felles utfordringer for fagbevegelsen i offentlig sektor. Bakgrunnen er de store endringene i offentlig sektor som medfører utfordringer av både faglig-politisk og organisatorisk art. Oppdragsgiver for prosjektet er de to kartellene LO Stat og LO Kommune.

Dette er *ikke* et prosjekt som skal legge opp til debatt om hva som er offentlig ansvar, hvordan tjenestene skal organiseres og hvem som skal utføre dem. Det dreier seg heller ikke om hvordan fagbevegelsen skal kjempe politisk for mer offentlig styring og ansvar eller for å bevare offentlige arbeidsplasser. Vårt formål er å legge opp til en debatt om hvilke konsekvenser endringene i offentlig sektor får for fagbevegelsen, og hvordan den skal tilpasse seg organisatorisk og på andre måter for å stå sterkest mulig i kampen for å skape best mulige kår for sine medlemmer.

Prosjektet har tatt for seg de samfunnsområdene som i dag er innenfor LO Stat og LO Kommune sine domener, et spenn fra kommunal forvaltning til Telenors forretningsdrift. Vi prøver å si noe om hva som skjer innenfor hele det store spennet av områder og virksomheter som i dag sorterer under de to kartellene.

Prosjektet er bygd opp av tre moduler, hvor modulene samlet utgjør en helhet, men hvor ulike brukergrupper i sine diskusjoner kan plukke dokumentasjon fra modulene etter behov for sitt formål. Samlet håper vi dette kan utgjøre et grunnlag for LO til å diskutere strategi og organisatoriske løsninger

De tre modulene er:

*Modul I Ståstedet* beskriver utviklinga av offentlig sektor, fagbevegelsens organisasjonsstruktur og hvilken faglig politikk fagbevegelsen har ført fra starten for vel hundre år siden, og til i dag. Modulen prøver også å si noe om hvilke utfordringer som har vokst fram i løpet av de siste åra og som ikke har funnet noen løsning.

Det er umulig å gå i dybden på hele den enorme offentlige sektoren med sine mange hundre tusen arbeidstakere. I *modul II Områdebefskrivelser* tar vi derfor for oss et utvalg på ni bransjer/områder og virksomheter som representerer ulike deler av sektoren. Gjennom disse håper vi å gi en dypere forståelse av hva som skjer og hvordan sektoren samlet vil utvikle seg.

*I Modul III Debattheft* samler vi trådene og prøver å gi en kort, helhetlig beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene som får konsekvenser for fagbevegelsen

framover. Dette skal være grunnlaget for en debatt om utfordringene på lang sikt og hvordan fagbevegelsen må tilpasse seg organisatorisk og faglig-politisk.

Resultatet av arbeidet er publisert i følgende dokumenter, alle med felles hovedtittel *LOs framtid i offentlig sektor*:

#### **Modul I:**

- Espen Løken og Arne Pape: LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse (Fafo-rapport 437)

#### **Modul II:**

- Åsmund Arup Seip: Med ekspedisjonssjefen som motpart. Framtidig organisering og forhandling i departementene (Fafo-notat 2004:7)
- Nina Kristiansen Skalle: En sterk aktør i et skrumpende marked. Utfordringer for LO i Skatteetaten (Fafo-notat 2004:8)
- Håvard Lismoen: En framtid for LO i Forsvaret? (Fafo-notat 2004:9)
- Marit Skivenes: Profesjonalisering og privatisering i barnevernsektoren. Problem eller potensial for LO? (Fafo-notat 2004:10)
- Leif Moland: Når katta vokser og musene blir mange. Om vekst, oppstyking og nye aktører i pleie- og omsorgssektoren (Fafo-notat 2004:11)
- Inger Lise Skog Hansen: Fra forvaltning til helseforetak. Utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor (Fafo-notat 2004:12)
- Stein Gunnes: LO og bussektoren – samling om felles utfordringer. (Fafo-notat 2004:13)
- Sigmund Aslesen: Fra monopolist til markedsaktør. Utfordringer for LO i postsektoren (Fafo-notat 2004:14)
- Bård Jordfald: Fra traust etat til Oslo Børs. Om endringer i norsk telekommunikasjon og utfordringer for fagbevegelsen (Fafo-notat 2004:15)

#### **Modul III:**

- Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken: Utfordringer for LO i offentlig sektor. Debattheft (Fafo-rapport 438)

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken har delt prosjektlederansvaret for prosjektet. I tillegg takkes Kristine Nergaard, Dag H. Odnes og Torgeir Aarvaag Stokke for verdifulle innspill underveis og kvalitetssikring av publikasjonene. Takk også til publikasjonsavdelingen for godt samarbeid i ferdigstillingen av publikasjonene!

Oslo, mai 2004

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken



## Kapittel 1 Hva er offentlig sektor?

Alle har en oppfatning av at departementene og kommunal administrasjon er en del av offentlig sektor. Det samme med politi og militærvesen. I Norge opplever de fleste også skole og helse som en del av offentlig sektor. På den andre sida har vel ingen tenkt på Statoil som offentlig virksomhet, sjøl om staten inntil for få år siden eide 100 prosent. Hva med NSB og Posten, som er i ferd med å miste sin monopolstilling? Fortsatt er disse statlig eide virksomheter, men de konkurranseutsettes og kan, som Statoil, få private inn på eiersida. Mange tidligere kommunalt og fylkeskommunalt eide busselskaper har blitt delprivatisert eller kjøpt opp av større private selskaper. Begrepet offentlig sektor er antakelig ganske uklart for de fleste.

Offentlig sektor er gjerne brukt som en samlebetegnelse for den virksomhet som skal sørge for felles oppgaver i samfunnet, men også forvalte fellesverdier, som for eksempel oljeressursene. Likevel kan vi som et utgangspunkt si at offentlig sektor omfatter produksjon av fellestjenester som i hovedsak er finansiert via skatter og avgifter. Motsetningen er privat sektor, hvor varer og tjenester produseres for profitt. Offentlige tjenester er i hovedsak enten drevet av stat, fylker og kommuner, eller de er satt ut på anbud til eller drevet av private virksomheter.<sup>1</sup>

Hva som er offentlig ansvar og tilhører offentlig sektor, bestemmes av de politiske organene, i første rekke Stortinget. Forsvar, politi og rettsvesen er åpenbart offentlig ansvar, på samme måte som skatte- og avgiftsinnkreving og forvaltningsapparatet knyttet til de styrende organer. Utover dette har det variert hva samfunnet har ment det offentlige skal ta ansvar for, men både velferdsgoder og infrastrukturopp-gaver (vei, jernbane, elektrisitet) har tradisjonelt blitt ivaretatt av offentlig sektor i Norge. Hvilket nivå i det offentlige – staten, fylkeskommunen eller kommunen – som skal stå for de ulike tjenestene, er også et politisk spørsmål, og dette har variert.

<sup>1</sup> Noen opererer med en tredje sektor; produksjon av varer og tjenester ut fra en ideell, ikke-profitabel målsetning. Grovt sett består tredje sektor av tre typer virksomheter: tradisjonelle samvirke-lag innen landbruk, fiske, varehandel og boligsamvirke, ny kooperasjon som f.eks. foreldrebarnehager, og de ideelle foreninger eller stiftelser som er utbredt innen forskning, helsevern og sosial omsorg. I den politiske diskusjonen kan det være viktig å skille disse virksomhetene fra profittbasert produksjon, men vi vil i vår sammenheng la den inngå som en del av privat sektor.

Offentlig sektor vokste i omfang gjennom hele det forrige hundreåret ved at det offentlige fikk ansvar for flere oppgaver og sjøl produserte mange av tjenestene. De siste tiåra er det særlig velferdsoppgaver, forstått som alt som fører til bedre levekår for befolkningen generelt, som har vokst i omfang og som utgjør en vesentlig del av offentlig sektor. Velferdsoppgaver omfatter sosiale ordninger for å sikre sosial og økonomisk trygghet i forbindelse med sykdom og alderdom, men kan også omfatte barneomsorg, utdanning, kulturtilbud, renovasjon, posttjenester, kollektivtransport mv. Arbeiderbevegelsen påvirket velferdsbegrepet sterkt gjennom å arbeide for at det offentlige skulle ta ansvar for og stå for slike tjenester for å nå et mål om størst mulig sosial og økonomisk likhet uavhengig av inntekt, status og bosted. Velferdsbegrepet fikk derfor et større omfang gjennom forrige hundreår. Det offentlige fikk ansvar for flere områder, og sektoren vokste kraftig i antall ansatte.

Offentlig sektor er etter hvert så stor og så sammensatt av et mangfold av virksomheter og funksjoner at det til enhver tid har pågått reformprosesser og organisatoriske endringer i deler av sektoren. Ikke minst har endrede politiske prioriteringer innebåret tiltak som har betydd opp- eller nedbemanning og omstillinger. De siste åra har det imidlertid skjedd svært store endringer i løpet av en kort periode med grunnlag i ideen om New Public Management (NPM). Det er stor politisk uenighet om den videre utviklinga av velferdsstaten. Dette gjelder både *hva* som skal være det offentliges ansvar og *hvem* som skal utføre tjenestene. Vi vil ta for oss disse endringene nærmere.

## To verdiladede begreper

### Offentlig sektor

- a) Den virksomhet som skal sørge for felles oppgaver og forvalte felles verdier i samfunnet, eventuelt
- b) produksjon av fellestjenester, som i hovedsak er finansiert via skatter og avgifter.

### Velferd

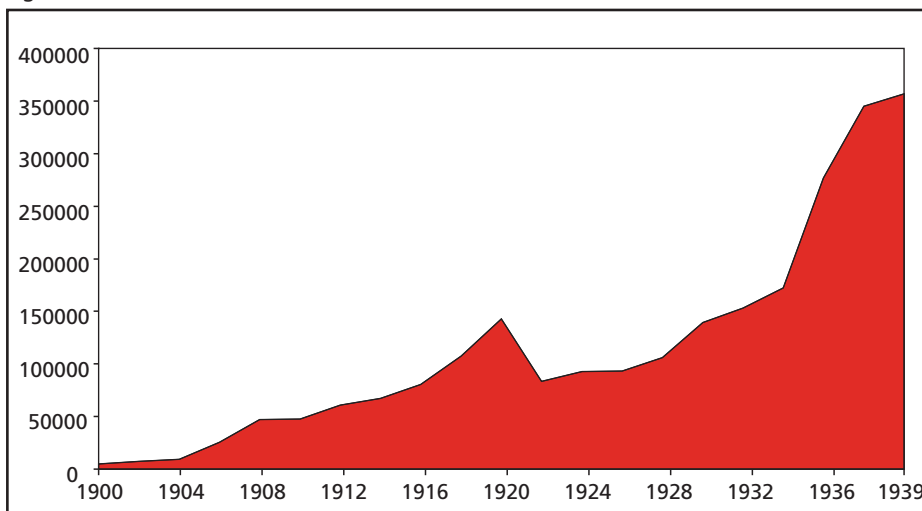
Alt som fører til bedre levevilkår for befolkningen generelt.

Innholdet i disse avhenger av politisk verdisyn. Det samme gjelder hvem som skal utføre oppgavene.

## Kapittel 2 Organisasjonsmønsteret dannes

Før århundreskiftet var svært få norske arbeidstakere organisert i fagforeninger. Det var noen tilløp blant håndverkersvenner innenfor enkelte fag i Kristiania og de andre store byene, men arbeidere for øvrig var i det store og hele ikke fagorganiserte. De tilløpene som fantes, var lite koordinert og fulgte ulike organisasjonsprinsipper. Den skandinaviske arbeiderkongressen i 1897 markerte et vendepunkt. Der ble fagorganisasjonene i de skandinaviske landene pålagt å danne landsomfattende organisasjoner, noe som førte til stiftelseskongressen for den norske Landsorganisasjonen<sup>2</sup> to år seinere. Fra en trang fødsel med rundt 5000 medlemmer ved århundreskiftet vokste LO raskt gjennom at nye forbund sluttet seg til og nye grupper ble organisert, ved siden av at industrien vokste.

Figur 2.1 Medlemstall i LO 1900–1939\*



\* Alle medlemstall i dette avsnittet om tida før 2. verdenskrig er brutto tall, dvs inkludert ikke-yrkesaktive medlemmer, hentet fra Gunnar Ouslands verk, Fagorganisasjonen i Norge (1947–49).

<sup>2</sup> Fram til 1957 var navnet Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon (AFL).

På kongressen i 1923 var spørsmålet om organisasjonsformen til LO oppe til grundig debatt. Det viktigste temaet var om fagbevegelsen skulle organiseres på grunnlag av de geografisk baserte samorganisasjonene eller som en sammenslutning av landsomfattende forbund. Kompromisset som ble vedtatt, innebar at fagbevegelsen skulle basere seg på landsomfattende forbund, men at man lokalt også skulle opprette samorganisasjoner med deltakelse av de lokale fagforeninger. Samtidig ble det vedtatt at de landsomfattende forbundene skulle organiseres som industriforbund og ikke som fagforbund, det vil si at alle (arbeiderne) på en bedrift skulle tilhøre samme fagforening og forbund. Som en konkretisering av dette ble det vedtatt å gjennomføre en rekke omorganiseringer mellom LO-forbundene. Innstillinga listet opp åtte omfattende nydannelser. To av disse var:

- Et samlet Statsarbeiderforbund for alle statsansatte. Kjernen ville bli Jernbaneforbundet, Lokomotivmannsforbundet og Postforbundet, og dessuten ville flere andre forbund måtte avgi medlemmer.
- Et Kommunearbeiderforbund for alle kommunalt ansatte.

Den ene av disse nydannelsene ble gjennomført. Den andre har det i hvert fall hittil ikke blitt noe av. Utviklinga i LOs organisering av offentlig ansatte fikk helt forskjellig utviklingsforløp i kommunal og statlig sektor.

## **LO i kommunesektoren – Norsk Kommuneforbund**

Spørsmålet om å skape et samlet forbund for alle kommunale arbeidere og funksjonærer kom først opp etter initiativ fra Oslo kommunale Tjenestemannsforening, som samlet en rekke sjølstendige tjenestemannsforeninger fra ulike byer i 1918 for å drøfte opprettelse av et landsforbund. De fleste kommunale arbeiderforeninger var den gang tilsluttet Norsk Arbeidsmannsforbund, og en uravstemning blant disse viste en overveldende skepsis til å slå seg sammen med funksjonærer. Resultatet ble derfor opprettelse av to forbund – et rent kommunearbeiderforbund (Norsk Kommunearbeiderforbund) i 1920 og et forbund for kommunale tjenestemenn (Kommunale Tjenestemenns Landsforbund) noen måneder tidligere. I tillegg hadde det siden 1910 vært et eget forbund for ansatte i sporveiene, som enstemmig vedtok å tilslutte seg et felles forbund.

Tross den store skepsisen arbeiderforeningene hadde vist, startet de to kommuneforbundene allerede etter noen måneder diskusjoner om å samle kreftene, og en uravstemning sommeren 1921 viste stort flertall for sammenslutning i begge forbund. Grunnlaget var derfor beredt da LO-kongressen i 1923 vedtok industri-

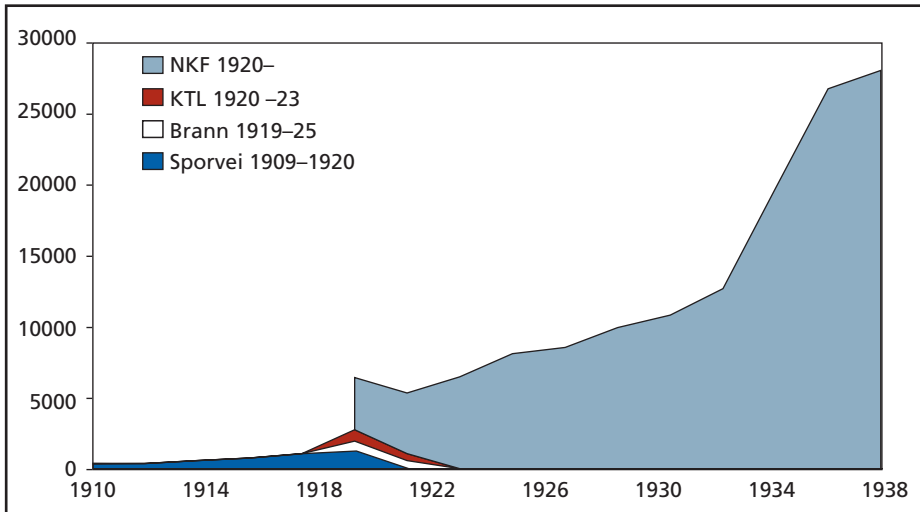
forbundsformen som LOs organisasjonsform, og de to forbundene gikk umiddelbart sammen til Norsk Kommuneforbund.

Brannfunksjonærene som hadde stått tilsluttet LO siden 1919, gikk ut av LO etter kongressens vedtak om å samle alle kommuneansatte, men etter nye forhandlinger sluttet også dette forbundet seg til Kommuneforbundet i 1925. Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (NEKF) ble pålagt av LO å oppløse seg sjøl som følge av Kongressvedtaket, men meldte seg i stedet ut i april 1926, etter bitter strid. NEKF kom tilbake til LO etter kort tid (1.1.1927), og slapp da å avgi medlemmene sine på kraftstasjonene til Kommuneforbundet, slik de egentlig hadde fått beskjed om. Kommuneforbundet vokste til gjengjeld da Norsk Sykehuspersonales forbund og Norsk Barber- og Frisørforbund sluttet seg til i henholdsvis 1931 og 1937. Frisører lå i periferien av Kommuneforbundets organisasjonsområde, men de ble tillagt forbundet ved å bli definert som hygienisk arbeid.

Det at man hadde dannet et felles forbund, fjernet ikke motsetningsforholdene og konfliktene mellom alle de ulike yrkesgruppene som nå var samlet under en felles ledelse. Ulike grupper med ulike tradisjoner og kulturer skulle gå sammen om felles mål og strategier. Mulighetene for konflikter var mange, og kanskje det mest bemerkelsesverdige med Kommuneforbundet var at man i hovedsak mestret disse konfliktene og klarte å utvikle et forbund med plass til de fleste gruppene innenfor kommuneforvaltningen.

En viktig grunn til at dette skjedde var at man brukte den samme strategien for å styrke posisjonen til alle typer arbeidstakere, enten det dreide seg om tradisjonelle arbeidergrupper som anleggsarbeidere, sykehuspersonale eller kommunefunksjonærer. For alle medlemsgruppene søkte man å opprette overenskomster som sikret arbeidstakerne rimelig lønn og forsvarlige arbeidsbetingelser, og forbundet klarte etter hvert å opprette overenskomster for stadig flere grupper. Dette var imidlertid et arbeid som førte til mange konflikter med arbeidsgiver i 1920-åra. Blant annet var det en bitter konflikt ved Sporveien i Bergen, der kommunen satte inn streikebrytere i stor stil. Forbundet ble en pioner for avtaleregulering av arbeidsforholdene innen områder hvor dette tidligere var fremmed. Etter hvert som funksjonærene kom med, ble deres arbeidsvilkår regulert etter samme modell som for arbeiderne, og Kommuneforbundet klarte som et av de få forbundene i LO å skape en felles organisasjon for arbeidere og funksjonærer. Forbundet økte medlemstallet jevnt og trutt gjennom hele mellomkrigstida, fra om lag 8000 medlemmer i 1925, til 28 000 i 1939.

Figur 2.2 LOs medlemsutvikling i kommunesektoren 1910–1939\*



\* Figuren er eksklusiv de LO-organiserte på kommunale kraftstasjoner, som var medlemmer i NEKF.

NKF=Norsk Kommuneforbund (1920- ), KTL=Kommunale Tjenestemenns Landsforbund (1920–1923), Brann=Brandfunksjonærforbundet (1919–1925), Sporvei=Sporveisforbundet (1909–1920)

Forbundet rådde stort sett grunnen alene i kommunesektoren fram til annen verdenskrig. Unntaket var Kommunale Funksjonærers Landsforbund, som hadde en viss oppslutning innenfor kontoretaten i Oslo og Bergen. Dette forbundet var negativt til å stå sammen med arbeiderne i LO, men fikk mindre betydning etter hvert som Kommuneforbundet vokste.

## LO i staten – Statstjenestemannskartellet

Ansettelsesforholdene i staten på 1800-tallet var basert på en holdning om en livslang kontrakt mellom staten og den enkelte statsansatte. Lønn, ansettelsesforhold og pensjonsforhold ble fastsatt av Stortinget. Særlig var embetsmennene privilegert gjennom å ha et absolutt oppsigelsesvern og en svært gunstig pensjonsordning. Bestillingsmennene, de som ikke var embetsmenn, var ikke like privilegert, og mot slutten av 1800-tallet organiserte en rekke av disse seg for å arbeide for bedre oppsigelsesvern og pensjonsordning. De var imidlertid fordelt på flere etater, avdelinger, steder og klasser, i tillegg til at de ofte var kjønnsdelt, noe som åpnet for et svært stort antall foreninger som til dels kjempet hardt innbyrdes. Fra århundreskiftet utviklet de seg i retning av landsforeninger og større forbund. Særlig

var det ansatte i trafikketaten som organiserte seg; post-, jernbane-, telefon- og telegrafansatte.

Fra århundreskiftet vokste offentlig sektor raskt, fra 1900 til 1920 var det en fordobling av offentlig ansatte arbeidere og tjenestemenn. Lønnsnivået i staten fulgte ikke med på den generelle prisutviklinga, samtidig som de statsansatte så at både funksjonærer og arbeidere i privat næringsliv lyktes i sin lønnskamp. Dette aktualiserte spørsmålet om hvordan statsansatte skulle fremme krav og føre interessekamp. Stortinget imøtekom en del av misnøyen gjennom tjenestemannsloven av 1918, som skapte likere vilkår for statsansatte og ga bestillingsmennene et bedre oppsigelsesvern. Samtidig ble det opprettet tjenestemannsutvalg som skulle ivareta statsansattes interesser gjennom blant annet å uttale seg om tjeneste- og lønnsvilkår. Disse skulle velges av og blant alle tjenestemenn, og ble dermed organer på siden av de funksjonærforeningene som allerede fantes. Sjøl om regjeringa og de fleste politiske partiene ikke var imot fagorganisering i staten, var de skeptiske til at organisasjoner skulle kunne presse de folkevalgte. I denne perioden hvor grupper til dels kjempet hardt mot hverandre, sørget Stortinget derfor for å ha det siste ordet i alle viktige spørsmål. De statsansatte kunne ikke forhandle og inngå tariffavtaler, og de hadde ikke rett til å forhandle om egen lønn.

Åra etter første verdenskrig var preget av politisk uro og radikaliserings. Noen forbund av statsansatte sluttet seg etter hvert til LO. Først Jernbaneforbundet, Lokomotivmannsforbundet og Postforbundet i 1919, seinere Telegraf- og Telefonforbundet (1930).

1919: Jernbaneforbundet, Lokomotivmannsforbundet og Postforbundet går inn i LO

Størstedelen av organisasjonene til de statsansatte som fortsatt var svært oppsplittet, ble stående utenfor LO. Det som i første rekke kom til å forme organisasjonsmønsteret innen statssektoren, var de alliansene og samarbeidkonstellasjonene som ble dannet i kampen mot lønnsnedslag i mellomkrigstida. Dyrtida rammet alle grupper, og misnøyen kom til uttrykk gjennom en rekke krav og forespørslar til Stortinget. Misnøyen førte til en tilnærming på tvers av etats- og avdelingsgrenser mellom grupper på samme stillingsnivå, og ulike organisasjoner søkte sammen i sammenslutninger. Embedsmennenes Fellesutvalg, som seinere ble Embetsmennenes Landsforbund (EL), ble dannet i 1918 av foreninger for prester, dommere, lektorer, embetsmenn og høyere tjenestemenn i departementene. I 1923 samlet de «politisk moderate» organisasjonene seg i Statstjenestemannsforbundet (STAFO)

utenfor LO, og i 1926 dannet LO-forbundene Statstjenestemennenes Aksjonsutvalg sammen med Jernbanenes Kontorpersonales Forbund, Det Norske Postmannslaget, Telegrafmennenes Landsforbund, Telegrafbudenes Forening, Tolloppsynsmennenes Landsforbund og Norsk Sinnsykepleierpersonales Forbund. Aksjonsutvalget organiserte om lag 13 000–14 000 tjenestemenn. I tillegg til å samordne kampen mot lønnsnedslag, skulle Aksjonsutvalget «arbeide for dannelsen av et statsarbeiderforbund ...».

Det viktigste resultatet av kampen mot lønnsnedslag var loven om forhandlingsrett som ble vedtatt i 1933, riktignok et forlik som samtidig innebar en lønnsreduksjon. Loven innebar at forskjellene i arbeidslivsrelasjonene i statlig og privat sektor ble mindre, men la forhandlingsretten til de store organisasjonene. Bare disse kunne fremme krav direkte overfor regjeringa. Det var derfor ikke de enkelte forbundene, men EL, STAFO og Aksjonsutvalget som heretter førte forhandlinger for de statsansatte. I 1936 besluttet Aksjonsutvalgets representantskap å omdanne Aksjonsutvalget til et Statstjenestemannskartell under LO. Dette kartellet representerte en forlengelse av det samarbeidet som hadde eksistert i Aksjonsutvalget. Det var adgang for alle forbundene i Aksjonsutvalget til å slutte seg til den nye sammenslutninga, men alle måtte anerkjenne LO som høyeste faglige organisasjon.

Så enkelt kunne ikke LO gå med på at det skulle gjøres. Kongressen i 1934 hadde tatt opp spørsmålet om hvordan statstjenestemennene skulle organiseres. Tanken på et samlet statsarbeiderforbund ble skrinlagt, men man skulle i hvert fall arbeide for at det ble dannet etatsforbund. På den tida fantes det hele seks ulike forbund bare innen posten, så ambisjonen om å samle tjenestemennene i etatsorganisasjoner var i og for seg stor nok.

I 1937 innkalte LO til en omfattende konferanse om statstjenestemennenes organisasjonsforhold, som samlet 90 forbund og gruppeorganisasjoner. Konferansen endte med å vedta å utvide LOs organisasjonskomité med representanter fra STAFO og frittstående forbund. Komiteen fikk i mandat å utforme et organisasjonsgrunnlag for en «mer enhetlig og effektiv organisering av statstjenestemenn».

Spørsmålet ble behandlet på kongressen i 1938. Her ble det besluttet å utelukke et organisert samarbeid mellom forbund i og utenfor LO. Et kartell skulle bare være åpent for LO-forbund.

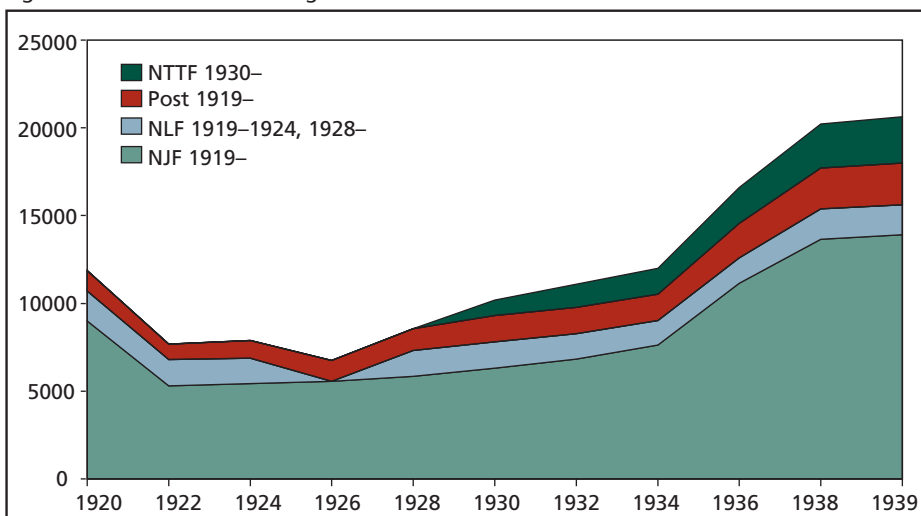
Spesielt viktig var forholdet til STAFO. Etter forhandlinger mellom LO og STAFO endte hele spørsmålet med at STAFO avviste forslaget om LO-medlemskap. Dermed endte samlingsbestrebelsene i denne omgang. Størstedelen av de statsansatte ble stående utenfor LO, som dannet Statstjenestemannskartellet bestående av medlemmer fra Kommuneforbundet, Jernbaneforbundet, Lokomotivmannsforbundet, Postforbundet og Telegraf- og Teleforbundet i 1939.



1939: Statstjenestemannskartellet dannes av medlemmer fra Kommuneforbundet, Jernbaneforbundet, Lokomotivmannsforbundet, Postforbundet og Telegraf- og Teleforbundet

Formålet med kartellet skulle blant annet være «ved samarbeid mellom disse forbund å virke for større enhet og kraft i arbeidet med å fremme og vareta disse medlemsgruppers faglige, sosiale og økonomiske oppgaver.»

Figur 2.3 LOs medlemsutvikling i staten 1920–1939

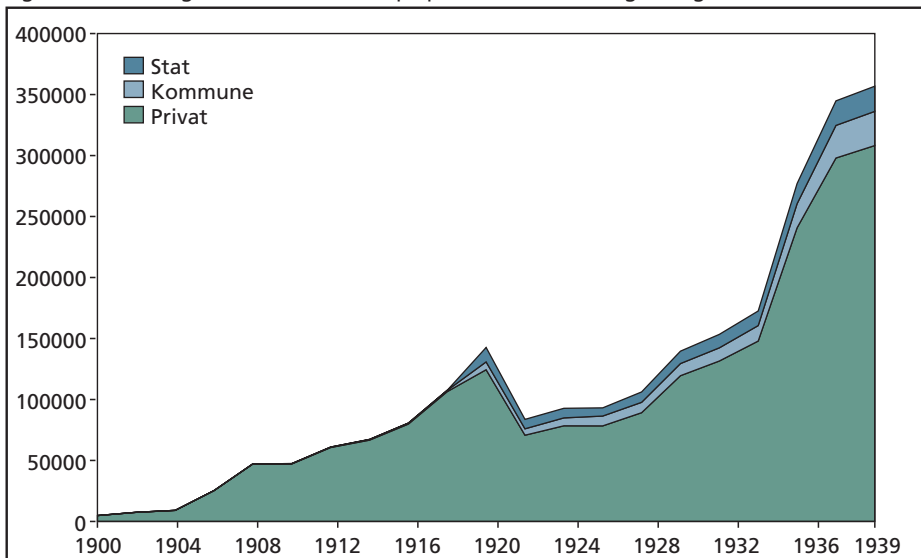


NTTF=Norsk Telegraf- og Telefonforbund (1930), Postforbundet (1919), Norsk Lokomotivmannsforbund (1919–1924, 1928– ), Norsk Jernbaneforbund (1919).

## Offentlig sektor utgjør en liten andel av LOs medlemmer

Til tross for en kraftig vekst i LO-medlemmer, særlig i kommunesektoren fra 1920, utgjorde de offentlig ansatte en svært liten andel av LO i perioden før annen verdenskrig. LO var på denne tida en organisasjon med et solid tyngdepunkt i privat sektor, særlig blant industriarbeidere.

Figur 2.4 Fordeling av LOs medlemmer på privat, kommunal og statlig sektor 1900–1939



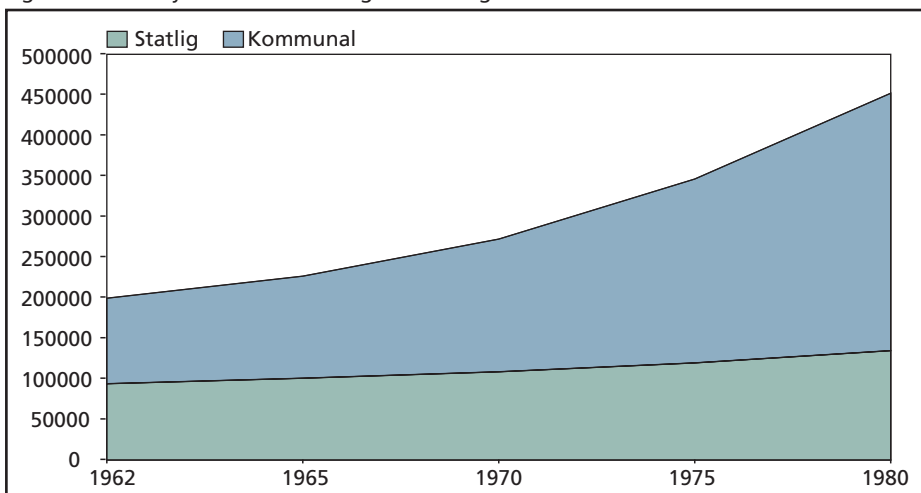
## Kapittel 3 Storhetstida

### Utbygging av velferdsstaten og vekst i offentlig sektor

Tida etter annen verdenskrig var preget av sentralisering, planlegging og styring. Politikken var dominert av Arbeiderpartiet, og gjenreisninga gikk sammen med planlegging av omfattende reformer som skulle utvikle det norske samfunnet i samsvar med arbeiderbevegelsens mål og verdier. En effektiv offentlig sektor ble sett på som et avgjørende virkemiddel for å bygge opp landet og gjennomføre reformer av økonomi og samfunnsliv. Norske økonomer var preget av styringsoptimisme og skepsis til markedet. Offentlig sektor hadde derfor en sterk vekst helt fram til om lag 1980, og andelen av nasjonalproduktet økte betydelig. Epoken kulminerte med en «rød bølge» fra slutten av 1960-åra, preget av solidariske verdier og en rekke reformer som innebar satsing på fellesskapsløsninger.

Veksten i velferdsstaten førte til en sterk vekst i ulike fagprofesjoner og blant ansatte i offentlig sektor generelt. Særlig var veksten sterk i kommunene, som figur 3.1 viser.<sup>3</sup> Helse- og sosialtjenester skiller seg spesielt ut ved å vokse fra 38 600

Figur 3.1 Antall sysselsatte i offentlig forvaltning 1962–1980



<sup>3</sup> Figuren bygger på tall fra de årlige nasjonalregnskapene, som opererer med denne inndelingen fra 1962.

arbeidstakere i kommunene til 177 500 i løpet av knapt tjue år, men også undervisning/forskning ble mer enn doblet i samme perioden.

Slutten på denne storhetstida innevarsler to nye viktige trekk på arbeidsmarkedet. Den sterke veksten i offentlig sysselsetting skjedde på 70-tallet. Dette skapte økt etterspørsel etter arbeidskraft. Denne etterspørselen ble i ganske stor grad dekket ved økt kvinnesysselsetting. Fra midten av 70-åra fram til 1980 økte kvinnesysselsettinga betydelig mer enn sysselsettinga av menn. Kvinnenes innmarsj i arbeidslivet startet for alvor.

Utdanningsnivået blant kvinner har steget i hele etterkrigstida, og kvinnene har valgt utdanning til yrker innen offentlig sektor – i stor grad undervisningsyrker og helse- og sosialyrker. Kvinner med høyere utdanning har gått inn i offentlig forvaltning, og de store utdanningsgruppene innen offentlig sektor består i stor grad av kvinner.

Det andre trekket var at utbygginga av utdanningsvesenet førte til at store kull med lang utdanning nå kom ut i arbeidslivet. I de første åra etter annen verdenskrig var gjenoppbygging av landet og økonomien det helt dominerende målet for all politikk. Men allerede på midten av 50-tallet startet reformer med et mer langsiktig perspektiv. Utdanning ble sett på som nøkkelen til utvikling av et fornuftig organisert samfunn og til et bedre liv for folk flest. På midten av 50-tallet ble det besluttet å sette i gang et arbeid med å bygge ut en 9-årig grunnskole, og gjennomføringen av denne reformen fant sted gradvis opp gjennom 60-tallet. På slutten av 50-tallet økte også antallet som tok studenteksamen. For å møte den voksende søkningen til høyere utdanning, ble det satt i gang et omfattende reformarbeid, dels for å skape kortsiktige løsninger, dels for å utvikle et universitets- og høgskolesystem som både var tilpasset ungdommens ønsker om utdanning og samfunnets behov for kunnskap og kvalifikasjoner.

Reformene av den postgymnasiale utdanningen omfattet både en utbygging av universitetene og utvikling av et høgskolesystem ved å etablere nye institusjoner som distriktshøgskolene, og å oppgradere eksisterende utdanningstilbud som lærerskoler og tekniske skoler til høgskoler. På 1970-tallet kom så de nyutdannede ungdommene ut på arbeidsmarkedet, og antallet personer i arbeidsstyrken med utdanning på universitets- og høgskolenivå økte. Fram til begynnelsen på 1980-tallet brukte vi kompetansehevingen i arbeidsstyrken til å bygge ut offentlig sektor.

### **To viktige nye trekk ved arbeidsmarkedet mot slutten av storhetstida**

- Kvinnenes inntog i arbeidslivet
- Store kull med lang utdanning kom i arbeid

Dette slo særlig sterkt ut i offentlig sektor, som hadde en sterk vekst i sysselsetting og behov for økt kompetanse.

## LO i staten

Kravet om etatsforbund hadde på mange måter kommet i veien for en bred oppslutning om LO fra statstjenestemennene. I åra etter krigen inntok LO en mer pragmatisk holdning til dette spørsmålet. Som prinsipp gjaldt det nok fremdeles, men man avviste ikke forbund som ønsket å bli medlem, sjøl om det allerede fantes LO-forbund innen de ulike etatene. Dette medvirket til at flere forbund sluttet seg til LO.

### **Stadig flere statsforbund sluttet seg til LO de første tjue åra etter krigen**

1945: Norsk Tolltjenestemannsforbund og Telegrafmennes Landsforbund

(gikk inn i Telegraf- og Teleforbundet)

1946: Fængselstjenestemennes Landslag, Norsk Losforbund og Norsk Politiforbund

1947: Norsk Maskinistforbund (utmeldt 1957)

1951: Det Norske Postmannslag

1953: Lensmannsbetjentenes Landslag

1954: Poståpnernes Landsforbund

1961: Norges Befalslag

1964: Luftforsvarets Befalsforbund

Enkelte LO-forbund sluttet seg dessuten til Statstjenestemannskartellet med grupper av sine medlemmer. I 1956 gikk for eksempel Arbeidsmandsforbundet med i Statstjenestemannskartellet med de statsansatte veiarbeiderne.

Etter at det i 1939 var klart at STAFO ikke ville slutte seg til LO, ble det tatt initiativ til å danne et samleforbund for statsansatte i LO for å ta opp konkurransen med STAFO. Man foreslo å danne et nytt forbund, Norsk Tjenestemannslag, og besluttet å avholde et møte om saken den 10. april 1940. På grunn av krigen ble dette møtet utsatt, og Norsk Tjenestemannslag (NTL) ble først dannet i 1947 som et samleforbund for statsansatte som ikke soknet til de statsforbundene som allerede var medlemmer av LO. NTL fikk overført medlemmer fra andre LO-forbund, dels av organisatoriske grunner, dels fordi virksomheter som tidligere var kommunale ble lagt under staten, slik tilfellet var i likningsetaten. På midten av 60-tallet var NTL blitt det største LO-forbundet i statssektoren. Forbundet sto særlig sterkt blant sivilt personell i forsvaret og innen de statsetatene som kom fra kommunesektoren, som trygdeetaten og likningsetaten. Sjøl om det tidlig ble klart at NTL ikke ville klare å vinne over Embetsmennes Landsforbund (EL) blant akademikerne, var forbundet større enn både STAFO og EL. Samlet var LO klart

den største hovedorganisasjonen i staten. I 1970 omfattet Statstjenestemannskartellet nesten 100 000 arbeidstakere.<sup>4</sup>

Norsk Tjenestemannslag ble dannet i 1947 som et samleforbund for statsansatte som ikke soknet til de statsforbundene som allerede var medlemmer av LO.

Omkring 1970 begynte Statstjenestemannskartellet å bygge ut sin egen politiske ledelse. Fra starten hadde lederne i Statstjenestemannskartellet vært forbundsledere. Fra 1950 til 1964 var det lederen i Jernbaneforbundet som var kartelleder. Odd Høydal kom til kartellet fra LO og kombinerte ledervervet i Statstjenestemannskartellet med verv som sekretær i LO.

Sjøl om kartellet stadig styrket sin stilling, hadde LO i staten hele tida konkurranse fra forbund som ikke sto tilsluttet LO. I 1974 ble Akademikernes Fellesforbund (AF) dannet, og i 1977 ble Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) etablert. Samtidig opplevde kartellet at flere forbund meldte seg ut.

#### **På 1970-tallet meldte flere statsforbund seg ut av LO**

1973: Norsk Losforbund

1975: Norsk Politiforbund

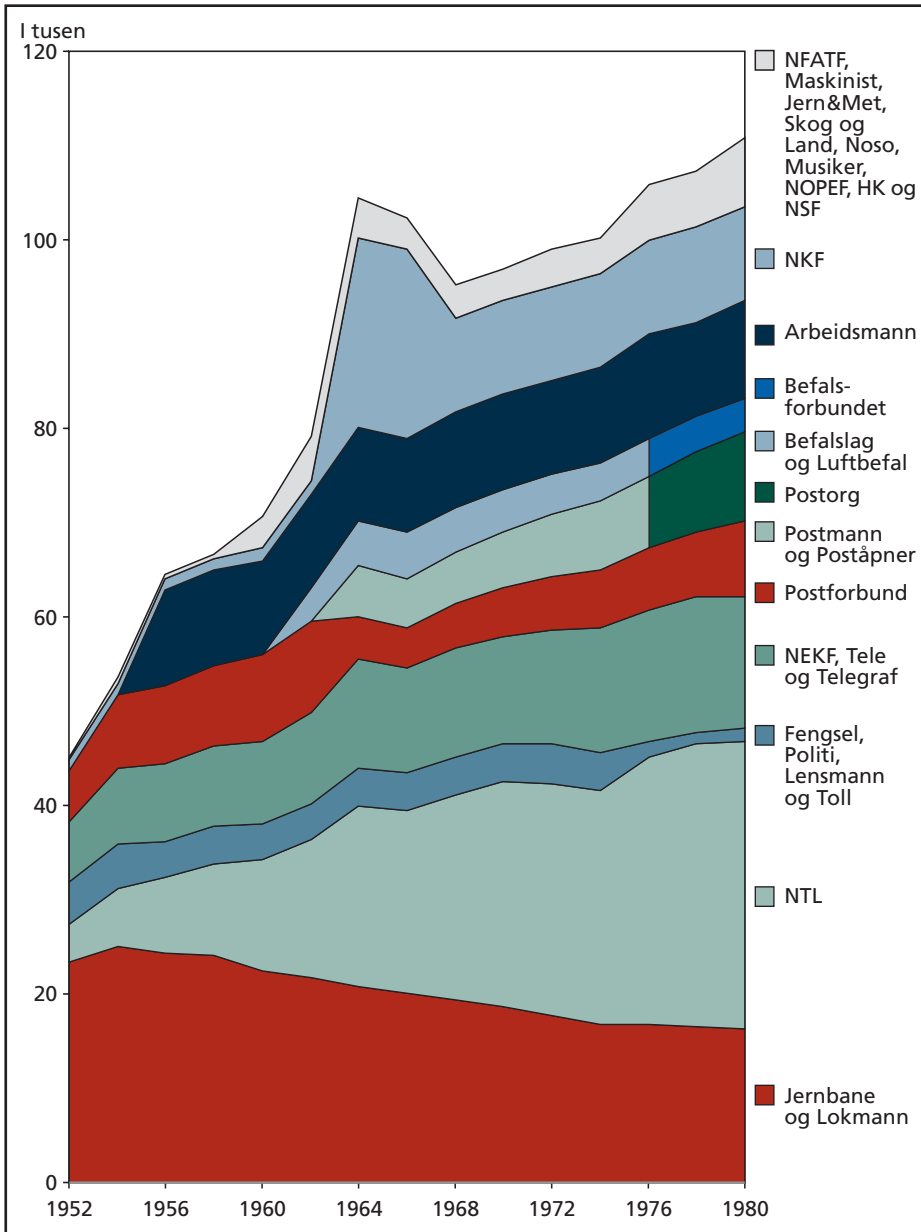
1978: Norsk Tolltjenestemannsforbund

1983: Lensmannsbetjentenes Landsforbund

I 1969 ble Nils R. Mugaas kartellets første fastlønnede leder. Medlemmene i kartellet var mange, og delt på mange forbund. NTL var det største, men hadde ikke mer enn om lag 25 prosent av de tilmeldte. Spredninga av medlemmene sammen med en utvikling i retning av et mer omfattende felles avtaleverk, og at mer av forhandlingsvirksomheten ble lagt til kartellet, gjorde det naturlig at kartellet spilte en stadig sterkere rolle i forhold til forbundene. Kartellets ledelse og administrasjon økte markert i løpet av 1970-åra. På 1980-tallet hadde kartellet en ledelse på full tid som besto av fem valgte, ni tilsatte og seks distriktssekretærer.

<sup>4</sup> Dette tallet inkluderer 20 000 medlemmer som ble tilmeldt fra NKf (se seinere).

Figur 3.2 Medlemstall i Statstjenestemannskartellet fordelt på forbund 1952–1980



NSF=Norsk Sjømannsforbund, HK=Handel og Kontor, Musiker=Norsk Musikerforbund, NOSO=Norsk Sosionomforbund, NFATF=Norsk Forbund for Arbeidsledere og Tekniske Funksjonærer, Lensmann=Lensmannsbetjentenes Landsforbund, Befalsforbund=Norges Befalslag, Luftbefal=Luftforsvarets Befalsforbund, Postorg=Den norske Postorganisasjon, Poståpner=Poståpnerenes Landsforbund, Postmann=Det norske Postmannslag, Postforbund=Norsk Postforbund, Telegraf=Telegrafmennenes Landsforbund, Tele=Norsk Tele Tjeneste Forbund, NEKF=Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund, Toll=Norsk Tolltjenestemannsforbund, Politi=Norsk Politiforbund

## LO i kommunesektoren

I 1945 var LO i kommunesektoren i praksis synonymt med Norsk Kommuneforbund. Unntaket var Norsk Musikerforbund, som kom med i LO i 1936 og som lenge hadde et relativt stabilt medlemstall på rundt 1000 medlemmer. Kommuneforbundet vokste fra om lag 25 000 medlemmer ved krigens slutt til 79 000 medlemmer i 1970. Bare fra 1945 til 1950 ble medlemstallet nesten fordoblet, og i 1951 regnet forbundet med en organisasjonsgrad på «ca 80 prosent av samtlige kommunale funksjonærer og arbeidere i landet». Kommunale Funksjonærers Landsforbund (KFL) var så godt som utradert etter krigen, og sjøl om de takket være dannelsen av Funksjonærenes Sentralorganisasjon (FSO) overlevde, utgjorde de i liten grad noen konkurrent til Kommuneforbundet de første 30 åra etter krigen.

Fra 1950 var medlemsøkningen noe svakere, og organisasjonskomiteen for landsmøtet i 1958 forventet ytterligere nedgang i veksten. Organisasjonsgraden innen forbundets kjerneområder – kommunale arbeidere, rengjøringskvinner og branttjenestemenn – var nesten 100 prosent. Konkurrenten FSO hadde fått tilslutning fra en del kommunale tjenestemenn, og mange kommunalt ansatte organiserte seg i yrkessammenslutninger utenfor LO. Forbundet mistet i tillegg medlemmer til andre LO-forbund. Om lag 2000 medlemmer på kommunale everk ble overført til Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund og flere tusen til NTL, da likningskontorene ble overført fra kommunene til staten.

Fra 1960 rettet imidlertid forbundet oppmerksomheten mot veksten i helse- og sosialsektoren, hvor både organisasjonsgraden og lønningene var lave. Kommuneforbundet satte i gang flere målrettede vervekampanjer mot lavtlønnsyrkene i helsetjenesten. Dette resulterte i at forbundet økte med nesten 25 000 medlemmer fra 1960 til 1970, og de var det forbundet i LO som hadde den klart raskeste medlemsveksten.

Medlemstallet økte enda raskere de neste tjue åra. I 1990 var forbundet kommet opp i cirka 150 000 yrkesaktive medlemmer. Den grunnleggende årsaken var den kraftige veksten i sysselsettinga innen kommunal og fylkeskommunal sektor. Likevel er det grunn til trekke fram at forbundet faktisk nesten klarte å fordoble medlemstallet i løpet av tjue år.

Utad framsto forbundet som et solid og tradisjonelt fagforbund, men medlemsveksten førte i virkeligheten til temmelig dyptgående endringer. På 1960-tallet var forbundet mannsdominert med hovedvekten av medlemmene i de store byene. I 1990 var det lite forskjell i organisasjonstilslutning mellom by og land, og bortimot 70 prosent av medlemmene var kvinner.

Sjøl om medlemsopplutningen økte, møtte forbundet også økt konkurranse. En rekke mindre forbund, spesielt for høgskoleutdannede helse- og sosialyrker,



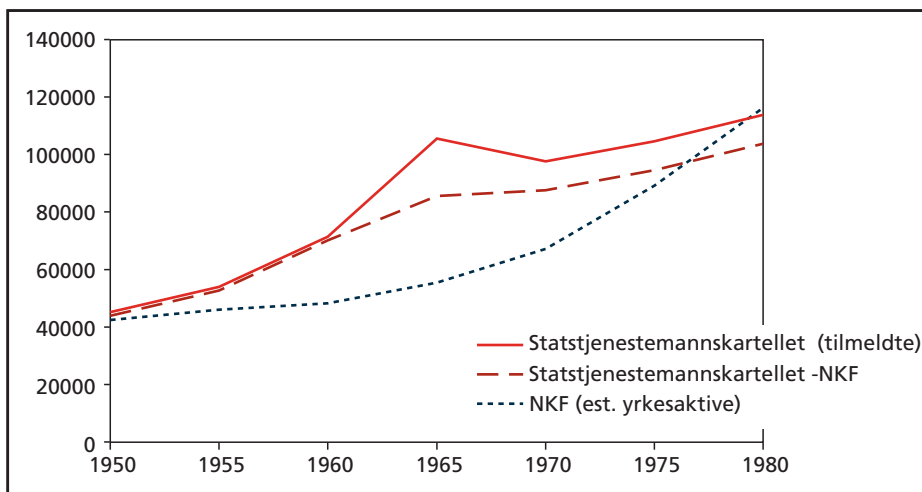
gjorde seg stadig mer gjeldende. De fleste av disse sluttet seg til AF. Denne utviklinga bekymret LO, og da enkelte profesjonsforbund med medlemmer i kommunal sektor søkte om LO-medlemskap, var LO innstilt på å akseptere dette. Norsk Sosionomforbund (NOSO) ble LO-medlem i 1971, Norsk Barnevernspedagogforbund i 1980 og Norsk Vernepleierforbund i 1985.

På 1950- og 1960-tallet hadde NKF gått med på å overføre medlemmer til andre LO-forbund. Fra 1970-tallet økte bekymringen for en utvikling hvor stadig nye grupper søkte seg over i yrkesorganisasjoner. Da Skolenes Landsforbund (SL) ble stiftet i 1982, var ikke NKF villig til å overføre sine medlemmer i skolesektoren til SL, det vil si personale som ikke var tilknyttet det statlige tariffområdet. Forbundet var heller ikke villig til å overføre noen av sine medlemmer til de nye profesjonsforbundene i LO.

Det mest markerte nederlaget for NKF var likevel organiseringa av hjelpepleierne. Dette var en yrkesgruppe forbundet så på som en del av sitt naturlige organisasjonsområde. De var en lavtlønnsgruppe NKF kunne støtte i arbeidet både med å få styrket sin yrkesstatus og økt sine lønninger.

Til tross for kraftig satsing fra NKF's side, tapte LO kampen om hjelpepleierne. Disse organiserte seg i 1965 i Hjelpepleiernes Landsforening, opprinnelig en yrkesforening i KFL. Foreningen skiftet navn til Norsk Hjelpepleierforbund i 1975 og ble i 1976 eget forbund tilknyttet Yrkesorganisasjonenes Forhandlingssammenslutning (sammen med YS-Seksjon Kommune og Norske Fysioterapeuters Forbund).

Figur 3.3 Medlemsutvikling for Norsk Kommuneforbund og Statstjenestemannskartellet 1950–1980



## Medbestemmelse

Det har alltid stått strid om medbestemmelsesretten for stats- og kommuneansatte. I politiske miljøer var det frykt for at byråkratiet og administrasjonen skulle få for stor innflytelse i forhold til folkevalgte politikere. Mens spørsmålet ble utredet av offentlige utvalg og diskutert på politiske arenaer, utviklet det seg likevel medbestemmelsesordninger i en rekke kommuner og statlige virksomheter. Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet ble tatt opp i sin fulle bredde av Hollerutvalget, som leverte sin utredning i 1974. Sterk politisk strid gjorde at den politiske behandlingen tok mange år og til slutt ikke resulterte i noe lovforslag. I stedet ble saken overlatt til forhandlinger mellom partene. Forhandlingene i staten ble preget av to sentrale spørsmål:

- Skulle organisasjonene eller de ansatte få rett til medbestemmelse?
- Skulle retten til medbestemmelse skje gjennom forhandlinger eller gjennom samarbeidsutvalg?

Statstjenestemannskartetlet gikk først inn for innflytelse gjennom samarbeidsutvalg, men snudde av frykt for at organisasjonene og de tillitsvalgte skulle få svekket innflytelse. AF og Lærelaget støttet LOs helomvendning, mens YS ønsket utvalg. Etter harde forhandlinger endte det med at LOs linje vant fram og preget medbestemmelsesavtalen som de statsansatte fikk inn som en del av Hovedavtalen i 1980. LO aksepterte at medbestemmelsesretten ikke skulle gjelde den politiske prosessen, og måtte også gå med på at den politiske ledelsen ensidig fikk rett til å fastsette om en sak var administrativ eller politisk. Tross disse begrensningene hadde statsansatte gjennom denne avtalen fått en sterk medbestemmelsesrett ved at den ble knyttet til forhandlinger mellom partene, ikke til informasjon og konsultasjon slik Hovedavtalen mellom LO og NHO preges av.

Tre år seinere skjedde det samme på kommunesektoren. Forut for at de kommuneansatte fikk sin avtale var det imidlertid regjeringsskifte. Den nye Høyre-regjeringa fremmet i 1982 under høylytte protester fra Kommuneforbundet et lovforslag med sterke begrensninger i ansattes rettigheter. Partene klarte likevel å forhandle seg fram til en hovedavtale i 1983 med bestemmelser om medbestemmelse, men med et begrenset innhold i forhold til staten og privat sektor. De ansatte fikk representasjonsrett i et nyopprettet organ, administrasjonsutvalget, hvor ansettelsessaker, avtaletolkninger, lønnsfastsettelse og personalpolitiske forhold skulle tas opp. Kommuneforbundet fikk også gjennomslag for sitt krav om at det var de ansattes organisasjoner som skulle utpeke representanter.

## Offentlig tariffpolitikk

### Staten

For å sikre rekruttering til et effektivt statsapparat, var det nødvendig at lønns- og arbeidsforhold trakk til seg «unge og dyktige mennesker». Med dette som perspektiv ble det i 1946 nedsatt en lønnskomité for å finne fram til en forenkling av statens lønnsregulativ og en rimelig regulering av forholdet mellom privat og offentlig sektor. Lønnskomiteen av 1946 fremmet forslag om flere viktige prinsipper for avlønning av tjenestemennene i staten. For det første foreslo komiteen en kraftig forenkling av statens regulativ med grunnlag i prinsippet om lik lønn for likt eller tilsvarende arbeid på tvers av ulike etater. For det andre foreslo komiteen lønsmessig likestilling mellom privat og statlig sektor for lavere lønnede stillinger.

#### **Statens lønnskomité av 1946 foreslo**

- en omfattende forenkling av statens lønnsregulativ
- lønsmessig likestilling mellom privat og statlig sektor for lavere lønte

Organisasjonene, LO, STAFO og EL, var i hovedsak fornøyde med lønnskomiteens innstilling, men da staten la fram sitt endelige tilbud i forhandlingene som fulgte, kunne verken STAFO eller EL anbefale det. Dette hadde imidlertid ingen betydning, og i 1948 ble det nye regulativet vedtatt av et enstemmig storting.

Med dette hadde statens tjenestemenn fått et fellesregulativ som ble stående til 1975, og både prinsippet om sammenlikning mellom lønningene i staten og lønningene i det private næringsliv og forholdet mellom de ulike lønnstrinnene, ble gjengangere i tariffrevisjonene i flere tiår.

På 1950- og 1960-tallet ble det stadig hevdet at lønnsglidninga i privat sektor ikke ble kompensert ved lønnsoppgjørene, og at lønnsutviklinga for statsansatte derfor sakk akterut i forhold til lønnsutviklinga i privat sektor. Statens lønnskomité av 1964 skulle utrede dette spørsmålet og legge fram forslag til tiltak for å rette opp eventuelle skjevheter. Komiteens innstilling fra 1966 konkluderte med at lønningene i staten i hovedsak hadde holdt tritt for lave og midlere inntekter, men at topplønningene på langt nær hadde fulgt utviklinga i privat sektor. Sjølv om man mente at statens lønninger vanskelig kunne følge utviklinga i lederlønningene i privat sektor, tok komiteen til orde for en betydelig økning av de høyere lønningene i staten og en større differensiering av regulativet. På prinsipielt grunnlag ga Statstjenestemannskartellet sin tilslutning til dette synet, men når

kartellet skulle utforme sine krav, ble et forslag om å gå inn for høyere tillegg for de høyeste lønnsklassene nedstemt. Under lønnsforhandlingene la meklingsmannen fram et forslag som fikk tilslutning fra de andre hovedsammenslutningene. Kartellet ville imidlertid ikke akseptere forlaget. Oppgjøret holdt på å gå til lønnsnemnd, men løste seg i tolvte time gjennom et nytt meklingsforslag, som alle parter kunne anbefale.

### **Statens lønnskomité av 1964 foreslo**

- en betydelig økning av de høyere lønningene i staten
- en større differensiering av regulativet

Oppgjøret i 1966 viste at Statstjenestemannskartellet, særlig NTL, hadde store vansker med å finne fram til en lønns- og tariffpolitikk som balanserte hensynet til de lavest lønte med ønsket om å ivareta interessene til alle medlemsgrupper – også medlemmer med høyere lønninger. Prinsipielt hadde Statstjenestemannskartellet som mål å føre en tariffpolitikk som la grunnlag for rekruttering fra alle stillingskategorier. I praksis viste det seg imidlertid som oftest at LO-forbundene havnet på en linje som la hovedvekten på lønnsutviklinga for folk i stillinger med lavere og midlere inntekt. LOs dominans i statssektoren kom derfor til å bidra til at lønnsdifferensieringen over tid ble redusert.

Loven som i 1933 hadde gitt statsansatte forhandlingsrett, hadde lagt forhandlingsretten til de store organisasjonene. På 1950-tallet var Statstjenestemannskartellet, STAFO og EL de eneste godkjente sammenslutningene etter loven, og de reelle forhandlingene om regulativet i 1948 ble ført mellom disse tre organisasjonene og staten.

Loven åpnet likevel for at mindre grupper kunne kreve forhandlinger. På midten av 50-tallet benyttet flere grupper seg av disse mulighetene. Dette førte til at LO gikk inn for en endring av lovverket som sikret kontroll over mindre grupper av statstjenestemenn. Resultatet ble tjenestetvistloven av 1958. Den nye loven innebar en innskjerping av begrensningen i forhandlingsretten og i realiteten i Stortingets mulighet til å forandre på inngåtte avtaler. Tjenestetvistloven styrket de store sammenslutningenes posisjon i den statlige lønnspolitikken, og den hovedsammenslutningen som dominerte statlig sektor, fikk en avgjørende innflytelse på denne politikken.

### **Kommunal og statlig sektor samordnes**

Utviklinga i kommunal sektor skjedde innenfor andre rammer. Før krigen hadde tariffpolitikken i kommunesektoren vært sterkt desentralisert. Det ble opprettet

tariffavtale for den enkelte kommune. Etter krigen kom de første sentrale avtale- ne, og Kommuneforbundet arbeidet gjennom lønnsoppgjørene på 50-tallet for sentraliserte landsomfattende avtaler. I 1964 ble det etablert et felles offentlig lønns- regulativ. Koplingen mellom tariffpolitikken i stat og kommune førte til nærmere samarbeid mellom NKF og Statstjenestemannskartellet. På midten av 1960-tallet tilmeldte NKF 20 000 medlemmer i Kartellet,<sup>5</sup> og sikret seg på denne måten posisjon og innflytelse i statsoppgjørene.

I 1964 ble det etablert et felles offentlig lønnsregulativ.

Til tross for den kraftige medlemsveksten i NKF, var det Statstjenestemannskar- tetlet som utad i første rekke framsto som talsmenn for den offentlige lønnspoli- tikken. I virkeligheten hadde nok Kommuneforbundet større innflytelse på den offentlig lønns- og tariffpolitikken enn det man kunne få inntrykk av, på grunn av sin tyngde i begge tariffområdene. LOs tariffpolitikk hadde to strategiske mål. For det første å sørge for at lønnsutviklinga i offentlig sektor – kommunal og statlig – var knyttet opp til lønnsutviklinga i privat sektor.<sup>6</sup> For det andre å sørge for at lønnsutviklinga i offentlig sektor var preget av utjevning og samordning.

Tjenestetvistloven ga et godt institusjonelt grunnlag for en lønnspolitikk som var styrt av hovedorganisasjonene. Kommuneforbundets sterke stilling i de kom- munale tariffområdene ble benyttet til å knytte sammen kommunal og statlig sektor. Til gjengjeld fikk forbundet gjennomslag for sine krav om lavtlønnsprofil i de offentlige oppgjørene.

Felles lønnsregulativ for stat og kommune, Kommuneforbundets deltakelse i Statstjenes- temannskartellet og forbundets innflytelse på den statlige tariffpolitikken, sørget for at LO hadde en avgjørende innflytelse på hele den offentlige lønnsutviklinga.

<sup>5</sup> I Statstjenestemannskartelletts beretning for 1964 er faktisk NKF oppført som det største forbun- det i kartellet med 20 000 medlemmer, tett fulgt av NTL og Jernbaneforbundet. Det reelle antallet statstjenestemenn organisert i Kommuneforbundet var neppe over 1000.

<sup>6</sup> Ifølge Mugaas var denne koplingen opprinnelig så enkel at man regulerte 1948-regulativet ved å gi statstilsatte det samme tillegget som voksne mannlige arbeidere i NHO-området. Man kunne velge om man ville ta ut dette tillegget som krone- eller prosenttillegg, men «uansett kan vi slå fast at byråsjefen og professoren fikk sin lønnsregulering med basis i timelønnen i N.A.F's medlemsbedrif- ter». Denne enkle reguleringen ble brukt fram til midten av 1960-tallet. Se Solidaritet og Rettfer- dighet i 50 år 1939 – 1989, utgitt av Norsk Statstjenestemannskartell, Oslo 1989.

LOs posisjon i det statlige tariffområdet ble på denne måten av strategisk betydning. Det er dette som er bakgrunnen for at man valgte å møte utfordringa ved dannelsen av YS og AF gjennom samarbeid med Norsk Lærerlag, og sørge for at Lærerlaget ble holdt innenfor det statlige tariffområdet.

Overføringa av kommunale arbeidstakere til statens regulativ i 1964 forutsatte et nærmere samarbeid mellom Forhandlingsorganisasjonen<sup>7</sup> og Statens Personaldirektorat. Den første tida var preget av at staten bestemte, sjøl om kommunesektoren til en viss grad ble tatt med på råd. Etter hvert utviklet samarbeidet seg både når det gjaldt forberedelser og gjennomføring av forhandlingene. Forhandlingene ble likevel stadig komplisert av at sammensetningen av arbeidstakergruppene var forskjellig i de to områdene. Et lavtlønnsoppgjør som var økonomisk overkommelig i staten, kunne lett bli for dyrt for kommunene. Det var ikke uvanlig at staten i sluttfasen overkjørte kommunesektoren fullstendig, og la fram et siste tilbud til organisasjonene uten å ta hensyn til Kommunenes Sentralforbund. Dermed brøt KS forhandlingene, og meklinga førte ikke til resultater før man hadde konferert med kommunalministeren og fått mer eller mindre vage løfter om kompensasjon i forslaget til neste års statsbudsjett.<sup>8</sup>

Statstjenestemannskartellet med NKF som medlem, krevde en lønnsprofil som passet tyngden av LOs medlemmer i kommunesektoren. Dette kravet var ikke for dyrt for staten, som aksepterte det, og det førte i sin tur til at kommunene, i hvert fall av og til, fikk mer penger. Det er bemerkelsesverdig at dette systemet varte i bortimot 25 år.

Statstjenestemannskartellet med NKF som medlem, krevde en lønnsprofil som passet tyngden av LOs medlemmer i kommunesektoren. Dette kravet var ikke for dyrt for staten, som aksepterte det, og det førte i sin tur til at kommunene, i hvert fall av og til, fikk mer penger. Dette systemet varte i bortimot 25 år

<sup>7</sup> Felles forhandlingsorganisasjon for Byforbundet og Herredsforbundet.

<sup>8</sup> Beskrivelsen av «forhandlingslogikken» i offentlig sektor er hentet fra Reidar Falch: Kommunenes sentrale arbeidsgiverorganisasjon 1947–1997. KS 1997.

## Fagbevegelsens organisasjoner utenfor LO

### LOs lønnspolitikk skapte spenninger

LOs dominans og lønns- og tariffpolitikk innen offentlig sektor skapte spenninger både internt i LO og i forhold til organisasjoner som ikke var tilsluttet LO. En kort gjennomgang av hovedtrekkene i, og utviklinga av, denne politikken, kan bidra til forståelse for framveksten av de andre organisasjonene.

Kort sagt kan man si at LOs tariffpolitikk innen offentlig sektor – i hvert fall fram til 90-tallet – har hvilt på at lønnsutviklinga i offentlig sektor skal tilpasses lønnsutviklinga i privat sektor, og at lønnsdifferensiering skal basere seg på sentralt avtalte bestemmelser som regulerer lønna i forhold til stilling, kompetanse og ansiennitet. I tillegg til dette har LOs politikk gjennomgående vært tilpasset sammensetningen av LOs medlemsmasse, noe som har gitt seg utslag i en temmelig systematisk lavlønsorientering.

#### **LOs tariffpolitikk i offentlig sektor hvilte fram til 90-tallet på at**

- lønnsutviklinga i offentlig sektor skulle tilpasses lønnsutviklinga i privat sektor
- at lønnsdifferensiering skulle basere seg på sentralt avtalte bestemmelser som regulerte lønna i forhold til stilling, kompetanse og ansiennitet
- en systematisk lavlønsorientering

På grunnlag av Lønnskomiteene av 1946, 1964 og 1971 kan man trekke en linje fra tida etter annen verdenskrig til slutten av 1970-tallet, hvor disse hensynene har en dominerende plass. Denne politikken skapte konflikter både internt og i forhold til andre organisasjoner. Internt var det mest framtreddende problemet knyttet til lønnsglidningen i privat sektor, og etterslep. I perioder med stor lønns-glidning har dette spørsmålet systematisk skapt intern strid i LO.

Spørsmålet om lønnsdifferensiering og lønnsrelasjonene har også skapt problemer internt, særlig mellom NTL og de andre forbundene. Men dette spørsmålet har fått større konsekvenser for forholdet mellom LO og de andre organisasjonene enn for forholdene internt i LO.

Sykepleieraksjonen i 1972, hvor en aksjonsgruppe innenfor Norsk Sykepleierforbund i strid med ledelsen i eget forbund organiserte ulovlig arbeidsnedleggelse for høyere lønn og bedre betingelser, er på mange måter det første uttrykket for en ny holdning blant organisasjonene utenfor LO. Aksjonen hadde som eksplisitt mål å endre lønnsrelasjonene innen det offentlige regulativet (to lønnstrinn i tillegg til alle sykepleiere), og sjøl om ikke aksjonene førte til de store forandringene på kort sikt., var de starten på noe som må kunne ses på som et opprør mot

konsekvensene av LOs tariffpolitikk i offentlig sektor. I ettertid kan vi se denne aksjonen som en forløper for en stadig mer aggressiv, i hvert fall høylytt, tariffpolitikk fra utdanningsgruppene.

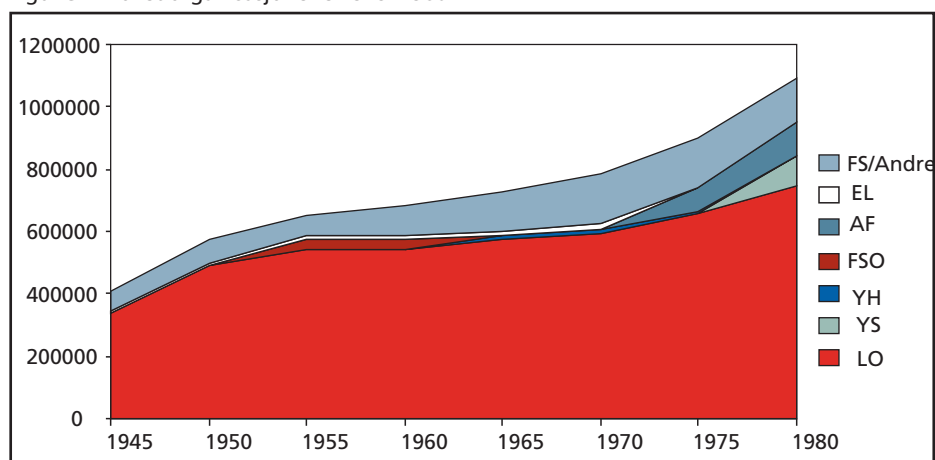
### Dannelsen av YS og AF

På midten av 1970-tallet gikk en rekke yrkesorganisasjoner som ikke sto tilsluttet LO, sammen i to nye hovedorganisasjoner: Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) i 1974 og Yrkesorganisasjonenes Sentralorganisasjon (YS) i 1977. Sjøl om de var mye mindre enn LO, framsto de som langt mer alvorlige utfordrere til LOs hittil ganske enerådende posisjon enn hva deres forløpere hadde vært.

Årsaken til denne utviklinga var dels av organisatorisk karakter, dels forårsaket av endringer i arbeidsmarkedet. Forbundene som gikk inn i de nye hovedorganisasjonene var stort sett gamle forbund. Mange var dannet før annen verdenskrig og var eldre enn de fleste LO-forbundene.

Det var heller ikke noe nytt at de samarbeidet både om tariffspørsmål og andre spørsmål. I staten hadde STAFO og EL hatt status av hovedsammenslutning fra midten av 1930-åra, og omkring 1950 søkte både akademikerne og funksjonærgruppene utenfor LO sammen i former for hovedorganisasjoner. Norsk Akademikersamband (NAS) ble stiftet i 1950 med svenske SACO som forbilde. NAS organiserte forbund med medlemmer både i privat og offentlig sektor og hadde ingen rolle i lønnsforhandlingene. NAS utviklet seg i samarbeid med EL, slik at

Figur 3.4 Hovedorganisasjonene 1945–1980



Figuren er basert på tall fra Torgeir Stokke (2000): Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1988 (Fafo-notat). Forklaringer på forkortelser: FS=Frittstående organisasjoner, EL=Embetsmennenes Landsforbund, AF=Akademikernes Fellesorganisasjon, FSO=Funksjonærenes Sentralorganisasjon, YH=Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning, YS=Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, LO=Landsorganisasjonen



medlemsforbundene hadde dobbeltmedlemskap, og NAS-forbund pliktet å være tilsluttet EL i sin helhet eller som gruppe når forbundet hadde medlemmer i staten.

Dannelsen av NAS førte ikke til nevneverdige reaksjoner hos LO. Verken Arbeiderpartiet eller LO ønsket noen organisasjonskamp mellom LO og akademikernes profesjonsforbund. Medlemstallet i NAS var dessuten begrenset. I 1952 hadde forbundene i NAS samlet om lag 17 000–18 000 medlemmer, ingen av forbundene kunne sies å være konkurrenter til LO-forbundene, og det var heller ikke noen utbredt oppfatning at disse forbundene var naturlige LO-forbund.

I 1951 ble så Funksjonærenes sentralorganisasjon (FSO) dannet. Fra starten besto FSO av fem forbund<sup>9</sup> med cirka 16 000 medlemmer. Modellen var den svenske hovedorganisasjonen TCO, som også deltok aktivt som fødselshjelper. FSO vokste raskt. I 1957 hadde ti nye forbund<sup>10</sup> sluttet seg til, og det samlede medlemstallet var 36 000.

I motsetning til dannelsen av NAS skapte framveksten av FSO sterke reaksjoner i LO, av flere årsaker. For det første ble flere av forbundene, for eksempel Norges Arbeidslederforbund, Kommunale Funksjonærers Landsforbund og Norges Funksjonærforbund sett på som direkte konkurrenter til LO-forbund, og LO gikk hardt ut mot disse «gule splittelsesorganisasjonene». I motsetning til akademikerne og embetsmennene var funksjonærene så mange at de representerte en betydelig arbeidstaker- og velgergruppe. Ifølge folketellinga i 1950 var 26 prosent av lønns-takerne funksjonærer, og trekk ved dannelsen av FSO som må ha provosert både LO og Arbeiderpartiet, var den partipolitiske sida ved funksjonærorganiseringa utenfor LO. Foran valget i 1949 hadde Høyre trykt opp et foredrag av Sjur Lindebrekke om «Funksjonærenes stilling i et statsdirigert samfunn», og LO så en klar sammenheng mellom Høyres interesse for «funksjonærspørsmålet» og dannelsen av FSO. Framtredende tillitsvalgte var Høyre-politikere, og sjøl om FSO holdt den partipolitiske uavhengighetsfanen høyt, var hele funksjonærideologien som organisasjonen begrunnet seg med, en klar markering mot det arbeiderbevegelsen sto for.

LO møtte dannelsen av FSO både med aktiv motarbeiding av FSO-forbundene og en egen organisering av de LO-tilsluttede funksjonærgruppene. I 1953 ble Funksjonærsambandet i Norge stiftet. Tanken med denne organiseringa var å gjøre LO mer attraktiv for gamle og nye funksjonærgrupper, ved å sikre dem en viss sjølstendighet i forhold til de store industriarbeidergruppene i LO. LO regnet romslig med at Funksjonærsambandet omfattet om lag 125 000 medlemmer (1956),

<sup>9</sup> Forsikringsfunksjonærenes Landsforbund (nåværende Finansforbundet), Kommunale Funksjonærers Landsforbund KFL (nåværende KFO), Norges Arbeidslederforbund (NALF), Norsk Styrmannsfor-  
ening og Norske Bankfunksjonærers Forbund (nåværende Finansforbundet).

<sup>10</sup> Det viktigste av disse var Norsk Sykepleierforbund og Norges Funksjonærforbund (NOFU).

og kunne argumentere med at det langt største antallet funksjonærer var organisert i LO.

Utviklinga videre taler for at LO lyktes i å motarbeide FSO. Viktige organisasjoner som Norges Lærerlag, STAFO og NITO meldte seg aldri inn i FSO. LOs holdning til FSO var også en medvirkende faktor til at Norges Arbeidslederforbund meldte seg ut av FSO i 1958. Da så sykepleierne ble ekskludert i 1962, var det klart at FSO var i betydelige vansker, og i 1965 ble organisasjonen oppløst.

LO lyktes imidlertid ikke med å samle uavhengige funksjonærorganisasjoner i LO. Innad i LO var det fra industriarbeiderforbundene betydelig skepsis til Funksjonærsambandet, og etter at FSO hadde utspilt sin rolle, døde dette organisasjonsleddet ut uten å etterlate seg spor i form av nevneverdig økt oppslutning i LO fra funksjonærgruppene.

På ett område fikk imidlertid arbeidet til FSO varige følger. Straks etter krigen innledet KFL forhandlinger med NKF om en sammenslutning. NKF var temmelig steile i disse forhandlingene, og da resultatet ble lagt fram til uravstemning i KFL, stemte flertallet av medlemmene imot sammenslutning. Et flertall av foreningene var imidlertid for, og resultatet var at KFL ble splittet. I 1946 sto KFL derfor igjen med cirka 500 medlemmer, i hovedsak fra Oslo-området. Forbundet fortsatte sitt arbeid, men hadde liten tilslutning. Vendepunktet for forbundets utvikling kom med dannelsen av FSO. Gjennom FSO Seksjon Kommune oppnådde forbundet status som forhandlingsorganisasjon. Ved hjelp av en aggressiv tariffpolitikk og borgerlige lokalpolitikere oppnådde KFL, gjennom FSO Seksjon Kommune, partsforhold i 238 overenskomster i 1962. Og ved oppløsninga av FSO fikk KFL tilslutning fra en rekke yrkesorganisasjoner, som på flere måter kom til å sette sitt preg på forbundet. Dette var starten på en organisering av kommuneansatte utenfor LO, som på 1990-tallet kom til å omfatte mer enn 80 000 arbeidstakere.

Bortsett fra dette hadde likevel dannelsen av FSO og LOs motoffensiv liten virkning på organisasjonsforholdene. NAS-forbundene fortsatte samarbeidet, og i 1974 dannet disse forbundene den nye hovedorganisasjonen Akademikernes Fellesorganisasjon (AF).

Også funksjonærforbundene utenfor LO fortsatte arbeidet med å finne en samarbeidsform. FSO fikk aldri status som hovedsammenslutning innen det statlige

### **To nye hovedorganisasjoner ble dannet på 1970-tallet**

1974: Akademikernes Fellesorganisasjon

1977: Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

tariffområdet. I 1957 ble Befalets Fellesorganisasjon (BFO) dannet. BFO fikk en særskilt, eller spesiell, forhandlingsrett på linje med lærerne i folkeskolen. I 1961 gikk Norsk Befalslag inn i LO, og etter at også Luftforsvarets befalsforbund gikk inn i LO i 1963, mistet BFO denne statusen. BFO gikk så sammen med Politiets Sentralorganisasjon og Statstjenestemennenes Landsforbund i Yrkesorganisasjonens Hovedsammenslutning for Embets- og Statstjenestemenn (YH) i 1964. I 1977, 13 år etter sammenbruddet av FSO, ble Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) dannet av YH, STAFO, KFL, Norges Bankfunksjonærers Forbund og Forsikringsfunksjonærenes Landsforbund. Seinere samme år sluttet også Norges Funksjonærforbund, Norske Assurandørers Forbund, Norsk Rutebilarbeiderforbund og Norsk Olje- og Gassmedarbeiderforbund seg til den nye hovedorganisasjonen. YS sto etter det fram som en hovedorganisasjon som ikke bare konkurrerte med LO om funksjonærene, men også om arbeiderne i offentlig og deler av privat sektor.

### **LOs mottrekk – samarbeidet med Norsk Lærerlag**

Etableringa av AF, og spesielt YS, skapte bekymring i LO. Utviklinga av organisasjonsforholdene i arbeidslivet var generelt urovekkende. Mens andelen av organiserte arbeidstakere som ikke var medlem av et LO-forbund var 15 prosent i 1950, var hele 27 prosent av de organiserte arbeidstakerne i 1975 medlemmer av forbund som sto utenfor LO.

Forholdene i statssektoren var spesielt urovekkende. LO hadde brukt sin dominerende posisjon i de statlige forhandlingene til å styre lønnsutviklinga i offentlig sektor. Nå sto de overfor muligheten for at forbund som ikke var tilsluttet LO, i framtida kunne inngå et samarbeid foran tariffoppgjørene, slik at Statstjenestemannskartellet mistet kontrollen over lønnsutviklinga. På lengre sikt spøkte også muligheten for at organisasjonene utenfor LO kunne gå sammen i én stor konkurrerende hovedorganisasjon.

For å beholde sin stilling måtte LO sikre seg mot at YS fikk en oppslutning som kunne utfordre LOs dominans. De to store frittstående organisasjonene, Norsk Lærerlag og Norsk Sykepleierforbund, ble sett på som nøkkelorganisasjoner i et slikt arbeid. I statssektoren var samarbeidet med Lærerlaget spesielt viktig. Ved flere tariffoppgjør hadde LO og Norsk Lærerlag samarbeidet, og nå burde dette samarbeidet etter LOs mening formaliseres og utvides til å omfatte skolepolitiske spørsmål. Et utkast til en slik avtale var allerede utarbeidet i 1976. Drøftingen omkring dette spørsmålet tok imidlertid tid, og avtalen ble formelt undertegnet først i 1980. Samarbeidsavtalen mellom LO og Norsk Lærerlag kom til å ligge til grunn for samarbeidet mellom de to organisasjonene helt fram til 2001.

#### 1980: Samarbeidsavtale mellom LO og Norsk Lærerlag

Norsk Sykepleierforbund (NSF) var det andre forbundet som ble sett på som en nøkkelorganisasjon i arbeidet med å demme opp for utviklinga av nye, konkurrerende hovedorganisasjoner. I 1982 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom LO og NSF. Denne avtalen fikk imidlertid ikke samme langvarige betydning som samarbeidsavtalen med Lærerlaget.

I 1978 ble NITO medlem av AF. Dette førte til at organisasjonsområdet til AF ble definert som yrker som krevde minst toårig høyere utdanning. Denne definisjonen åpnet AF for en rekke forbund som organiserte yrker og halv- og hjelprofesjoner som krevde kortere høgskoleutdanning. Det største av disse forbundene var Norsk Sykepleierforbund, som sa opp samarbeidsavtalen med LO og ble opptatt som medlem av AF høsten 1988. At sykepleierne søkte mot andre høgskolegrupper i AF, var ikke så merkelig. Det var merkeligere at LO ikke klarte å få til et samarbeid med hjelpepleierne.

## Kapittel 4 Ny virkelighet

Mens offentlig sektor økte sin andel av nasjonalproduktet i hele den vestlige verden i etterkrigstida fram til 1980, har andelen de siste tjue åra vært stabil. I løpet av kort tid har det blitt gjennomført omfattende reformer av både statlig og kommunal sektor, samtidig som Norge gjennom medlemskap i EØS har måttet underlegge seg direktiver om frihandel og ikke-diskriminering. Gjennom forhandlinger i Verdens handelsorganisasjon, WTO, vokser det fram nye internasjonale handelsregimer som utvider området for frihandel til hele verden. Disse regimene påvirker også dagens offentlige sektor, for eksempel gjennom krav om at offentlige anbud skal åpnes for internasjonal konkurranse.

Det som har skjedd med offentlig sektor etter 1980 kan kalles et paradigmeskifte – et helt grunnleggende skifte i synet på hele sektoren.

### «Modernisering» og effektivisering

Enkelte har kalt det som har skjedd med offentlig sektor etter 1980, et paradigmeskifte. Store mengder offentlig eiendom er solgt til private, og mange virksomheter er konkurranseutsatt og i noen grad (del)privatisert. Dette har forandret offentlig sektor og har konsekvenser både for fagbevegelsens egen organisasjon og fagligpolitiske arbeid. Mange offentlig ansatte har fått merke følgene i sin egen arbeidssituasjon.

Økonomien i den vestlige verden kom under sterkt press fra slutten av 1970-åra. Presset forsterket seg utover 1980-tallet på grunn av høye energipriser. Resultatene var arbeidsledighet, sterk inflasjon, underskudd i driftsbalansen med utlandet samt underskudd i offentlige finanser.

De siste tjue åra har vi derfor sett at det har vært gjennomslag i mange vestlige land for en type reformer med grunnlag i et felles ideologisk tankegodt; New Public Management (NPM). Typiske fellestrekk ved disse reformene er:

- Profesjonell styring – styringsfullmakten delegeres fra forvaltningen til de administrative lederne i de enkelte virksomhetene
- Definerte standarder og gjerne tallfestede mål på offentlige ytelser
- Vektlegging på resultatmål – ressurser tildeles og belønninger knyttes til mål-oppnåelse
- Oppsplitting av store enheter og innføring av konsernmodeller, organisatorisk skille mellom kjøper og selger av tjenester
- Økt konkurranse – bruk av kontrakter og anbud
- Bruk av ledelsessystemer og -praksis fra privat sektor, innføring av bonussystemer og individuell lønnsfastsettelse
- Sterkere budsjett disiplin, kostnadsutt og økt arbeidsdisiplin

De klareste eksponentene for denne typen reformprosesser for en «mer effektiv offentlig sektor», var Storbritannia og New Zealand, men også Norge, Sverige og andre europeiske land er påvirket av New Public Management. På mange måter kan vi derfor si at NPM og ideologien som ligger bak, er uttrykk for en globalisering. Noen kaller det modernisering, andre kaller det høyredreining. OECD har oppmuntret til å innføre NPM, og organisasjonen evaluerer landene på hvor flinke de er til å leve opp til idealene.

*Norsk økonomi* var sterk på grunn av de store oljeinntektene. Problemene kom derfor litt seinere her enn i den øvrige vestlige verden. Men det kraftige prisetallet på olje midt på 1980-tallet endret dette. Det ble en bred politisk enighet også i Norge om at veksten i offentlig sektor måtte dempes, og for å frigjøre ressurser til nye satsingsområder ble det stilt krav til effektivisering og omprioriteringer på budsjettene. I Norge har det fra både borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer særlig vært fokusert på effektivisering gjennom å utsette offentlig tjenesteproduksjon for konkurranse. De første konkrete uttrykkene for denne nytenkningen kom i form av programmer for modernisering av offentlig virksomhet. I 1985 presenterte den borgerlige trepartiregjeringa et moderniseringsprogram for offentlig forvaltning, og i 1987 kom Arbeiderpartiregjeringa med *sitt* fornyelsesprogram, Den nye staten.

I Norge har det særlig vært fokusert på effektivisering gjennom å utsette offentlig tjenesteproduksjon for konkurranse. En sentral problemstilling har vært om offentlig ansvar og engasjement også skal innebære at det offentlige sjøl skal produsere og fordele godene.

Utviklinga innenfor statlig sektor på 80-tallet har vært preget av økt fokusering på mål og resultatstyring. Prinsipielle krav om målformulering og rapportering om oppnådde resultater ble fastlagt i reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet allerede i 1985. I 1990 ble alle statlige virksomheter pålagt å innføre mål- og resultatstyring, og dette ble videreført i innføringen av nytt økonomireglement for staten fra 1997.

I kommunal sektor ble det innført reformer av systemet for økonomiske overføringer fra staten til kommunal virksomhet. I 1986 ble det vedtatt nytt inntektssystem med innføring av rammetilskudd til kommunene, og i 1991 en revisjon av kommuneloven som ga kommuner og fylkesting mer formell makt til å fordele statsoverførte midler mellom ulike sektorer.

En sentral problemstilling har vært om offentlig ansvar og engasjement også skal innebære at det offentlige sjøl skal produsere og fordele godene. Vi vil ikke her gå inn på den politiske diskusjonen om disse ideene, men kan slå fast at de har preget norsk debatt og politikk overfor offentlig sektor.

Skiftende regjeringer har de siste åra eksperimentert med organisering, produksjon og levering av offentlige tjenester. Den etablerte kulturen, verdier og normer for ledelse er utfordret. Verdier forankret i offentlig administrasjon, blant annet det å tjene de offentlige interesser, er blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. Offentlig sektors makt skulle reduseres, og måten å organisere og styre på skulle moderniseres og effektiviseres.

Medlemskapet i EØS og Verdens Handelsorganisasjon, hvor politikken dreies i retning av stadig mer omfattende frihandel, gjør at Norges politiske handlingsrom blir mindre.

## Noen viktige trekk ved den nye virkeligheten

### Viktige trekk ved den nye virkeligheten

- Klarere skille mellom forvaltning og drift
- Utskilling av tjenester
- Oppsplitting av store etater
- Omstillinger på grunn av avregulering og konkurranse
- Internasjonal konkurranse
- Bransjeintegrasjon og konserndannelser
- Nedbemanning og omorganiseringer
- Ansvar for velferdsoppgaver overføres fra stat til kommune
- Store teknologiske endringer

### Klarere skille mellom forvaltning og drift – fra forvaltning til A/S

Reformene i Norge har særlig dreid seg om å skille driftsansvar fra politikk, slik at offentlige virksomheter som produserer varer eller tjenester i prinsippet kan drives på samme måte som private bedrifter. Fortsettelsen av denne politikken er at de skal konkurrere med private leverandører og med hverandre for å være mest mulig effektive. Politiske beslutninger forbeholdes overordnede prioriteringer, mens selve driften avpolitiseres og utføres «forretningsmessig».

I staten har skillet mellom drift og politikk ført til nye tilknytningsformer for mange virksomheter, særlig gjennom at det er gjort et grunnleggende skille mellom forvaltningsorganer og virksomheter som *eies* av staten. Flere og flere virksomheter er skilt ut fra statsforvaltningen til statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskaper. Bare fra 1988 til 1994 skjedde minst femti endringer i tilknytningsform. Direktoratere er omdannet til forvaltningsbedrifter, og forvaltningsbedrifter er omdannet til selskaper. Eksempler på dette er de gamle trafikketatene, som har gitt oss statsaksjeselskaper som Telenor, NSB, Posten, Avinor og Mesta.

Stort sett er disse virksomhetene foreløpig heleid av staten, men utskillingen legger til rette for (del)privatisering i neste omgang, slik det har skjedd i Telenor og Norsk Medisinaldepot. Privatisering betyr at en offentlig virksomhet går over til å bli eid av private aktører og finansieres gjennom salg av sine produkter.



## Fra stat til marked

- **NRK:** Forvaltningsorganet NRK ble i 1988 gjort om til en stiftelse. I 1992 ble det tildelt konsesjon til reklamefinansiert TV2 og P4. I 1996 ble NRK omgjort til aksjeselskap.
- Forvaltningsorganet **Televerket** ble i 1994 helstatlig aksjeselskap og skiftet navn til Telenor året etter. De siste enerettene ble avviklet i 1998 i samsvar med EU-direktiv. I 2000 ble selskapet delprivatisert. Per desember 2003 er den statlige andelen 63 prosent.
- Forvaltningsorganet **Norges Statsbaner** ble delt i baneinfrastruktur (Jernbanelverket) og trafikkjenester (NSB) i 1996. NSB ble særlovsselskapet NSB BA og omdannet til aksjeselskap i 2002. I dag er NSB et konsern med flere datterselskaper. Det er gradvis åpnet for at andre operatører enn NSB kan bruke banenettet på strekninger som NSB sjøl ikke finner lønnsomt å drive. Nå foreligger konkrete planer om konkurranseutsetting av enkelte strekninger.
- Forvaltningsorganet **Postverket** ble omgjort til særlovsselskapet Posten Norge BA i 1996, og til aksjeselskap i 2002. EUs postdirektiv av 1997, som også gjelder Norge, angir en tidsplan for gradvis liberalisering av postmarkedet inntil alle eneretter er avviklet.
- **Elektrisitet:** Store deler av elektrisitetsmarkedet ble liberalisert gjennom energiloven av 1990. I 1991 ble det foretatt en deling mellom kraftoverføringsnett (Statnett) og kraftproduksjon (Statkraft). Kommunale kraftselskaper som tidligere var forvaltningsorganer, er for det meste omgjort til interkommunale foretak, deretter til aksjeselskaper, og til slutt solgt til store aktører som Statkraft, Oslo Energi eller Vattenfall. Statkraft er foreløpig statsforetak, men er foreslått omdannet til AS. Oslo Energi er solgt til Hafslund, men Oslo kommune innehar aksjemajoriteten i Hafslund med 53,7 prosent. Forbrukerne kan i dag fritt velge kraftleverandør, og det er etablert et felles nordisk kraftmarked.

Begrunnelsen for dette er en tro på at markedet vil regulere virksomheten bedre enn myndighetene. Flere virksomheter er delprivatisert, som Telenor, gjennom å bli introdusert på børsen og få solgt en stor del av sin aksjekapital til private investorer. Sjøl om det offentlige fortsatt eier mesteparten av for eksempel Telenor, er det åpnet for at eierandelen kan reduseres i framtida, enten gjennom å selge via børsen eller gjennom strategiske allianser med store internasjonale private selskap.

## Oversikt over de viktigste eierformer for statlige virksomheter

**Forvaltningsorgan** (juridisk en del av staten. Stortinget og forvaltningen har en overordnet styring og instruksjonsrett)

- Ordinære forvaltningsorgan (departementer og direktorater)
- Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter
- Forvaltningsbedrifter med utvidede fullmakter

### Selskaper eid av staten

- Statsaksjeselskaper (reguleres av aksjelovgivningen med enkelte særbestemmelser for statsaksjeselskap)
  - heleid (Posten, NSB)
  - deleid (Telenor)
- Stiftelse
- Statsforetak (reguleres ved egen lov om statsforetak og kjennetegnes ved at staten har utvidet økonomisk ansvar, blant annet ved avvikling/konkurs)
  - (Statkraft)
- Særlovsselskaper (reguleres ved egen lov for hvert enkelt selskap, og varierer derfor innbyrdes med henblikk på styrings- og ansvarsforholdet til staten)
  - (SND)
- [BA-selskaper (de ansatte beholdt rettigheter tilsvarende statstjenestemenn)
  - tidligere NSB og Posten, men brukes ikke lenger]
- Helseforetak (reguleres av lov om helseforetak utarbeidet med utgangspunkt i lov om statsforetak. Helseforetakene er egne rettssubjekter).

Også i kommunal sektor har den samme tendensen gitt seg utslag i nye virksomhetsformer. Kommuneloven er tilpasset ved å innføre nyskapningen kommunalt foretak, hvor det kommunale foretaket gis større fullmakt og sjølstendighet, men slik at fylkesting/kommunestyre fortsatt er øverste politisk og økonomisk ansvarlige. Aksjeloven gjelder for kommunale aksjeselskaper, mens det er en egen lov for interkommunale selskaper. Hovedhensikten ved å innføre disse selskapsformene er at driftsbeslutninger i større grad skal fattes av virksomheten sjøl.

## Oversikt over de viktigste eierformer i kommunene

- Kommunalt foretak (sykehjem, barnehager)
- Interkommunale selskaper (renovasjon, vann/avløp)
- Aksjeselskaper (kino, e-verk)

En trend i kommunene er omdanning av kommunale virksomheter til resultatenheter, som står for en avgrenset del av kommunens tjenesteproduksjon, for eksempel et sykehjem eller en skole. Ofte innføres samtidig bestiller-utfører-modeller, hvor all virksomhet i resultatene finansieres gjennom at forvaltningen bestiller og betaler for tjenester. Vi får altså et klart skille mellom forvaltningen som treffer vedtak, og driftsorganisasjonene som er aktører på et marked gjennom kjøp og salg.

Kommunale kraftverk som tidligere var forvaltningsorgan, er eksempler på denne prosessen. De har i stor grad blitt gjort om til interkommunale foretak. Mange er i neste omgang gjort til aksjeselskaper. En del er etterpå solgt til Statkraft, Oslo Energi og svenske Vattenfall, og Oslo Energi er solgt til aksjeselskapet Hafslund.

Det går et hovedskille mellom de virksomheter som er en del av staten/kommunen, og de virksomheter som på en eller annen måte eies av staten/kommunen. I virksomheter som er en del av forvaltningen, har staten eller kommunen direkte instruksjonsrett, og vanligvis vedtar Stortinget eller kommunestyret et detaljert budsjett. På den andre sida av hovedskillet finner vi de virksomhetene som eies gjennom aksjeselskaper eller andre konstruksjoner. Her utøver staten/kommunen makt gjennom en generalforsamling eller liknende, hvor staten/kommunen som eier velger et styre. Forskjellene mellom de ulike typene tilknytningsformer hvor staten er eier, er liten, ifølge en undersøkelse utført av Statskonsult.

I de virksomhetene som stat eller kommune eier gjennom aksjeselskaper eller andre konstruksjoner, utøves makta gjennom en generalforsamling eller liknende, hvor staten/kommunen som eier velger et styre. Staten eller kommunen har ingen direkte instruksjonsrett.

Privatisering er en dramatisk endring, hvor offentlige myndigheter gir fra seg den styringsretten som ligger i å eie. Hvis virksomheten ikke makter konkurransen, kan den bli kjøpt opp av konkurrenter, bli lagt ned eller bli presset til store omorganiseringer.

### **Fra ideelle organisasjoner til kommersielle aktører**

Ideelle organisasjoner som Norske Kvinners Sanitetsforening, Røde Kors og Kirkens Bymisjon har lenge vært en del av den offentlige velferdsproduksjonen, for eksempel i barnevern, rusomsorg og sykehjem. Dette har vært mindre omstridt. De siste åra har det imidlertid skjedd to viktige endringer.

For det første har vi fått et inntog av rene kommersielle aktører. De siste åra har for eksempel virksomheter knyttet til Norlandia Omsorg og Capiro Norge fått innpass som leverandører av pleie- og omsorgstjenester. Dette er aktører som har som hovedformål å tjene penger, mens de frivillige organisasjonene har drevet velferdsproduksjon ut fra ideelle mål.

Konkurransetsetting, private leverandører og økt vekt på økonomisk lønnsomhet har i neste omgang lagt et ytterligere press også på de frivillige organisasjonene, som har blitt tvunget til å effektivisere og tenke kommersielt. En konsekvens av dette er at en rekke av deres virksomheter er skilt ut som egne aksjeselskaper, som i større grad enn før drives på forretningsmessige prinsipper.

### **Utskilling av støttetjenester**

De statlige og kommunale forvaltningsbedriftene har tradisjonelt stått for alle funksjoner sjøl. Sjøl om virksomhetene til nå oftest er beholdt i offentlig eie etter omdanning til aksjeselskaper eller liknende, ser vi at de gjerne skiller ut tjenester som ikke anses å tilhøre kjernevirksomheten. Mønsteret i dette er gjerne at tjenesten først skilles ut som et heleid datterselskap, deretter kommer det inn et privateid selskap som partner, og til slutt selges selskapet helt ut. Tjenesten settes ut på anbud, slik at selskapet der de tidligere ansatte arbeider, må konkurrere med andre selskaper, og kan tape kontrakten. Etter en tid utføres derfor tjenestene i økende grad av private selskaper.

Mønsteret er gjerne at tjenesten først skilles ut som et heleid datterselskap, deretter kommer det inn et privateid selskap som partner, og til slutt selges selskapet helt ut.

Reingjøringsdelen av NSB er delt i to. Den delen som driver reinhold av bygninger og eiendommer, NSB Eiendom Renhold, ble våren 2002 overført til ISS Norge, mens reinholdet av tog ble vedtatt konkurranseutsatt høsten 2003. Dette har vært utført av et felles eid selskap med ISS (NSB Trafikkservice AS), som tidligere tapte anbud på reinhold av Flytoget og Linx-togene til tross for kraftige kutt i timeprisene. NSBs reisebyrå er solgt til reiselivskonsernet VIA Gruppen, og billettsalget er enkelte steder overlatt til Narvesen. I Posten har det skjedd en liknende utvikling gjennom at kantine-, reinholds- og byggetjenester ble skilt ut og eies i dag i sin helhet av ISS under navnet Procuo Servicepartner.

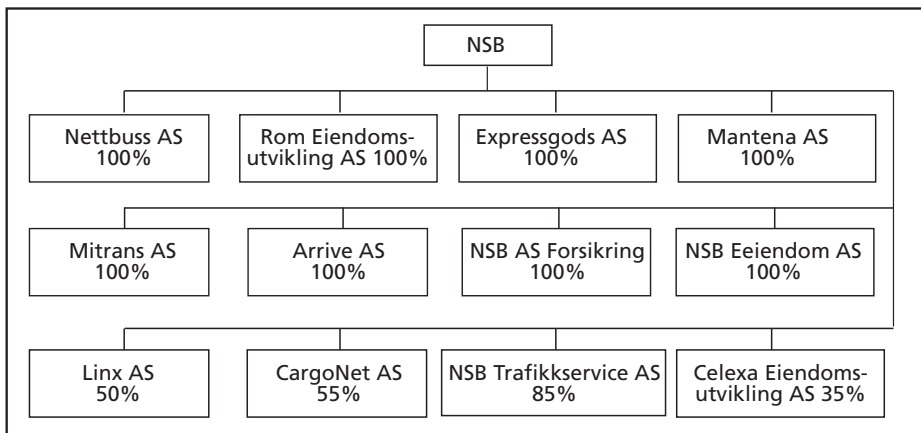
## Oppsplitting av store etater til mange små virksomheter

Skillet mellom forvaltning og drift fører i seg sjøl til oppsplitting av tidligere store virksomheter. Vi har også sett at flere av de nye driftsselskapene har blitt organisert som konsern, hvor en stor del av virksomheten er skilt ut i datterselskaper.

NSB er ett eksempel på en virksomhet som har fått en annen type selskapsstruktur i overgangen fra forvaltning til forretning. Som forvaltningsorgan var NSB å regne som én enhet. Først ble Jernbaneverket skilt fra NSB. Deretter har det blitt foretatt en oppsplitting av driftsselskapet NSB. Nå består NSB av et morselskap med enkelte kjerneoppgaver, åtte heleide aksjeselskaper og fire selskaper som de eier andeler i (fra 35 til 85 prosent). Det er laget flere organisatoriske skiller mellom morselskapet og de heleide døtrene. Døtrene er sjølstendige økonomiske og juridiske enheter. Dersom en av døtrene får økonomiske vansker, er hun avhengig av å få tilført ny aksjekapital fra sine eiere. Slike beslutninger må så gjennom flere organer. Prosessen blir altså en helt annen enn når alle delene var samlet som én økonomisk og juridisk enhet.

Oppsplittingen i flere selskaper endrer den tidligere felles etatskulturen. Gammel lojalitet forsvinner, og fellesskapsfølelsen smuldrer opp. Telenor har gjennomført en konsernorganisering med oppdeling i flere foretak, utskilling og oppkjøp av virksomheter. Blant annet er installasjonsselskapet Bravida utskilt, og Telenor har foretatt oppkjøp av nye, mer IT-pregede bedrifter, med nye typer arbeidstakere. En stor del av den tradisjonelle virksomheten, hvor LO står sterkt, er nedbygd eller utskilt. Det har i perioden blitt foretatt en stor utskifting av ansatte i konsernet. I Telenors konkurrentbedrifter som er etablert i løpet av disse åra i takt med liberalisering, står dessuten fagorganisasjonene svakt eller eksisterer ikke. Særlig gjelder dette LO.

Figur 4.1 Konsernet NSB med datterselskaper per desember 2003



I kommuner med omfattende bruk av kontrakter skjer det en oppsplitting av forvaltningen i kontraktsenheter. Det blir en klarere rollefordeling mellom de ulike delene av kommunen; politikkenheter, forvaltningsenheter, driftsenheter, infrastrukturenheter, tilsynsenheter og revisjonsenheter. Disse styrer, bestiller, kjøper, selger og passer på hverandre.

## Konkurransen i offentlig sektor

### Med private

- Privatisering (overføring av offentlig virksomhet til private aktører)
- Konkurransenutsetting (produksjonen av tjenesten settes ut på anbud, hvor både private og offentlige virksomheter får delta)

### Internt

- Bestiller-utfører (etablering av et internt marked hvor ulike offentlige enheter får rolle som henholdsvis bestiller og utfører av tjenesten)
- Benchmarking (sammenlikne offentlige virksomheter for å vise hvem som har de beste resultatene)
- Incentivsystemer (lønnssystemer med ekstra belønning til dem som oppnår definerte mål for virksomheten)

### Om brukerne

- **Fritt konsumvalg** (forbrukerne kan velge mellom alternative offentlige tilbud. Pengene følger forbrukeren, slik at den virksomheten som blir valgt, får pengene)
- **Brukerbetaling** (brukerne må finansiere en del av kostnadene gjennom egenbetaling, noe som skaper et kjøp-salg-forhold)

### Om ressurser (mellom ulike enheter)

- **Stykkprisfinansiering** (virksomheten finansieres helt eller delvis gjennom produksjon, for eksempel. at et sykehjem får et fast beløp per pasient per år)
- **Målestokkonkurransen** (myndighetene setter pris på tjenestene ut fra en analyse av gjennomsnittskostnadene for denne typen virksomhet. Virksomhetene får tilført midler ut fra sin produksjon og den beregnede gjennomsnittsprisen)

## **Avregulering og konkurranse**

Parallelt med utskilling og fristilling fra stat og kommune har sentrale områder som energi, post og tele blitt avregulert, og de offentlige monopolvirksomhetene er dermed blitt utsatt for konkurranse. Først skjedde dette innenfor telesektoren, seinere har sentrale områder som post og jernbanedrift fulgt etter. Dette er en utvikling som har foregått innenfor og drives fram av EU, men Norge har i flere tilfeller gjennomført reformer tidligere enn vi har måttet.

Posten er ett eksempel på det som skjer. Postens enerett på forsendelse av lukket adressert brevpost har krympet gradvis som følge av EU-bestemmelser. Fra 1. juli 2003 ble enerettsområdet redusert til brevpost opptil 100 gram. Etter planen skal EU i 2009 vurdere om postmarkedet skal liberaliseres fullt ut. Fra 1. juli 2003 ble det også åpnet for full konkurranse på post til utlandet. Monopoldelen utgjør omtrent en tredel av konsernets totale omsetning. I tillegg åpner EU for full konkurranse på utgående, grenseoverskridende post.

Den samme utviklinga i retning av avmonopolisering ser vi i kommunene. Tjenester som før ble drevet av kommunalt ansatte settes ut på anbud. Dels vinner private selskaper innpass, og dels ser vi at kommunale enheter og selskaper leverer anbud i andre kommuner, slik at kommunale virksomheter fra forskjellige kommuner kommer i konkurranse med hverandre.

## **Internasjonal konkurranse**

Utviklinga i EU og Verdens Handelsorganisasjon i retning av økt frihandel også på tjenesteområdet betyr ikke bare et press i retning av økt liberalisering, men dessuten at dagens offentlige tjenesteprodusenter møter økt internasjonal konkurranse. Dette gjelder i første rekke de gamle statlige monopolene innenfor samferdsel, men i økende grad også kommunale tjenester som sykehjem og busstransport.

Avmonopoliseringen og fristillinga gir for eksempel Posten større frihet, men samtidig må selskapet overleve på et krevende nasjonalt og etter hvert internasjonalt marked. Utenlandske selskaper har etablert seg i Norge med lønnsomme nisjeprodukter. Sjøl om de neppe bygger opp parallelle nettverk til Posten, utgjør de en betydelig konkurranse. Alle de store europeiske postselskapene er inne i Norge, enten direkte, eller som eiere av andre selskaper. For å bevare tilgangen til det europeiske markedet er Posten avhengig av å finne internasjonale allierte.

Kollektivtrafikken åpnes mer og mer for konkurranse. EU-kommisjonen har gått inn for en forordning som forlanger at all statlig støttet kollektivtrafikk skal legges ut på anbud. Sjøl om forordningen har møtt motstand i EU-parlamentet, vil den antakelig bli en realitet i løpet av få år. Den norske regjeringa stiller seg positiv til konkurranse på persontrafikk på skinner. NSB må være forberedt på å delta i anbudskonkurranser for å kjempe om å få kjøre distanser de til nå har hatt

monopol på. I Sverige og Danmark er utenlandske selskaper allerede etablert i persontrafikken. Store multinasjonale selskaper som Connex og Arriva, samt nordiske jernbaneselskaper, har varslet interesse for å drive enkelte jernbanestrekninger når de åpnes for konkurranse i Norge.

EU-kommisjonen har gått inn for en forordning som forlanger at all statlig støttet kollektivtrafikk skal legges ut på anbud.

Internasjonale selskaper som Norlandia og Actica/Capio etablerer private sykehjem.

Tjenesteavtalen i Verdens Handelsorganisasjon (GATS) omfatter alle typer tjenester, fra vannforsyning til utdanning, og alle typer reguleringer, fra krav om sertifikater til antall utøvere i en bransje, og alle nivåer av offentlig styring. Forhandlingene høsten 2003 brøt sammen, fordi landene i sør ikke ønsket å utvide avtalen til blant annet krav om at offentlige anbud skal åpnes for internasjonal frihandel, men tendensen til at nye områder åpnes for frihandel, er klar.

### **Bransjeintegrasjon og konserndannelse**

Teknologisk utvikling, avregulering og internasjonal konkurranse har ført til at tidligere sterkt atskilte bransjer har smeltet sammen og at det dannes store internasjonale konsern som satser i flere av disse tidligere atskilte bransjene, blant annet gjennom oppkjøp. Samtidig er norsk fagbevegelse i stor grad inndelt etter bransje.

Tidligere var det for eksempel et klart skille mellom de statlige postselskapene og godsselskaper. Postselskapene drev med lette forsendelser som brev og pakker, og godstransportørene drev tyngre forsendelser som partilast og stykk gods. Dette skillet er i ferd med å bli visket mer ut. Kundene etterspør totalløsninger og dør-til-dør-levering. Dermed har de store fraktselskapene begynt å tilby totaløsninger og avanserte logistikk-løsninger. Posten Norges oppkjøp av Nor-Cargo i mars 2004 er et eksempel på dette. Skillet mellom de to selskapstypene vil bli ytterligere svekket når brevmonopolet gradvis avskaffes.

I Europa er det noen av de tidligere statlige postmonopolene, i første rekke Deutsche Post, Royal Mail og La Poste, som bygger seg opp til å dominere logistikkmarkedet. Sammen med tyske Die Bahn kontrollerer de i dag de store transportnettverkene for alle typer gods.



På kollektivtrafikkområdet satser store konsern som Connex og Arriva både innenfor buss, jernbane og sporveier. Connex har kjøpt seg opp i S.O.T., som kjører i Stavanger-området. De kjører også ruter på Nesodden, i Nittedal og i Holmestrand, og har flere ganger signalisert interesse for å starte togdrift. Britiske Arriva forsøkte uten hell å ta over Norgesbuss for få år siden, og har varslet interesse for å gi tilbud på enkelte togstrekninger. Sjøl om internasjonaliseringen innen kollektivtrafikk ikke har kommet så langt i Norge ennå, viser utviklinga i våre naboland at vi må være forberedt også her.

### **Nedbemanning, omorganisering – færre arbeidere og lavere funksjonærer**

Å kople offentlige virksomheter opp mot det private markedet fører nesten alltid til at det må gjennomføres dramatiske endringer i de offentlige virksomhetene. De møter private konkurrenter som har tilpasset seg hard konkurranse over lang tid.

Innenfor alle de store virksomhetene som er skilt ut fra statlig forvaltning, har vi sett en omfattende nedbemanning, både samtidig med utskillingen og etterpå. Mesta reduserte for eksempel bemanningen med en tredel da det ble fristilt 1.1.2003. Høsten 2003 besluttet Avinor, det tidligere Luftfartsverket, å kutte 700 av 2900 årsverk uten at noen flyplasser skulle legges ned.

Særlig er det arbeider- og funksjonærsjiktet nederst i hierarkiet som rammes gjennom disse omstillingene. Dette skjer både på grunn av rasjonalisering og gjennom at disse oppgavene heller blir kjøpt inn framfor at de utføres i egen regi. Siden LO har sin tyngde blant arbeidere og lavere funksjonærer, får denne utviklinga store konsekvenser for maktfordelingen mellom fagorganisasjonene.

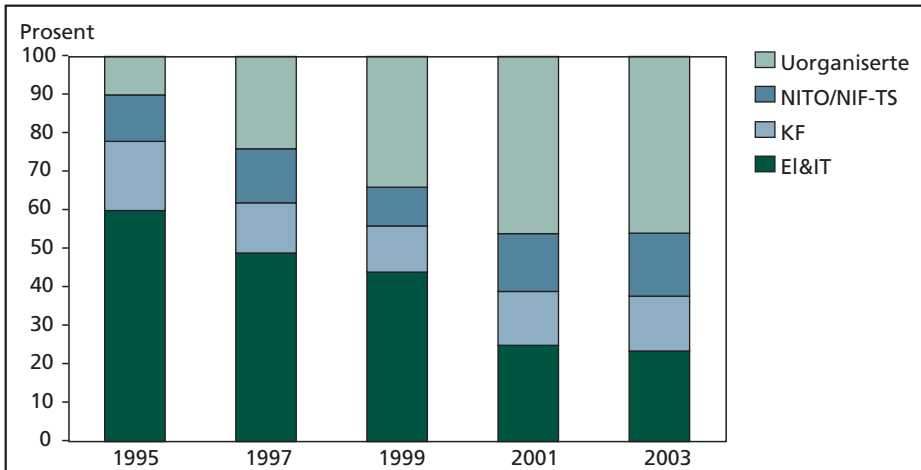
I Telenorkonsernet har organisasjonsgraden gått dramatisk tilbake etter fristillinga og delprivatiseringa, noe som særlig har rammet LO. Konsernet har gått gjennom store omstruktureringer; nedbemanning, utskilling av tjenester og oppkjøp av virksomheter, og det er et område hvor teknologien har utviklet seg raskt.

For få år siden – i 1995 – var 90 prosent av de ansatte i Telenor fagorganisert. LO (EL & IT) dominerte sterkt gjennom å organisere 60 prosent. I løpet av seks år ble bildet fullstendig endret:

Total organisasjonsgrad sank fra 90 prosent til 55 prosent på seks år fram til 2001. LO mistet hegemoniet gjennom at deres andel ble mer enn halvert til 25 prosent, samtidig som konkurrerende organisasjoner har holdt stand. Særlig har gruppa av uorganiserte vokst, og det har i sin helhet skjedd på LOs bekostning.

Det er for tidlig å si om den samme utviklinga vil skje i andre større virksomheter som nettopp er fristilt eller som blir det, men både den historiske likheten med for eksempel de andre tidligere trafikketatene og det faktum at organisasjons-

Figur 4.2 Utvikling av organisasjonsgrad i Telenor fordelt på fagforeninger 1995–2003



Figuren er basert på tall fra Telenor. EL & IT ble dannet 1999 som en sammenslåing av Tele- og Dataforbundet og NEKF, men for enkelthets skyld har vi brukt benevnelsen EL & IT for hele perioden. KF =Kommunikasjonsforbundet (YS). NIF-TS =Telenor Sivilingeniørene.

graden generelt er lavere i privat sektor enn i offentlig, gjør at det vil være en stor utfordring å opprettholde organisasjonsgrad og LOs dominans i mange av disse virksomhetene og bransjene.

Også i den statlige og kommunale forvaltningen som blir igjen, skjer det en nedbemanning og endring i sammensetning av arbeidstakergrupper. Det gjenværende Statens Vegvesen etter utskillingen av Mesta skal for eksempel kutte 1000 av 5300 arbeidsplasser innen 2006.

Både den historiske likheten med for eksempel de andre tidligere trafikketatene og det faktum at organisasjonsgraden generelt er lavere i privat sektor enn i offentlig, gjør at det vil være en stor utfordring å opprettholde organisasjonsgrad og LOs dominans i mange av de fristilte virksomhetene og bransjene.

Vektlegginga innenfor forvaltningen legges på overordnede oppgaver som strategi og tilsyn av de utførende enheter som «gjør jobben». Dette betyr at profesjonsgrupper og akademikere vokser relativt på bekostning av LOs kjernegrupper.

## **Ansvar for velferdsgoder overføres fra stat til kommune og fylkeskommune**

I hele etterkrigstida har det vært en desentralisering av ansvar for velferdsgoder ved at oppgaver og myndighet har vært flyttet ut av departementene. Først til direktorater og siden til kommuner og fylkeskommuner. Fra begynnelsen av 1970-åra ble målet om å desentralisere oppgaver oppprioritert, særlig gjennom økt satsing på å bygge ut det lokale og regionale forvaltningsnivået. Dette førte til en sterk vekst i sysselsettinga i kommunesektoren.

De aller siste åra har det imidlertid vært en mer motstridende utvikling. Riktignok er ansvaret for lærerne nå overført til kommunene, men omtrent samtidig ble ansvaret for sykehusene overført fra fylkeskommunene til staten (fra 2002). Andre nyere eksempler på at staten tar til seg ansvar er barne- og familievern, mattilsyn og konfliktråd. Om dette innevarsler en ny trend, er for tidlig å si.

## **Teknologi**

De siste tjue åra har vært kjennetegnet av en sterk teknologisk utvikling. Dette har påvirket alle områder av offentlig virksomhet, men særlig områder hvor funksjoner har kunnet bli automatisert eller gjort elektroniske, som tele, skatt og post. I mindre grad har det påvirket helse- og omsorgstjenester.

Dette har i seg sjøl ført til omfattende omorganisering og nedbemanning, og en omfordeling av yrkesgrupper i mange offentlige virksomheter. Virksomhetene har behov for ny kompetanse og flere med høyere utdanning, men relativt færre blant LOs kjernegrupper, særlig operatører og lavere funksjonærer.

## Utvikling av sysselsettinga

Utviklingstrekkene vi kunne se begynnelsen av på 1970-tallet, fortsatte også etter 1980. Disse trekkene har hatt spesiell betydning for utviklinga i offentlig sektor.

### **1. Sysselsettinga i offentlig sektor har økt.**

I 1970 var det 280 000 sysselsatte innen offentlig forvaltning, mens det i 2002 var 725 000. Det aller meste av denne økningen kom i kommunalforvaltningen. Hvis vi ser bort fra sykehusene, var ikke økningen innen statsforvaltningen mer enn fra 111 000 til knapt 160 000, altså mindre enn 50 000. Veksten har vært sterkest innen helse- og sosialtjenestene og innen undervisning.

### **2. Kvinnenes deltakelse i arbeidslivet har økt.**

I 1972 var antallet sysselsatte kvinner 600 000, men antallet menn var 1 050 000. I 2002 var tallet 1 075 000 kvinner og 1 210 000 menn. Omtrent hele økningen i sysselsettinga i de siste 30 åra skyldes med andre ord økt kvinnelig yrkesdeltakelse.

### **3. Utdanningsnivået i arbeidsstyrken har økt.**

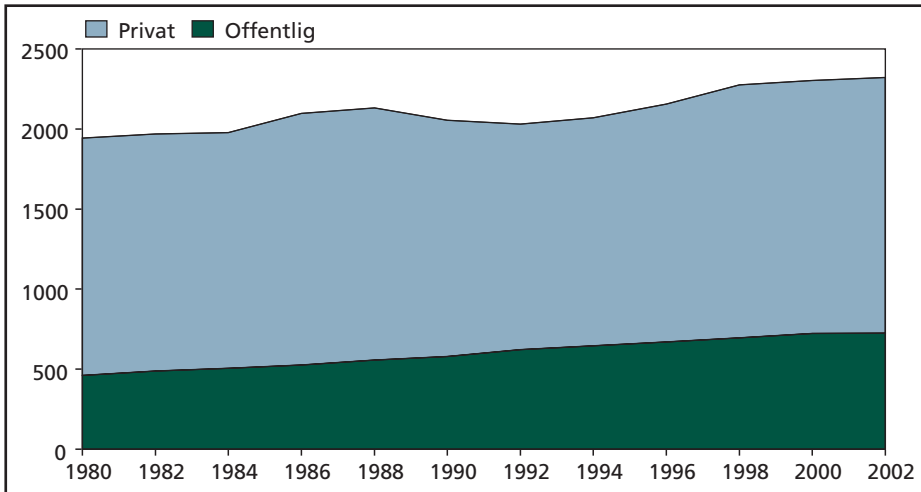
I 1972 var det om lag 150 000 personer med utdanning på universitets- og høyskolenivå i arbeidslivet totalt. I 2001 var tallet 740 000.

## Veksten i offentlig sysselsetting

Offentlig sektor har vokst i hele etterkrigstida. Ifølge de årlige nasjonalregnskapene har sektoren vokst kraftig også den siste perioden, til tross for «moderniseringa». Denne statistikken viser at den totale sysselsettinga har gått opp med 378 800 sysselsatte (inkludert sjølstendige arbeidstakere) siden 1980, og at hele 70 prosent av denne veksten har skjedd innenfor offentlig sektor.

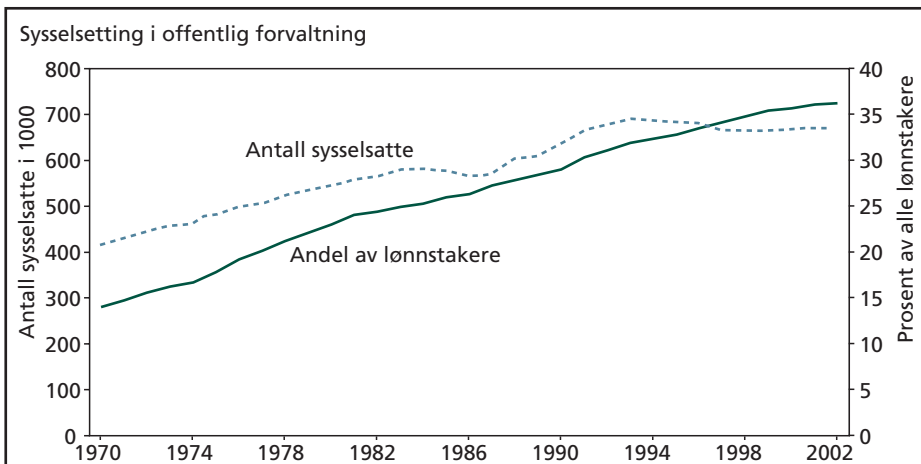
Siden 1980 har det ifølge den samme statistikken vært en vekst i sysselsetting innenfor offentlig sektor totalt fra 460 500 til 724 500 ansatte, en økning på 57,3 prosent. Antall årsverk har hatt en marginalt mindre økning. Sjøl om antallet har vokst, er det likevel viktig å påpeke at andelen lønnstakere som arbeider i sektoren i forhold til totalt antall sysselsatte, ikke har vokst de siste ti åra (figur 4.4).

Figur 4.3 Antall sysselsatte i Norge 1980–2002 (antall tusen sysselsatte)



Basert på tall fra de årlige nasjonalregnskapene fra Statistisk sentralbyrå

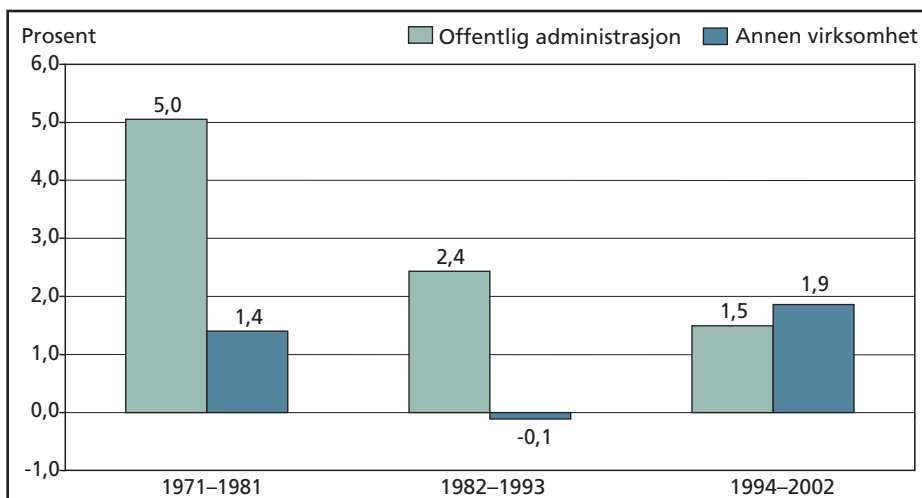
Figur 4.4 Økningen i ansatte i offentlig forvaltning, og andelen av alle arbeidstakere 1970–2002



Andelen arbeidstakere innenfor sektoren stabiliserte seg på 1990-tallet. På 1980-tallet ble veksten havert i forhold til 1970-tallet, og utover 1990-tallet var den svakere enn i privat sektor. Figur 4.5 viser veksten i offentlig sysselsetting fra 1970 til i dag sammenliknet med veksten i privat sektor:<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Med sysselsetting mener vi i denne sammenheng sysselsatte arbeidstakere, og med privat sektor mener vi andre enn offentlig forvaltning.

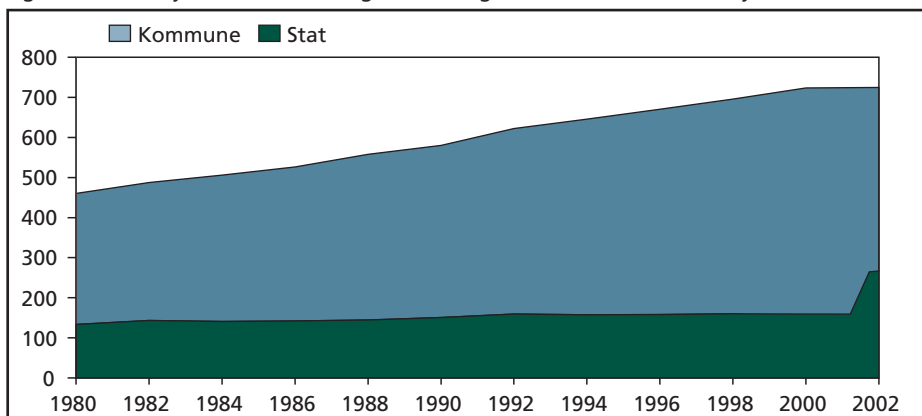
Figur 4.5 Veksten i offentlig sysselsetting fra 1970 til i dag, sammenliknet med veksten i privat sektor



Splitter vi sektoren mellom statlig og kommunal forvaltning, ser vi at veksten fram til århundreskiftet i sin helhet har kommet innenfor kommunal forvaltning (figur 4.6).

Statlig forvaltning har vært svært stabil i denne perioden, med unntak av helt på slutten, hvor den plutselige økningen skyldes at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. For øvrig har veksten kommet innenfor kommunal forvaltning, som har vokst jevnt hvert eneste år. Dette

Figur 4.6 Antall sysselsatte i offentlig forvaltning 1980-2002 (antall 1000 sysselsatte)\*



\* Spesialisthelsetjenesten er regnet som en del av statlig forvaltning etter overføringen i 2002. Dette kan det imidlertid, som vi skriver i teksten, settes spørsmålsteget ved.

Basert på tall fra de årlige nasjonalregnskapene fra Statistisk sentralbyrå

avspeiler at det meste av ansvaret for velferden vår er overført til kommuner og fylkeskommuner.

Men offisiell statistikk sier ikke hele sannheten. For det første er det viktig å være klar over hva statistikken faktisk viser. Ulike offentlige statistikker bruker ulike definisjoner av offentlig sektor og er heller ikke helt konsekvente. Tallene i nasjonalregnskapene for offentlig sektor inkluderer for eksempel ikke offentlig næringsvirksomhet og virksomhet knyttet til infrastruktur. Forretningsvirksomhet som Posten, NSB, Telenor (Televerket) osv., eller for den saks skyld Statoil, har aldri vært definert som en del av offentlig sektor i denne statistikken, som vanligvis brukes for å vise utviklinga av sysselsetting.<sup>12</sup> Det samme gjelder kommunal renovasjon, busselskaper og kraftproduksjon. Dette forteller oss at de store omstruktureringene og omstillingene som følge av fristilling, konkurranseutsetting og avmonopolisering, ikke vises i disse tallene. Det framgår ikke av nasjonalregnskapstallene at disse etatene og virksomhetene er omgjort til sjølstendige aksjeselskaper eller foretak. Om Posten eller kommunale tekniske tjenester privatiseres, vil heller ikke dette vises i nasjonalregnskapstallene, fordi disse tjenestene alltid er regnet som tilhørende privat sektor. Dessuten kan det settes et stort spørsmålstegn ved at man i nasjonalregnskapet som figuren er bygd på, regner spesialisthelsetjenesten som en del av statlig forvaltning etter 2002. Etter at den ble skilt ut som statlig eide helseforetak og overført til NAVO, er det vel så naturlig å regne den som en del av privat sektor, i likhet med Posten og NSB.

Det finnes ingen offentlig statistikk over offentlig ansatte i Norge, verken om dette defineres som ansatte i stat og kommune eller om man inkluderer ansatte i virksomheter som eies av staten eller kommunene. Statistikker må derfor brukes med forsiktighet. Dersom man inkluderer offentlig eide og styrte bedrifter, ville andelen av samlet produksjon og sysselsetting øke fra cirka en firedel til cirka en tredel av alle sysselsatte i Norge i 1988.

En oversikt fra arbeidsgiverforeningen NAVO viser at 235 000 arbeidsplasser har blitt utskilt fra forvaltningen de siste 15 åra. De om lag 100 000 arbeidsplassene i helseforetakene regnes fortsatt med i offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Oversikten i tabell 4.1 (på neste side) viser dermed at det er foretatt en utskilling av 135 000 arbeidsplasser fra forvaltningen som ikke framkommer i nasjonalregnskapsstatistikken.

<sup>12</sup> På den andre sida inkluderer statlig forvaltning de vernepliktige i henhold til internasjonal standard.

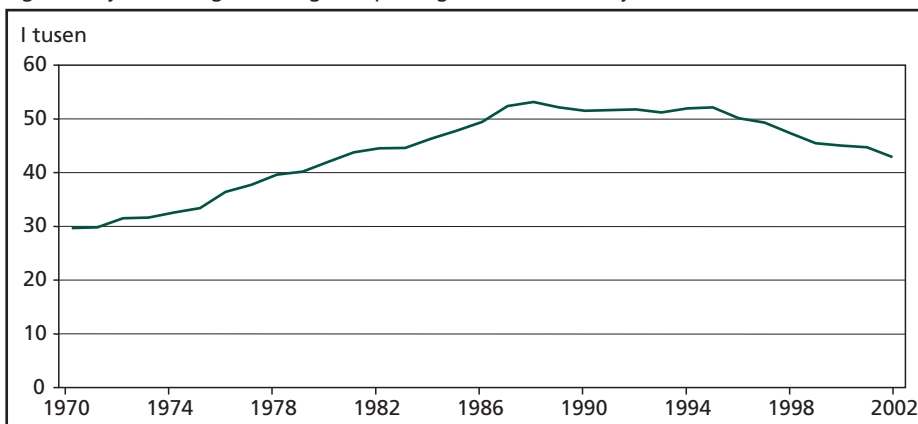
Tabell 4.1 Utskillinger fra forvaltningen de siste 15 åra

Offentlige oppgaver levert fra Statsforvaltningen, Fylkeskommune, Kommune	Velferdsleveranser levert fra bevilgnings- eller avgifts-finansierte foretak	Velferdsleveranser levert av selskaper finansiert i en kombinasjon av inntekter fra marked og offentlige bevilgninger	Velferdsleveranser levert av selskaper markeds-finansiert	Andre forretningsmessige leveranser
	Bevilgninger	Offentlig kjøp-bevilgninger	Reguleringer	Kontrakter
	Eks: NRK, Helseforetak	Eks: NSB, Posten, Luftfartsverket, kultur-institusjoner	Eks: Telenor, NMD, kraftselskaper	Eks: ERGO Group, Renhold, Kantine Bygg, Telenor, Bravida
Antall ansatte	105 000	50 000	60 000	20 000

Oversikt utarbeidet av arbeidsgiverforeningen NAVO

Innen statssektoren har LO tradisjonelt hatt sin sterkeste oppslutning nettopp innen statlig forretningsdrift – alt vesentlig jernbane, post og telekommunikasjon. Figur 4.7 viser sysselsetningsutviklinga for post og telekommunikasjon, som har vært sterke områder for LO. Vi ser at disse næringene hadde en markert vekst fram til slutten av 80-tallet. Etter dette har sysselsettinga gått tilbake.

Figur 4.7 Sysselsetningsutviklinga for post og telekommunikasjon



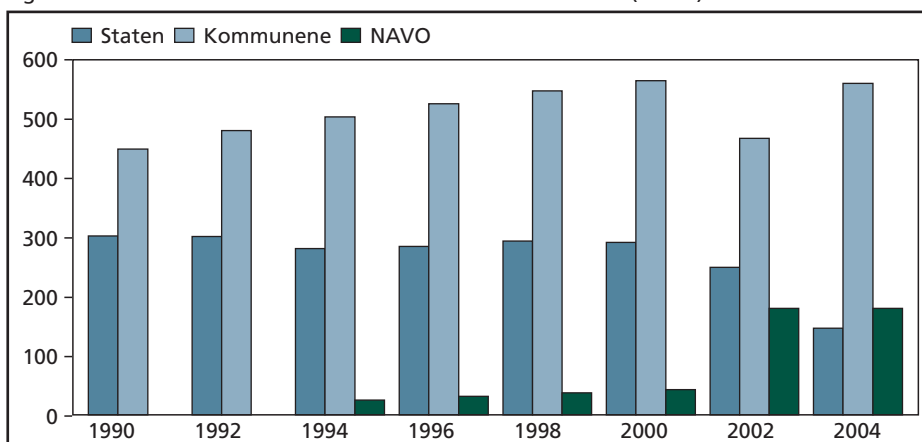


I statlig sektor gir kanskje endringene i størrelsen på tariffområdene det beste bildet på hva som faktisk har skjedd de siste åra. Ved inngangen til 1990-tallet var nesten alle statlige ansatte dekket av tariffavtalen med staten. I dag dekker avtalene med arbeidsgiverforeningen NAVO, hvor nesten alle de fristilte virksomhetene som utgår fra staten nå er medlemmer, flere ansatte enn Statsavtalen.

Figur 4.8 gir store utslag først mot slutten av perioden, da Posten, NSB og sykehussektoren overføres til NAVO (2002) og lærerne til KS (2004). For øvrig har KS-området vokst mye.

Fristilte og privatiserte *kommunale* virksomheter er det vanskeligere å få en tilsvarende oversikt over. Disse har gått til ulike arbeidsgiverorganisasjoner (f.eks. Sporveisbussene i Oslo som gikk til NHO, og D.O.B. som gikk til NAVO).

Figur 4.8 Antall arbeidstakere innenfor de tre tariffområdene (i 1000) 1990–2004\*



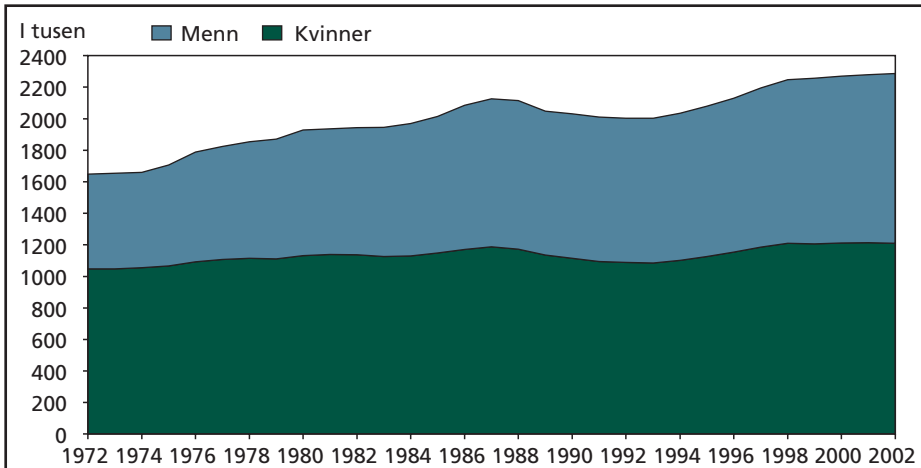
\* Kommunene omfatter både KS og Oslo kommune. Telenor er inkludert i NAVO-tall også for 2004, men er nå meldt inn i NHO.

Anslag, basert på Statistisk sentralbyrå: Nasjonalregnskapstall og Statistisk Årboks opplysninger om arbeidsgiverorganisasjonene

### Kvinnenes fortsatte inntog i arbeidslivet

Den fortsatte veksten i antallet sysselsatte skyldes i alt vesentlig økt kvinnesysselsetting. Fra midten av 70-åra fram til 1980 økte sysselsettinga blant kvinner svært mye mer enn sysselsettinga av menn. På 1980-tallet er utviklinga temmelig parallell, men kvinner øker mer enn menn i oppgangsperioder, og går mindre tilbake i nedgangsperioder. På 1990-tallet er utviklinga ganske lik, bortsett fra at det ser ut som om kvinnene fortsatt øker noe, mens dette ikke er tilfellet for menn. Det massive kvinnelige inntoget i arbeidslivet som framgår av figur 4.9, innebærer at

Figur 4.9 Sysselsatte menn og kvinner 1972–2002, i 1000

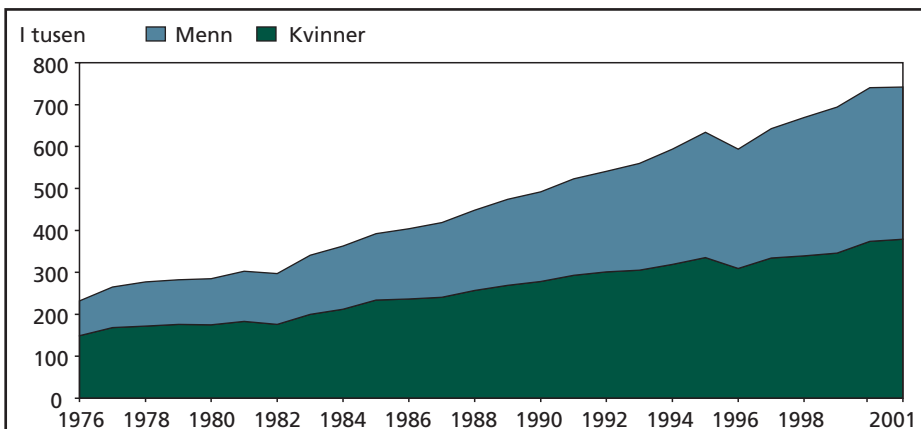


det ikke er noen reservecraft igjen av betydning her i landet, i motsetning til mange andre land, hvor kvinnelig sysselsetting fortsatt er lav.

### Utdanningsgruppene kommer

På 1970-tallet kom de nyutdannede ungdommene ut på arbeidsmarkedet, og antallet personer i arbeidsstyrken med utdanning på universitets- og høghskolenivå økte. I 1981 passerte tallet 300 000, og i 1991 var det 525 000 personer i arbeidsstyrken som hadde utdanning på universitets- og høghskolenivå.

Figur 4.10 Antall personer i arbeidsstyrken med høghskole- eller universitetsutdanning 1976–2001, i 1000

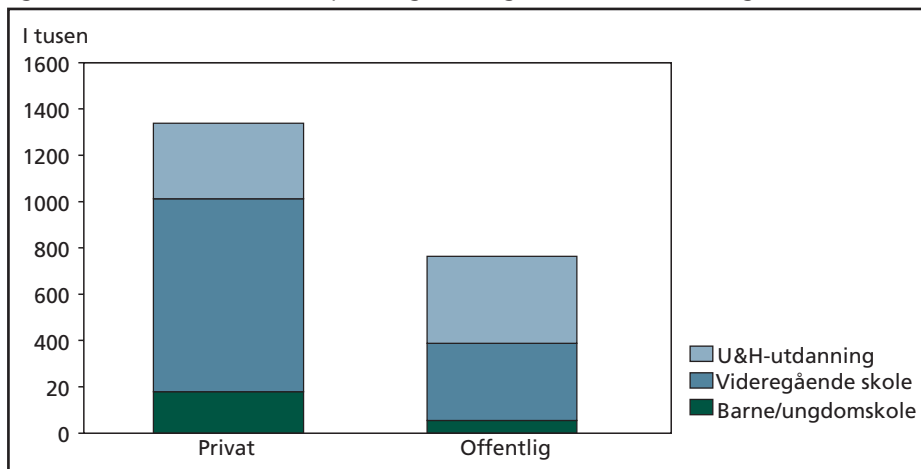


Tradisjonelt har det vært en kraftig overvekt av menn blant studenter i høyere utdanning, men under den veksten som startet på 1960-tallet ble kvinnene gradvis sterkere representert. På midten av 1980-tallet var det flere kvinner enn menn som studerte, og hele økningen i studenttallet etter 1987 besto i nye kvinner som tok høyere utdanning. I 2002 var seks av ti studenter kvinner.

Dette har gitt seg utslag i kjønnsfordelingen av personer i arbeidsstyrken med høyere utdanning. I 1976 utgjorde kvinnene 36 prosent av denne delen av arbeidsstyrken, mens de i 2002 utgjorde halvparten.

Fram til begynnelsen på 1980-tallet ble kompetansehevingen i arbeidsstyrken brukt til å bygge ut offentlig sektor. På 1980- og 1990-tallet var imidlertid kompetansehevingen sterkere enn veksten i offentlig sektor, og mange av arbeidstakerne med høyere kompetanse ble sysselsatt i privat sektor. Fremdeles er det likevel slik at en stor andel av personer med høyere kompetanse er sysselsatt i offentlig sektor. Femtifire prosent av arbeidstakerne med høyere utdanning arbeider der, og omtrent halvparten av de som arbeider i offentlig sektor har høyere utdanning.

Figur 4.11 Antall arbeidstakere i privat og offentlig sektor, etter utdanningsnivå. 2002

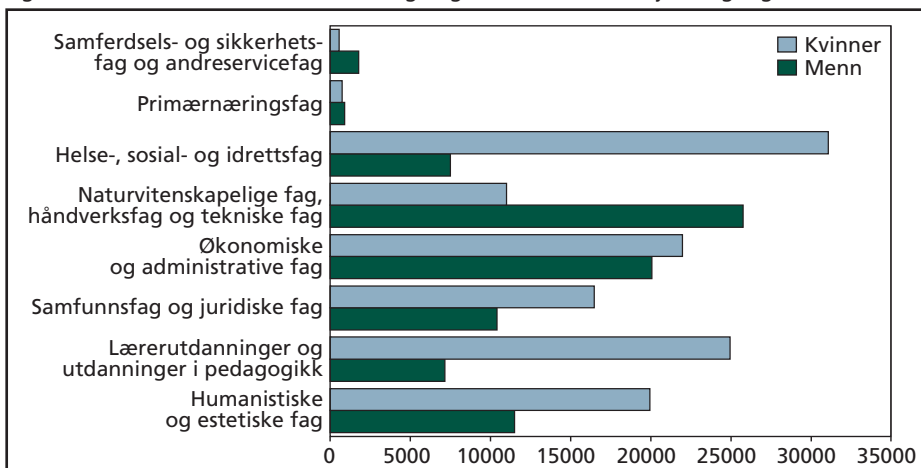


### Kvinner med høyere utdanning går til offentlig forvaltning

Kvinnene med høyere utdanning har gått inn i offentlig forvaltning, og de store utdanningsgruppene innen offentlig sektor er typiske kvinneyrker. Alt tyder på at dette er en tendens som vil fortsette. Av figur 4.12, som viser dagens studenter på universiteter og høyskoler, går det fram at innen undervisning og helse- og sosialyrker er kvinnene helt dominerende.

Dette innebærer at framtidens offentlige sektor i enda større grad vil bli dominert av kvinner med høyere utdanning.

Figur 4.12 Studenter ved universiteter og høyskoler 2002, etter kjønn og fagfelt



## Tariff- og personalpolitikk

Berge Furre skal ha sagt at overgangen fra 1970-tall til 1980-tall markerte slutten på den sosialdemokratiske orden som ble skapt i etterkrigstida. Innenfor offentlig sektor innebar reformene også en lang rekke dyptgående endringer både for hva som er i fokus internt og for kultur, medbestemmelsesordninger, lønnspolitikk og tariffområder.

### Endring i intern fokus og kultur

Fristilling, avmonopolisering og den nye konkurransesituasjonen har forandret kultur og verdigrunnlag i de virksomhetene som har blitt utsatt for disse endringene. Forholdet mellom politikk og administrasjon i disse virksomhetene blir svært likt forholdet mellom styre/generalforsamling og ledelsen i private bedrifter. Administrerende direktør har ansvaret for å drive virksomheten og få mest ut av ressursene. Markedsorienteringa fører til sterkere søkelys på effektivisering og økonomi. Nye organisasjons- og ledelsesformer inspirert av privat sektor innføres.

Forholdet mellom politikk og administrasjon i offentlige virksomheter blir svært likt forholdet mellom styre/generalforsamling og ledelsen i private bedrifter.

En konsekvens er også press på lønssystemene i retning av desentralisering og individualisering. Resultatbasert avlønning bryter med fagbevegelsen i offentlig sektor sin tradisjonelle fokusering på sentrale tariffavtaler, felles lønssystemer og ansiennitet.

### **Fra kollektiv til individuell medbestemmelse**

Utover 1980-tallet fikk ansatte i stat og kommune økt medbestemmelsesrett med bakgrunn i de reviderte hovedavtalene. I mange kommuner og statlige virksomheter gikk man også lenger enn det lov- og avtaleverket hjemlet. Likevel skjedde det et skifte inspirert av de liberalistisk inspirerte ledelses- og organisasjonsideene som var en del av New Public Management-konseptet, som la stor vekt på individuell medvirkning. Til forskjell fra kollektive medbestemmelsesordninger som i stor grad har vært begrunnet med demokrati- og rettferdighetsargumenter, vektlegges effektivitet og produktivitetsargumenter innenfor denne nye tankegangen.

New Public Management utfordrer medbestemmelsesordningene hvor fagorganisasjonene spiller en sentral rolle, og som har preget norsk arbeidsliv både i privat og offentlig sektor. I NPM knyttes medvirkning og innflytelse til den daglige arbeidssituasjonen, mens kollektive medbestemmelsesordninger er fraværende, fordi bestemmelser om virksomhetens og arbeidsorganisasjonens utvikling er toppledelsens ansvar.

Den nye kommuneloven av 1992 la til rette for at nye ledelses- og organisasjonsprinsipper kunne innføres i kommuneorganisasjonene. Særlig la loven vekt på å skille klarere mellom politikk og administrasjon, og understrekte rådmannens rolle som administrasjonens øverste leder. I mange kommuner har dette ført til at arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen, noe som har fått konsekvenser for tillitsvalgte arbeidsmåte. Mens fagorganisasjonene tidligere sikret seg innflytelse gjennom tette bånd til de politiske partiene, er settingen blitt endret.

Til tross for tankegangen om å skille sterkt mellom politikk og administrasjon, innførte den nye kommuneloven såkalte administrasjonsutvalg, partssammensatte beslutende utvalg bestående av folkevalgte og ansattes representanter. Lovfestingen som var politisk omstridt, ga i utgangspunktet tillitsvalgte en styrket posisjon.

## **Forhandlingsordninga i kommunal sektor tas opp til revisjon**

På 1980-tallet ble forhandlingsordninga i kommunal sektor tatt opp til revisjon. KS ønsket å styrke sin stilling ved å sentralisere lønnsforhandlingene. Sentraliseringa dreide seg om to forhold. For det første ønsket KS å kunne inngå tariffavtaler som var bindende for alle kommuner. Det andre forholdet var knyttet til antall motparter. I 1983 var det 23 landsomfattende tariffavtaler i kommunesektoren, og over halvparten av disse var med forbund som hadde mindre enn 1000 medlemmer. KS ønsket forenkling, og ville ha et system som var likt det man hadde i staten.

For å kunne forandre vedtektene i KS slik at man kunne binde kommunene, måtte kommuneloven endres. En slik endring kom først i 1987, etter at lønnsoppgjøret året før hadde overbevist Stortinget om at det var behov for reformer.

Når det gjaldt forhandlingsordninga, kom man i 1983 fram til enighet om en avtale som innebar at forhandlingene skulle føres mellom forhandlingssammenslutninger. Man ble imidlertid ikke enige om at forhandlingssammenslutningene også skulle kunne godta resultatet. Dette var fremdeles opp til det enkelte forbund. Spørsmålet om en endring av denne bestemmelsen, slik at forhandlingsordninga i kommunesektoren i hovedtrekk kunne bli lik den i staten, har vært oppe til diskusjon flere ganger, seinest i Stabelutvalgets gjennomgang av arbeidstvistloven. Stabelutvalget konkluderte med å anbefale at dette spørsmålet ble overlatt til partene i forbindelse med revisjon av Hovedavtalen. Her ble det imidlertid ikke noen enighet om en slik omlegging.

Forhandlingsavtalen i 1983 førte til etablering av Forhandlingssammenslutningen Norsk Kommuneforbund med samarbeidende organisasjoner (LOK). Foruten LO-forbundene Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund, Norsk Sosionomforbund, Norsk Barnevernspedagogforbund, Skog og Land og Norsk Musikerforbund, var Sykepleierforbundet og Lærerlaget tilsluttet LOK. I 1986 kom også Norsk Vernepleierforbund med. Sykepleierne gikk over til AF i 1988, og to år etter meldte også Lærerlaget seg ut av LOK. Fra 2002 knyttet Norsk Helse- og Sosialforbund seg til LOK som en konsekvens av utmeldelsen av YS og samarbeidet med Kommuneforbundet.

Som følge av vedtakene på LO-kongressen i 1993 ble LO Kommune opprettet som ett av fire karteller i LO. Siden dette er et organ bare for LO-forbund, kunne man ikke som i staten gjøre kartellet til en forhandlingssammenslutning for alle LOK-forbundene.

## **Oppsmuldring av det offentlige tariffsystemet**

I begynnelsen av 1990-åra ble tariffavtalene i stat og kommune lagt om. Fram til 1990 hadde man i kommunesektoren normallønnssystemer som ga samme lønn

for samme stilling. Fra 1990 til 1996 benyttet man et system med lønnsrammer som anga en nedre og en øvre grense for lønna i en stilling. Etter 1996 ble den øvre grensen fjernet, og det kommunale lønnsystemet ble i realiteten et minstelønnsystem.

I 1996 ble det kommunale lønnsystemet i realiteten et minstelønnsystem.

Det nye statlige lønnsystemet ble innført i 1991. Den enkelte stilling er gitt en plassering på hovedlønntabellen. Ved ansettelse drøftes innplassering av den enkelte med organisasjonene, men selve lønnsfastsettinga tilhører arbeidsgivers styringsrett.

Systemet i staten har tre sentrale virkemidler for regulering av lønningene:

- Generelle tillegg gitt som regulering av hovedlønntabellen
- Sentrale justeringer
- Lokale forhandlinger

De lokale forhandlingene foregår på virksomhetsnivå. For virksomheter som Posten og NSB innebar dette i praksis at etatsforbundene fikk kontroll over lokale forhandlinger. I NTL derimot var det i de store etatene landsforeningene som fikk ansvaret for å gjennomføre lønnspolitikken innenfor virksomhetene. Dette innebar at NTL som forbund ikke hadde noen direkte rolle i lønnsforhandlingene. LO Stat sto for de sentrale forhandlingene, og organisasjonsleddene på virksomhetsnivå for de lokale.

Fram til oppgjøret i 2002 benyttet statssektoren og kommunesektoren samme hovedlønntabell. Denne ble tatt ut av de kommunale tariffavtalene i oppgjøret i 2002. Dermed var siste rest av formell kopling mellom den statlige og de kommunale tariffavtalene fjernet.

Den felles hovedlønntabellen ble tatt ut av de kommunale tariffavtalene i 2002. Dermed var siste rest av formell kopling mellom den statlige og de kommunale tariffavtalene fjernet.

## **Demontering av det statlige tariffområdet – NAVO opprettes**

Utskilling av virksomheter og arbeidsplasser fra forvaltningen skapte både motstand og bekymring i fagbevegelsen. I første halvdel av 1990-åra gjennomførte LO og Arbeiderpartiet flere utredninger om hvordan man skulle ordne spørsmål om forhandlingsordninger og lønnsdannelse i offentlig sektor. Dahl-utvalget utredet spørsmålet om en felles offentlig arbeidsgiverforening, men kom til konklusjoner som i praksis førte til at dette spørsmålet ikke ble videreført. Kostøl-utvalget utredet organiseringa av NSB og Posten. Her la man grunnlag for et kompromiss som innebar at disse to virksomhetene skulle organiseres som særlovsselskaper som i grove trekk hadde de samme friheter som fristilte aksjeselskaper, men som fremdeles skulle høre til det statlige tariffområdet. I 1996 ble Posten og NSB organisert i tråd med konklusjonene fra dette utvalget.

Etter hvert oppsto det en rekke frittstående virksomheter med ulike former for offentlig tilknytning. For flere av dem, som Norges forskningsråd og SND, ville en tilslutning til eksisterende arbeidsgiverforeninger være lite naturlig. For å gi et tilbud til organisering av arbeidsgiverinteressene til slike selskaper ble arbeidsgiverforeningen NAVO opprettet i 1993. Det uttalte formålet med denne organiseringa var å gjøre det enklere å finne løsninger på ulike krav om omstilling i offentlig sektor. Samme år vedtok LO å gi LO Stat fullmakt til å oppetre som forhandlingsmotpart overfor den nye arbeidsgiverforeningen.

I 1993 ble arbeidsgiverforeningen NAVO opprettet for å gi et tilbud til fristilte offentlige virksomheter. LO Stat ble LOs forhandlings sammenslutning overfor denne nye arbeidsgiverforeningen.

Avtalestrukturen og forhandlingsordninga som ble opprettet innen NAVO-området skiller seg temmelig klart ut fra det vi finner ellers i privat sektor i Norge. Ordninga bygger på to hovedhensyn. For det første ønsket om en lønnsdannelse som er knyttet opp til organisasjoner som har posisjon og tyngde til å ta på seg et samfunnsansvar. For det andre muligheter til å utvikle avtaler og lønssystemer med stor grad av tilpasning til behovene til den enkelte bedrift. Det første hensynet ble ivaretatt ved å gjøre hovedorganisasjonene til avtalepart. Det andre hensynet ble ivaretatt ved at forhandlingene for den enkelte virksomhet blir sluttført som forhandlinger med forbundene lokalt.

Opprinnelig tenkte man seg NAVO-avtalen som ett avtaleområde. Etter at Telenor sluttet seg til NAVO i 1996, kom man i en situasjon der én virksomhet i realiteten kom til å dominere hele avtaleområdet. Man valgte derfor å skille ut Telenor som eget område. Situasjonen for Nettbuss var spesiell, i den forstand at



forholdet til NHO-virksomhetene innen samme bransje var såpass avgjørende at denne avtalen også ble skilt ut som eget område. Tilsvarende skjedde da NRK sluttet seg til NAVO, og da Norges Bank skulle bli medlem, kunne ikke banken akseptere at forhold i andre virksomheter kunne føre dem ut i konflikt. Norges Bank krevde derfor å være et sjølstendig avtaleområde. Videre ble Bravida eget område, og teatre og orkestre var såpass spesielle at man valgte å organisere også dem separat.

I 2000 ble ordningen med særlovsselskapene revidert. Man besluttet å ta Posten og NSB ut av det statlige tariffområdet og overføre disse virksomhetene til NAVO. Begge virksomhetene ble etablert som egne avtaleområder. Da sykehusreformen resulterte i at helseforetakene ble overført til NAVO, var det naturlig å behandle dette området spesielt.

NAVO-området er etter hvert splittet opp i mange og til dels svært ulike områder og avtaler, og de spesielle fellesinteressene som kunne samlet forbundene innen dette området om felles tariffpolitiske posisjoner er ikke lenger spesielt framtrædende. Det mest framtrædende fellestrekket ved forbundene innen LO Stat er faktisk at ingen av dem har noen formell rolle i tariffavtalene. Enkelte av dem har likevel en direkte og helt sentral rolle i praksis, gjennom å være enerådende innenfor sitt avtaleområde, som for eksempel Postkom i Posten. A-delen i NAVO-avtalene er dessuten fortsatt identisk for alle avtaleområdene og utgjør et viktig lim.

NTL vil dominere det statlige tariffområdet, men forbundet vil ikke ha noen sjølstendig posisjon i forhold til lønnspolitikken og tariffoppgjørene. Det samme kan sies om flere av NAVO-forbundene. Satt på spissen kan vi si at forbundene eier medlemmene, men de eier ikke tariffavtalene. Det kan være vanskeligere enn før å se et klart fellesskap om tariffpolitiske spørsmål som kan forene forbundene og begrunne at LO Stat skal stå som «eier» av tariffavtalene.

## **Utviklinga i kommunesektoren**

Innenfor kommunesektoren førte den nye politikken overfor offentlig sektor til at en rekke virksomheter ble skilt ut fra kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Dette skjedde dels som omorganiseringer i kommunale selskaper eller etablering av kommunalt eide aksjeselskaper, dels som overgang fra kommunal drift til kjøp av tjenester. Den virkelig store omlegginga kom i 2002, da hele spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til statseide helseforetak utenfor den offentlige forvaltning. Dette innebar at om lag 100 000 arbeidstakere ble flyttet fra de kommunale tariffområdene over i NAVO.

Videre er undervisningspersonalet overført fra det statlige til de kommunale tariffområdene fra 2004. Dette innebærer at de kommunale tariffområdene øker med drøye 100 000 arbeidstakere, hvor så godt som alle er organisert i Utdanningsforbundet.

## Fagbevegelsens organisasjoner

I denne perioden skjedde viktige organisasjonsendringer i LO. I 1988 ble Fellesforbundet dannet. Dermed oppsto den første storforbundsetableringa i LO. Målet for denne dannelsen var å skape et organisatorisk grunnlag for å møte de problemene industriarbeiderforbundene sto overfor.

Inspirert av dannelsen av Fellesforbundet ble det fram mot kongressen i 1993 arbeidet med planer og forslag om en virkelig radikal omlegging av forbundsstrukturen i LO. Forslag om et forbundsløst LO ble lagt fram for kongressen. Begrunnelsen for dette var dels å finne fram til en organisasjonsform som ikke skapte konflikter og ødeleggende konkurranse mellom forbundene, dels å skape et organisatorisk og økonomisk grunnlag for en temmelig omfattende desentralisering av den medlemsrettede aktiviteten. Forslaget møtte imidlertid omfattende motstand, og ble ikke vedtatt. Tanken om å finne fram til sterkere og mer robuste organisasjonsformer var imidlertid ikke oppgitt.

### LO i staten

Samlet medlemstall i LO Stat har vært relativt stabilt i denne perioden. Det skjedde en viss sanering av forbund gjennom fusjoner (EL & IT, Postkom, Fellesforbundet, FO), som sammen med endringer i bransjer har medført at noen forbund i dag dominerer kartellet størrelsesmessig. Dette gjelder i første rekke NTL, Fagforbundet og Postkom. Jernbaneforbundet som lenge var det dominerende forbundet i kartellet, er kraftig redusert. Opprettelsen av NAVO og endringene i offentlig sektor de siste åra har imidlertid ført til at det er store forskjeller på styrkeforholdet mellom LO-forbundene i de ulike tariffområdene. Dette går vi nærmere inn på i kapittel 5.

### Forkortelser i figur 4.13

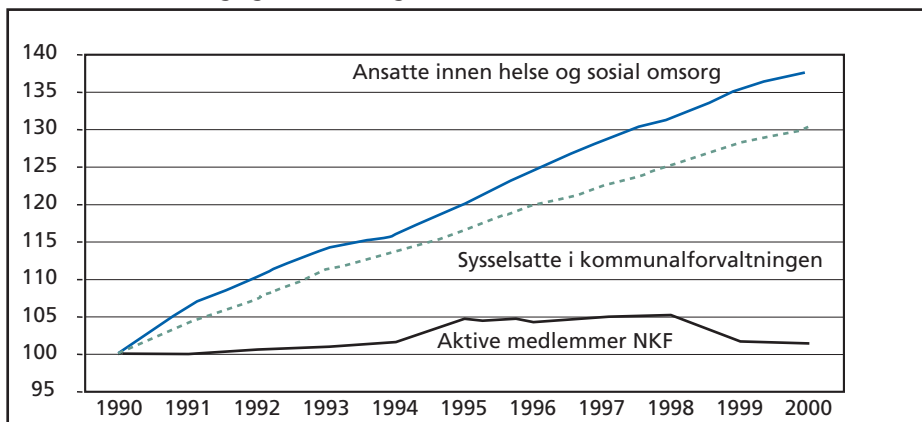
NNN=Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Transport=Norsk Transportarbeiderforbund, SL=Skolenes Landsforbund, NSF=Norsk Sjømannsforbund, HK=Handel og Kontor, NOPEF=Norsk Olje- og Petrokjemiforbund, MFO=Musikernes Fellesorganisasjon, Musiker=Norsk Musikerforbund, FO=Fellesorganisasjonen, Barnevern=Norsk Barnervernpedagogforbund, NOSO=Norsk Sosionomforbund, FLT=Forbund for Ledelse og Teknikk (tidl. NFATF), NHS=Norsk Helse- og Sosialforbund, NKF=Norsk Kommuneforbund, Arbeidsmann=Norsk Arbeidsmandsforbund, Lensmann=Lensmannsetatens Landslag, NOF=Norges Offisersforbund, Postkom=Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund, Postorg=Den Norske Postorganisasjon (gikk inn i Postkom), Postforb=Norsk Postforbund, Lokmann=Norsk Lokomotivmannsforbund, Tele og Data=Tele- og Dataforbundet (gikk inn i EL & IT), Telegraf=Telegrafmennesenes Landsforbund (gikk inn i Tele- og Data), Tele=Norsk Tele Tjeneste Forbund (gikk inn i Tele- og Dataforbundet), NEKF=Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (gikk inn i EL & IT), Fængsel=Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund, NTL=Norsk Tjenestemannslag, Jernbane=Norsk Jernbaneforbund



## LO i kommunene

På 1990-tallet opplevde NKF at medlemsveksten stagnerte. Til tross for at forbundets organisasjonsområde fortsatte å vokse i samme takt som tidligere, økte ikke antallet yrkesaktive medlemmer i NKF. Det er trolig flere årsaker til dette, men den viktigste er nok at det alt vesentlige av veksten kom innen helse- og sosialsektoren.

Figur 4.14 Utvikling av medlemstallet i NKF 1990–2000 i forhold til utviklinga av sysselsatte i kommunal forvaltning og sosial omsorg (1990=100)

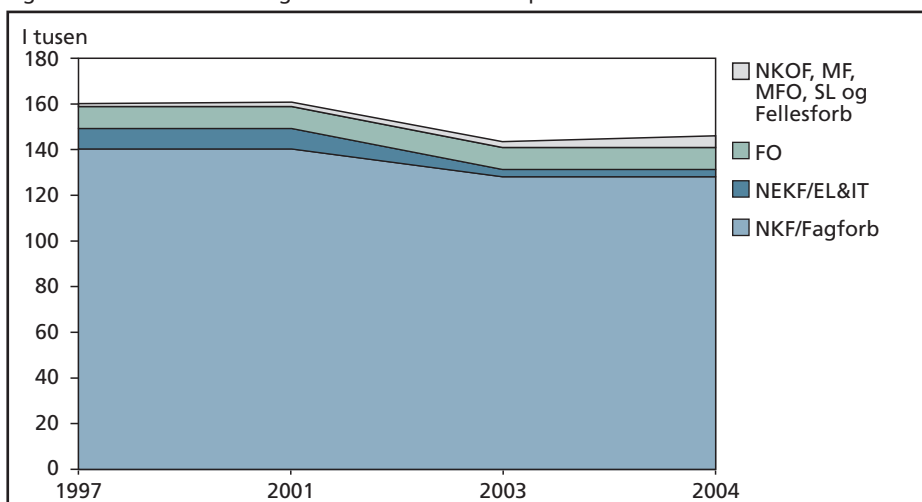


Arbeidstakerorganiseringa i denne sektoren har vært sterkt preget av en yrkes- og profesjonsorientert organisering, og NKF's tradisjon som generell arbeidstakerorganisasjon har hatt vansker med å vinne fram. Dette var en viktig del av begrunnelsen for forslaget om at forbundet skulle gå sammen med Norsk Helse- og Sosialforbund for å danne et nytt forbund med en klarere yrkesorientering som et grunnleggende organisasjonspolitisk prinsipp. Likelydende forslag om en slik forbunds dannelse ble med stort flertall vedtatt på landsmøtene til begge forbundene høsten 2002, og konstituering av det nye forbundet skjedde i juni 2003. Det nye forbundet omfatter i altom lag 200 000 yrkesaktive medlemmer, hvorav om lag 25 000 er innen NAVO og om lag 170 000 innen de kommunale tariffområdene. Dannelsen av Fagforbundet hadde flere trekk til felles med tankene bak dannelsen av Fellesforbundet og forslaget om et forbundsløst LO. I tillegg til å styrke den desentraliserte aktiviteten, har Fagforbundet valgt en organisasjonsform som gir yrkene og det yrkesfaglige arbeidet en sterkere stilling enn det denne aktiviteten hadde i NKF.

I 1992 gikk de tre små høyskoleprofesjonsforbundene i helse- og sosialsektoren som hadde kommet inn i LO på 1970- og 1980-tallet, sammen i Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO). FO har vokst betraktelig siden fusjonen, til å bli et forbund med over 18 000 medlemmer. Samenslåingen og veksten har gjort forbundet til en svært synlig aktør internt i LO på vegne av høyskolegruppene, ikke minst i tariffpolitiske diskusjoner.

Kartellet LO Kommune ble etablert 1. juni 1997 med bakgrunn i Kongressens vedtak i 1993. Det har i disse åra vært fullstendig dominert av Kommuneforbundet/Fagforbundet. Sjøl om en stor del av Fagforbundets medlemmer ble tilmeldt LO Stat etter at helseforetakene gikk inn i NAVO, og storparten av SLs medlemmer ble tilmeldt LO Kommune etter at ansvaret for lærerne ble overført til KS, har dette fått minimale utslag på styrkeforholdet i kartellet, som figur 4.15 viser.

Figur 4.15 Medlemsutvikling i LO Kommune fordelt på forbund 1997–2004



Kilde: LO Kommune. SL=Skolenes Landsforbund, MFO=Musikernes Fellesorganisasjon, MF=Norsk Musikerforbund (gikk inn i MFO 1.1.2001), NKOF=Norsk Kantor- og Organistforbund (gikk inn i MFO), FO=Fellesorganisasjonen, NEKF=Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund (gikk inn i EL & IT i 1999).

## YS og AF – vekst og økt oppslutning

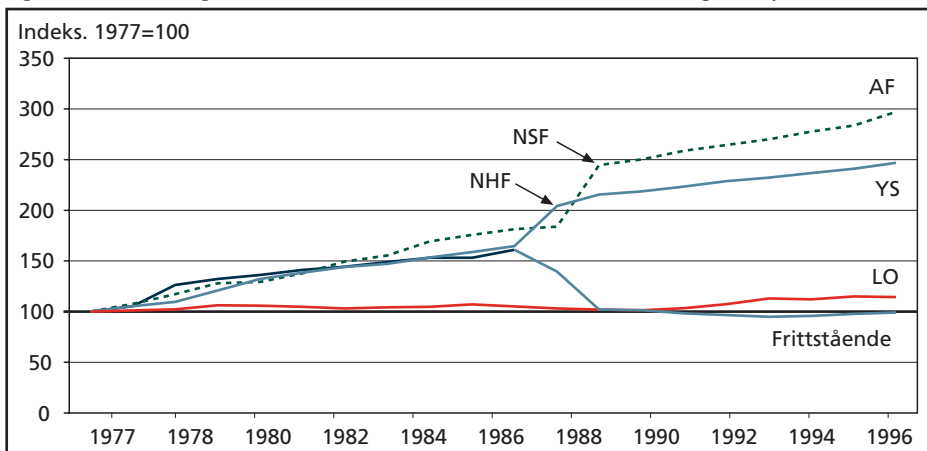
Etter stiftelsen hadde AF og YS en kraftig medlemsvekst, og i 1996 hadde AF 254 000 yrkesaktive medlemmer, og YS 224 000. LO hadde ingen medlemsvekst, og mens LO-medlemmene utgjorde en stadig mindre andel av arbeidstakerne, økte antallet arbeidstakere som var medlemmer av fagforbund utenfor LO.

Veksten i YS og AF skyldtes dels at de organiserte arbeidstakere innen områder som var i vekst. Dette gjaldt spesielt AF, men også YS, som hadde sine viktigste områder i offentlig sektor og i finansnæringene, var innen typiske vekstområder. Videre skyldtes veksten at man i denne perioden fikk en samling av en rekke forbund i de tre hovedorganisasjonene.

Norsk Hjelpepleierforbund (NHF) var opprinnelig opprettet som en landsforening innen KFL. I 1976 gikk NHF ut av KFL og dannet et frittstående forbund. I 1982 krevde arbeidsgiverne at forbundet sluttet seg til en av forhandlings-sammenslutningene. Valget sto mellom LOK og Yrkesorganisasjonenes Forhandlings-sammenslutning, YF. Forbundet valgte YF. I 1988 tok forbundet enda et skritt og tilsluttet seg YS.

Norsk Sykepleierforbund hadde inngått en samarbeidsavtale med LO i 1982, og fra 1983 forhandlet NSF gjennom LOK. I 1987 oppsto det en konflikt mellom NSF og NKF. NSF tolket konflikten som en grunnleggende uenighet om hva som skulle være organisasjonenes mål. LOs mål om solidaritet, lønnsutjevning og vern om lavtlønnsgrupper ble satt opp mot NSF's mål om å ivareta én særgruppes

Figur 4.16 Vekst i organiserte arbeidstakere 1977–1996 i ulike hovedorganisasjoner. 1977=100



I 1987 sa Norsk Sykepleierforbund opp samarbeidsavtalen med LO og søkte medlemskap i AF.

interesser. Landsmøtet i 1987 vedtok med stort flertall å si opp samarbeidsavtalen med LO og søke om medlemskap i AF.

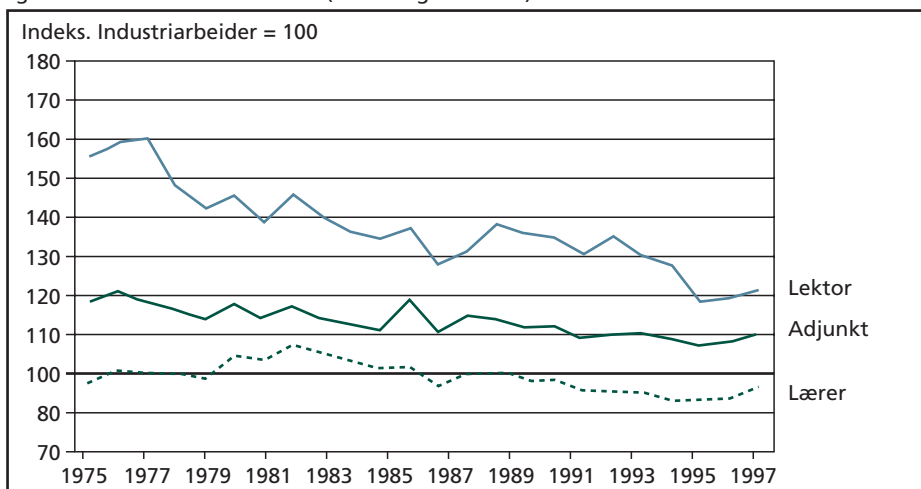
Det var de som pekte på at interessemotsetningene med Lægeföreningen kunne bli vel så vanskelige som samarbeidsproblemene med NKF, men forbundet valgte å satse på et samarbeid innen AF, og fra 1989 var NSF det største forbundet i AF. På 1990-tallet var det bare Norsk Lærrelag, Lederne<sup>13</sup> og Politiets Fellesforbund av de større forbundene som sto utenfor de tre store hovedorganisasjonene.

## LO og lærerne

LO fikk lite eller ingenting ut av denne samlingsprosessen. Tvert imot mistet LO som tidligere nevnt flere forbund i offentlig sektor på 1970-tallet. I 1983 fulgte lensmennene Politiforbundets eksempel og forlot LO. Tre mindre profesjonsforbund meldte seg imidlertid inn; Norsk Barnevernpedagogforbund i 1980, Norsk Vernepleierforbund i 1985 og Norsk Kantor og Organistforbund i 1990.

For LO var samarbeidet med Norsk Lærrelag viktig – spesielt i staten. Sjøl om Skolenes Landsforbund (SL) ble stiftet i 1982, ble aldri forbundet oppfattet som en konkurrent, og etableringa medførte ikke noe hinder for samarbeid med Lærrelaget.

Figur 4.17 Relativ lønnsvekst for ansatte i skoleverket 1975 til 1998. Indeks med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn lik 100. (Etter Høgsnes 2000)



Kilde: N.A.F./NHO: Lønns- og fraværstatistikk 1975 til 1998, SSB: Lønnsstatistikk skoleverket 1975 til 1989, SSB: Lønnsstatistikk 1990 til 1998

<sup>13</sup> Tidligere Norsk Arbeidslederforbund

Utover 80-tallet økte lærernes misnøye med lønnsutviklinga, og skepsisen til samarbeidet med LO bredte seg. Lærerorganisasjonenes kamp for å få gjennomslag for en markert lønnsøkning toppet seg i den såkalte UFA-aksjonen i 1988. Som ledd i tariffoppgjøret i 1986 ble det vedtatt å sette ned et partssammensatt utvalg for å utrede og vurdere «undervisningspersonalets framtidige arbeidssituasjon». Hovedspørsmålet var knyttet til undervisningspersonalets arbeidstidsordninger. Lærerne var innstilt på en arbeidstidsreform, men ventet gjenytelser i form av kraftige lønnsøkninger.

Da innstillingen ble lagt fram juli 1987, inneholdt den lite om lønsmessige konsekvenser av endringer i arbeidstidsordningene. Dette skulle avgjøres ved forhandlinger. Lærernes samlede lønnskrav utgjorde 1,9 mrd kroner, og den totale rammen ble beregnet til 4 mrd. Kravene vakte oppsikt. Landet var på vei inn i en omfattende økonomisk krise, og i mellomoppgjøret 1987 hadde LO unnlatt å kreve lønnstillegg. «Alle», fra sentralbanksjef Hermod Skånland til LO, så på kravene til lærerne som helt urimelige.

Forhandlingene som fulgte, endte opp i en voldsom konfrontasjon der alle midler – både tillatte og ulovlige – ble tatt i bruk. Gjennom markeringer og medieutspill ble både lærerne og opinionen mobilisert til støtte for lærernes krav. Lærerne brøyt forhandlingene, og en rekke «spontane» aksjoner brøyt ut. Konflikten varte helt til våren 1988, da den ble avgjort ved nemnd. Lærerne oppnådde noe, men ikke på langt nær det de hadde krevd.

På mange måter kan lærernes lønnskamp på 1980- og 90-tallet ses på som et opprør mot utviklinga av lønnsrelasjonene i offentlig sektor. På samme måte som Sykepleieraksjonen i 1972 rettet lærernes lønnskrav seg, i hvert fall indirekte, mot LOs lønns- og tariffpolitikk. Stemningen blant lærerne gikk etter hvert i retning av å bryte samarbeidet med LO. Alternativet var å arbeide for å samle lærerorganisasjonene.

I 1987 startet de fire Lærerforbundene i AF; NUFO, Norsk Faglærerlag, Norsk Spesiallærerlag og Norsk Handelslærerlag, et arbeid for å samle de fire forbundene i et felles forbund. I 1993 dannet de fire forbundene Lærerforbundet, som ble det største AF-forbundet i staten, med 27 000 yrkesaktive medlemmer i statssektoren.<sup>14</sup> Etter denne forbundsannelsen startet både Norsk Lærerlag og Lærerforbundet arbeidet med å danne et samlet lærerforbund, og på landsmøtene i 2000 fattet forbundene identiske vedtak om å slå sammen Lærerforbundet og Norsk Lærerlag til én organisasjon, med virkning fra 01.01.2002, og i 2001 ble Utdanningsforbundet stiftet.

<sup>14</sup> I denne prosessen brøyt et lite mindretall av lektorene i NUFO ut og dannet Norsk Lektorlag.



## **AF bryter sammen – Akademikerne og Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon oppstår**

På slutten av 80-tallet var det mange som utpekte LO som taperen i kampen mellom de ulike organisasjonene. Utviklinga videre har vist at spørsmålet om organisasjonens styrke og evne til å gjennomføre sin politikk ikke bare er et spørsmål om vekst i medlemstilslutning. Da norsk økonomi gikk inn i en alvorlig krise i 1986, klar- te LO raskt å utforme en lønns- og tariffpolitikk som satte organisasjonen i stand til å spille en avgjørende rolle i den samfunnsøkonomiske utviklinga, samtidig som denne rollen ga LO makt til å få gjennomslag i viktige politiske spørsmål.

Innen AF ble vanskene med å koordinere medlemsforbundenes politikk og holdninger til tariffspørsmål svært store etter hvert. I 1996 meldte Den Norske Lægeforening seg ut. Året etter fulgte Norske Sivilingeniørers Forening, Norges Juristforbund, Den Norske Tannlegeforening og Den Norske Veterinærforening. Disse dannet hovedorganisasjonen Akademikerne. I 2000 hadde Akademikerne 14 medlemsforbund, med til sammen 90 000 yrkesaktive medlemmer. Etter at NITO meldte seg ut av AF, besto nå AF av 18 forbund med 96 000 medlemmer, hvorav hele 82 prosent var i Lærerforbundet og Norsk Sykepleierforbund.

Også innen YS var det samarbeidsvansker. Forholdet mellom Kommunal- ansattes Fellesorganisasjon (KFO) og Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS) var anstrengt, og i 1998 undertegnet NHS og Norsk Kommuneforbund en avtale om å sette i gang en utrednings- og samarbeidsprosess med sikte på å danne et nytt forbund.

Neste utspill var at ledelsen i AF og YS i mai 1999 gikk sammen med Politiets Fellesorganisasjon for å utrede dannelsen av en ny hovedorganisasjon. Utredning- en ble lagt fram i februar 2000. Både NHS og YS Stat var negative til forslaget, og i juni 2000 konkluderte AF med at det ikke var grunnlag for etablering av en ny hovedorganisasjon sammen med YS. Samtidig besluttet AF at det heller ikke var grunnlag for å opprettholde AF som hovedorganisasjon, og besluttet å opplø- se organisasjonen med virkning fra sommeren 2001.

Høsten 2000 la så lederne av Lærerforbundet, Norsk Lærerlag og Politiets Fellesforbund fram et forslag om en ny hovedorganisasjon. En skisse til en slik organisasjon ble lagt fram for landsmøtene i de fire forbundene i løpet av 2000, og i desember 2001 ble Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO) stiftet. Dannelsen av Akademikerne og UHO løste en rekke av de tidligere interne proble- mer i AF, og har nok bidratt til å styrke de tidligere AF-forbundenes plass i det norske organisasjonsbildet.

## Nye storforbund på tvers av sektorer

Dannelsen av Fellesforbundet og Fagforbundet ga LO to dominerende storforbund innenfor henholdsvis industrien og kommunal sektor inkludert helse og omsorg.

Forbund1-prosjektet er et tredje eksempel på en tilsvarende tenking. Den 18. desember 2003 inngikk Handel og Kontor, Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet, Norsk Jernbaneforbund, Norsk Post og Kommunikasjonsforbund, Norsk Transportarbeiderforbund og YS-forbundet Yrkestrafikkforbundet en avtale om å se om det var mulig å danne et felles forbund innen 2006 for ansatte i service, samferdsel og kommunikasjon. Dersom dette lykkes, vil det nye forbundet bli et forbund på størrelse med Fellesforbundet, og vil organisere på tvers av tradisjonell privat og offentlig sektor. En viktig del av bakgrunnen for denne prosessen er endringene av offentlig sektor gjennom utskilling og konkurranseutsetting av post- og jernbanevirksomhet, anbud på rutebiltjenester osv, som gjør at organisasjonsstrukturen er blitt uhensiktsmessig. For eksempel har endringene ført til at arbeidstakere som følger ulike overenskomster, konkurrerer om de samme jobbene.

Innen YS er det en liknende utvikling. I 2000 gikk tre forbund med medlemmer i hovedsak innen staten sammen i 2fo – Flerfaglig Fellesorganisasjon. Dette forbundet sammen med KFO, Stafo og Prifo er nå inne i et utviklingsprosjekt – Trippel+, som har som mål å danne et felles forbund på tvers av statlig, kommunal og privat sektor i løpet av 2004. Dette forbundet vil med cirka 90 000 medlemmer eventuelt få en tung plass innen YS, med cirka 45 prosent av medlemmene.

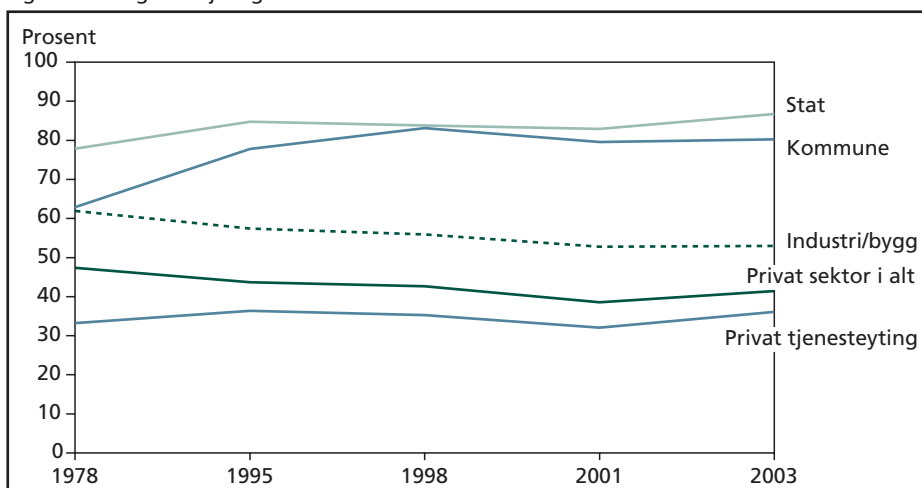
At slike sektorovergrepene har kommet, er ikke unikt for norsk fagbevegelse. I flere andre europeiske land har liknende initiativ blitt tatt, og har ført til dannelse av store forbund på tvers av tradisjonell offentlig og privat sektor. Eksempler på dette er det tyske gigantforbundet ver.di og det britiske UNISON.

I tillegg til disse sektorovergrepene er det en generell trend i retning av samling i større forbund. I LO har det vært samtaler mellom flere av de mellomstore industriforbundene, og høsten 2003 ble det lagt fram planer om at Norsk Grafisk Forbund skulle slutte seg til Fellesforbundet.

I store deler av fagbevegelsen ser det altså ut som om det er i gang en prosess der man prøver å styrke mulighetene til å drive effektivt fagforeningsarbeid gjennom sammenslutning i større forbund. Dette skjer til dels på tvers av offentlig og privat sektor, og det skjer til dels på tvers av skillelinjene mellom LO og YS. Både dannelsen av Fagforbundet og Forbund1-prosessen omfatter LO- og YS-forbund. I mindre målestokk er det en prosess blant offisersforbundene i Forsvaret som kan resultere i en samling av tre forbund som i dag er tilslutter tre ulike hovedorganisasjoner. Videre ser vi at både Forbund1 og Trippel+ omfatter forbund med medlemmer både i det som tradisjonelt har vært offentlig sektor og i privat sektor. Fagforbundet har også som uttrykt målsetting å finne fram til en organisasjon på

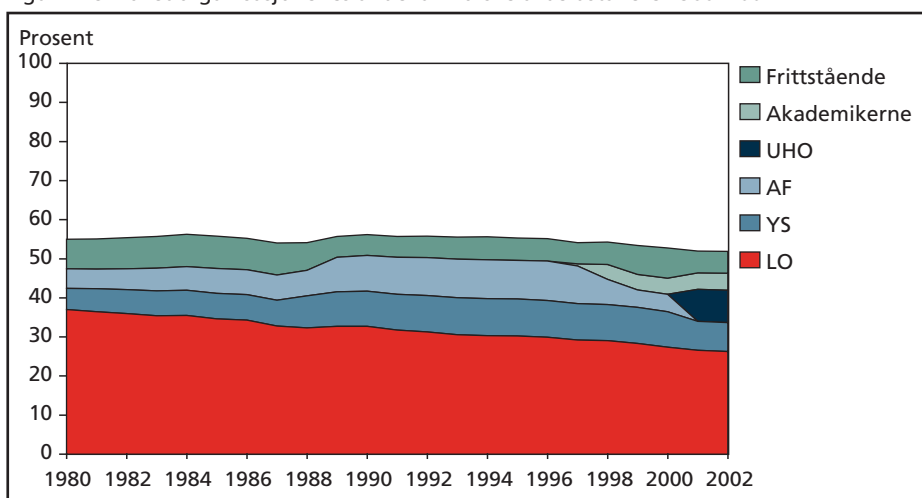
tvers av sektorer, og som er uavhengig av arbeidsgivers sektortilknytning og arbeidsgiverforeningsmedlemskap.

Figur 4.18 Organisasjonsgrad innenfor ulike sektorer i norsk arbeidsliv 1978–2003



Kilde: Tilleggsundersøkelser til Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelser 1978, 1995, 1998, 2001 og 2003. Bearbeidet av Kristine Nergaard/Fafo. Dataene for 2003 er stilt til disposisjon av Fafos prosjekt Lærevilkårsmonitoren.

Figur 4.19 Hovedorganisasjonenes andel av norske arbeidstakere 1980–2002



Kilde: Torgeir Stokke (2000): Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945–1998, Fafo-notat. Nyeste tall fra Stokke direkte.

### **Høy organisasjonsgrad – splittet fagbevegelse**

Gjennom hele etterkrigstida har organisasjonsgraden vært svært stabil i Norge. Den høye oppslutningen om fagorganisasjonene i offentlig sektor har medvirket til dette. Gjennom den siste perioden fra 1980 har andelen fagorganiserte i denne sektoren økt fra om lag 70 prosent til om lag 80 prosent.

Som beskrevet i dette kapitlet, var det imidlertid store bevegelser mellom hovedorganisasjonene. Fra at LO inntil midten av 1970-tallet var helt dominerende i fagbevegelsen, er det nå fire relativt store hovedorganisasjoner, og LO har gradvis mistet sin enerådende stilling.

## Kapittel 5 Organisasjon og virkelighet i utakt?

Tilbakeblikket på utvikling av organisering, forhandlingsordninger og tariffavtaler viser hvordan LO ble en dominerende fagorganisasjon i offentlig sektor etter krigen. Hegemoniet i både stats- og kommunesektoren gjorde det mulig for LO-forbundene å utvikle en strategi på 1960- og 1970-tallet for å kunne kontrollere lønnsdannelsen i offentlig sektor. LOs styrke og Kommuneforbundets deltakelse i Statstjenestemannskartellet muliggjorde en kopling av tariffpolitikken i statlig og kommunal sektor som ga LO avgjørende innflytelse på hele den offentlige lønnsutviklinga.

Etter midten av 1980-tallet har flere av de sentrale elementene i denne strategien blitt svekket. Offentlig sektor har forandret seg vesentlig, og utdanningsgruppene har vokst. Det er kommet flere hovedsammenslutninger, og LO har ikke lenger en så dominerende posisjon. I 2002 ble siste rest av koplingen mellom statlige og kommunale tariffavtaler fjernet, da hovedlønstabellen ble tatt ut av de kommunale tariffavtalene.

I denne sammenheng er det verdt å merke seg at organiseringa av LO-forbundene i hovedsak er den samme som den var på den tida LOs offentlige tariffpolitikk fungerte. Det er ikke organiseringa som har forandret seg, men tariffavtalene og de institusjonelle rammene. Man kan også reise spørsmålet om ikke det ideologiske innholdet i tariffpolitikken har endret seg, eller i hvert fall ikke er like klar som den har vært.

Etter midten av 1980-tallet har flere av de sentrale elementene i LOs strategi for å kontrollere lønnsdannelsen blitt svekket. Offentlig sektor har forandret seg vesentlig, og utdanningsgruppene har vokst. LO har ikke lenger samme dominerende posisjon, og koplingen mellom statlige og kommunale tariffavtaler er fjernet. Tariffavtalene og de institusjonelle rammene er endret, men organiseringa av LO-forbundene er i hovedsak den samme.

## Offentlig sektor i endring

Innholdet i omstillingene, tempo og grad av fortsatt politisk styring gjør at det som historisk har vært offentlig sektor, nå har utviklet seg til å bli svært sammensatt. Utviklinga de siste åra har medført at store deler av sektoren er blitt svært lik privat sektor. Tjenesteprodusentene innenfor stadig flere områder som post, tele, renovasjon, buss m.v. lever nå i et regime som i praksis gjør det meningsløst å kalle det offentlig sektor, sjøl om det offentlige fortsatt har et ansvar for at tjenestene finnes og kjøper dem. Det kan være meningsfylt å dele sektoren i to segmenter som vi kan kalle forvaltning og forretning. Grensene mellom disse segmentene er flytende. Virksomheter kan endre tilhørighet, og det er mange virksomheter som ligger i gråsonen mellom forvaltning og forretning. Velferdsproduksjon befinner seg i denne gråsonen, og det står en politisk dragkamp om store deler av denne produksjonen.



### Forretning

Forretning betegner den økende mengde virksomheter som det siste tiåret er fristilt og til dels privatisert, og hvor virksomhetene møter en vesentlig grad av konkurranse fra private aktører. Forbundene i LO Stat og LO Kommune organiserer i dag innenfor virksomheter som er blitt, eller er på vei til å bli, rene forretningsmessige og konkurranseutsatte virksomheter, og det gir for stadig flere av dem liten mening å benevne virksomhetene som offentlige. I statlig sektor er denne utviklinga kommet lengst innenfor fagbevegelsens gamle kjerneområder, de tidligere trafikketatene. I kommunal sektor gjelder det særlig kollektivtransport og tekniske tjenester.

Eksempler på slike virksomheter er Telenor og Bravida som stammer fra det gamle Televerket, en rekke busselskaper, Posten, NSB og kraftselskaper. Dette er virksomheter som har vært offentlige fordi de har utført oppgaver som har vært sett på som sentrale fellesoppgaver og/eller fordi markedet ikke har fungert. Vi kan ikke se noe større politisk engasjement i fagbevegelsen for å reversere utviklinga. De fleste virksomhetene som er skilt ut fra staten, er medlemmer av NAVO. Flere av LO-forbundene innenfor dette segmentet har også en stor del av medlemsmassen sin innenfor NHO- og HSH-bedrifter og betrakter ikke virkeligheten som særlig forskjellig for virksomhetene om de er i NAVO eller i NHO/HSH.

## Forvaltning

Forvaltning betegner den minkende tradisjonelle offentlige sektor som er underlagt sterk politisk styring og/eller ikke er utsatt for vesentlig konkurranse fra private aktører. Dette gjelder statlige kjerneaktiviteter som forvaltning, justissektoren og Forsvaret som fortsatt inngår i det statlige tariffområdet. I kommunal sektor gjelder det særlig kommunal forvaltning. Sjøl om også disse sektorene har gjennomgått store endringer de siste åra både i form av omorganisering, nedbemanning og utskilling av virksomhet, er det bred politisk enighet om at hoveddelen fortsatt skal være underlagt sterk politisk styring og/eller forvaltes av offentlig ansatte. Forvaltning er imidlertid under stadig press, og vi vil kunne få flere avskallinger gjennom ytterligere fristilling og konkurranseutsetting av enkeltdeler, for eksempel innen Forsvaret. Utskilling av produksjonsrettede virksomheter har medvirket til at den gjenstående forvaltningen har fått en økt andel arbeidstakere med høyskole- og akademisk utdanning. En konsekvens er at Akademikerne er i ferd med å bli LOs sterkeste utfordrer i staten.

## Velferd

Velferd – helse, sosiale tjenester og utdanning mv – befinner seg i gråsonen mellom forvaltning og forretning. Dette området har hatt en eksplosiv sysselsettingsvekst i etterkrigstida og er bygd gjennom en politisk forståelse av at tjenestene skal være offentlige fellesoppgaver for å sikre lik rett til dem uavhengig av personlig økonomi. Velferdsbegrepet er imidlertid politisk bestemt og endres over tid, og disse virksomhetene har de siste åra har vært gjenstand for omfattende omorganisering, fristilling og en viss grad av privatisering som, hvis utviklinga fortsetter, kan sette etablerte faglige rettigheter under sterkt press. Virksomhetene er fortsatt underlagt sterk politisk styring og er i begrenset grad konkurranseutsatt. Fristilling åpner for en større grad av bedriftsøkonomisk tenkning og skifte av tariffområde fra Stat/KS til NAVO, NHO eller HSH. Etableringa av sykehusforetakene er et eksempel på det. En liknende modell ble foreslått innført også for universitets- og høyskolesektoren, men er ( i hvert fall foreløpig) avvist.

Velferdsprodusentene domineres av sterke, kvinnedominerte grupper med høyskoleutdanning, som lærere, sykepleiere og sosionomer, grupper hvor profesjonsbaserte fagforbund dominerer. UHO framstår derfor som en sterk konkurrent til LO, men også som mulig alliansepartner. Innenfor dette området vil det i åra framover stå en kontinuerlig politisk kamp om hvilke tjenester som fortsatt skal være offentlige felles velferdsoppgaver, drevet av offentlig ansatte, og hvilke som skal privatiseres. Resultatet av denne kampen, om tjenestene skal havne i forretningssegmentet, er ikke gitt. Fagbevegelsens engasjement vil ha stor betydning for utfallet.

En slik segmentinndeling er sjølsagt en forenkling. Noen kan for eksempel anføre at post og kraftforsyning bør tilhøre velferd («det er samfunnets oppgave å sørge for at alle skal få posten sin og få varme i huset»). Vi plasserer dem under forretning fordi den økonomiske logikken disse virksomhetene må forholde seg til, tilhører forretningssegmentet, og virksomhetene utsettes til dels for sterk konkurranse fra privateide aktører. De ansatte innenfor velferdssektoren kan imidlertid også i økende grad oppleve arbeidssituasjonen svært lik privat sektor gjennom hardt arbeidspress, krav til effektivisering og rutinisering av arbeidsoppgavene.

### **Politisk utvikling gir «strek i laget»**

Utviklinga av disse tre segmentene har ført til en strekk mellom forbundene som har medlemmer i det som tradisjonelt har tilhørt offentlig sektor. Virkeligheten og utfordringene spriker mer enn før, og holdninga til forandringene de siste åra har variert sterkt mellom forbundene. Noen vektlegger politisk arbeid for å stoppe utviklinga, mens andre pragmatisk har tilpasset seg det som skjer på en best mulig måte. Motstanden er særlig sterk innenfor forvaltningssegmentet og velferdsvirksomheter, mens fagbevegelsen innenfor forretningssegmentet i større grad har akseptert og prøver å tilpasse seg den faktiske situasjonen. Det siste gjelder i første rekke forbund som hele tida har hatt en stor del av sin medlemsmasse i tradisjonell privat sektor.

Holdninga til forandringene har variert sterkt mellom forbundene. Noen vektlegger politisk arbeid for å stoppe utviklinga, mens andre pragmatisk har tilpasset seg det som skjer på en best mulig måte.

De tre segmentene følger imidlertid ikke forbundsgrenser. Noen forbund som FO, Offisersforbundet og Postkom har alle, eller nesten alle, medlemmene innenfor ett segment, mens forbund som NTL og Fagforbundet har medlemmer innenfor alle tre segmentene.

Fristillinga og «strekken i laget» skaper både organisatoriske, tariffpolitiske og rekrutteringsmessige utfordringer for LO. Disse henger til dels sterkt sammen. Samtidig observerer vi at forbundene er fokusert på utviklinga innenfor egne områder og ikke kjenner så godt til hva som skjer i andre deler av «offentlig sektor». Det er også en bekymring hos flere av forbundene som har tyngdepunktet innenfor forvaltning og velferd, at det er lite forståelse for deres problemer fra andre LO-forbund. Dette er en alvorlig utfordring for LO.



Fristillinga og «strekken i laget» skaper organisatoriske, tariffpolitiske og rekrutteringsmessige utfordringer for LO. Samtidig er forbundene fokusert på utviklinga innenfor egne områder og kjenner ikke så godt til hva som skjer i andre deler av «offentlig sektor».

## Tariffområder i endring

### Store endringer i størrelsen på arbeidsgiverorganisasjonene og tariffområdene

For LO Stat kommer endringene av offentlig sektor de siste åra konkret til uttrykk ved at det statlige tariffområdet gradvis har blitt mindre, mens NAVO-området har vokst kraftig siden NAVO ble dannet. Medlemstallet til LO Stat i det statlige tariffområdet er redusert til omkring halvparten av hva det var før 1995. Samtidig rommer NAVO i økende grad svært forskjellige virksomheter, og er ikke lenger en arbeidsgiverorganisasjon bare for offentlige forvaltningsbedrifter.

Det statlige tariffområdet har gradvis blitt mindre, mens NAVO-området har vokst kraftig. Samtidig rommer NAVO i økende grad svært forskjellige virksomheter.

NAVO har vokst til å bli en større arbeidsgiverorganisasjon enn HSH. Gjennom å organisere brorparten av de fristilte statlige virksomhetene, plasserer dette organisasjonen sentralt i dragkampen rundt lønnsdannelsen i samfunnet. Denne dragkampen foregår både mellom arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner og mellom hovedorganisasjonene, men også til dels mellom LO-forbundene.

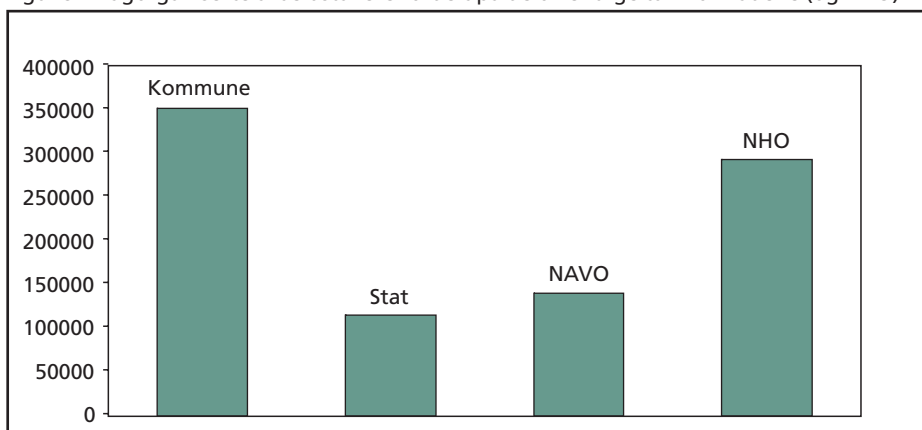
Kommunenes Sentralforbund (KS)<sup>15</sup> har også gjennomgått store endringer i løpet av få år. En rekke virksomheter har forlatt de kommunale tariffområdene til fordel for NHO og NAVO. Dette gjelder for eksempel fristilte og privatiserte busselskaper og tekniske tjenesteytere, og ikke minst de fylkeskommunale sykehusene. Samtidig har nye virksomheter og sektorer kommet til, sist gjennom at ansvaret for lærerne ble overført fra staten til KS.

<sup>15</sup> Etter som det viktige for vårt formål er å se på forholdet mellom kommunale tariffområder, staten og NAVO, har vi i sammenlikningene slått sammen KS og Oslo kommune, sjøl om dette er to separate tariffområder med helt separate forhandlinger.

En rekke virksomheter har forlatt de kommunale tariffområdene til fordel for NHO og NAVO. Samtidig har nye virksomheter og sektorer kommet til.

Figur 5.1 viser estimert oversikt over de fagorganiserte arbeidstakerne fordelt på de «offentlige» tariffområdene ved inngangen til 2004. For sammenlikningas skyld er NHO og bedrifter som følger NHO-avtaler tatt med.<sup>16</sup> De kommunale tariffområdene er størst, større enn NHO, mens det statlige området er blitt minst.

Figur 5.1 Fagorganiserte arbeidstakere fordelt på de offentlige tariffområdene (og NHO)



### Store endringer i styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene

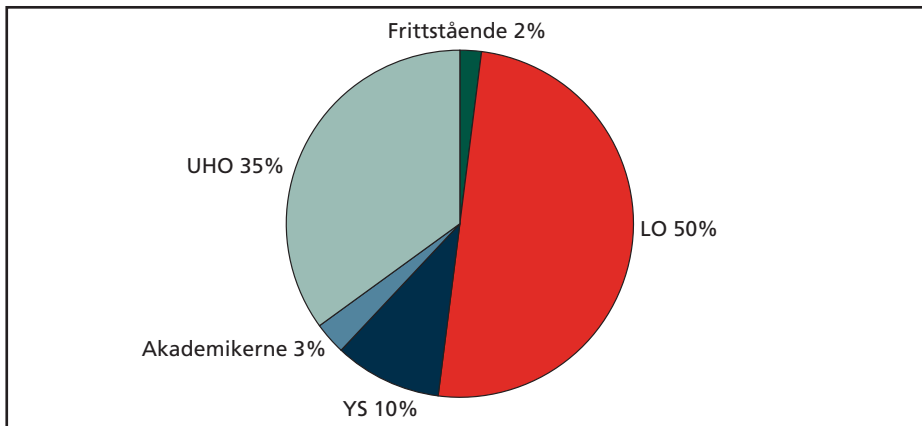
Reduksjonen av det statlige tariffområdet, veksten i NAVO, og veksten og endringene i KS, har ført til dels store endringer i styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene innenfor de ulike tariffområdene i løpet av få år. Dette åpner for nytenkning når det gjelder tariffpolitiske strategier og alliansemuligheter.

Etter overføringa av lærerne har UHO blitt en betydelig aktør på de kommunale tariffområdene. LO har nå nøyaktig halvparten av de organiserte arbeidstakerne i KS/Oslo kommune. Sammen med UHO som nå utgjør 35 prosent, dominerer disse to dette området fullstendig. Akademikerne er små, mens YS bare utgjør en tiendedel.

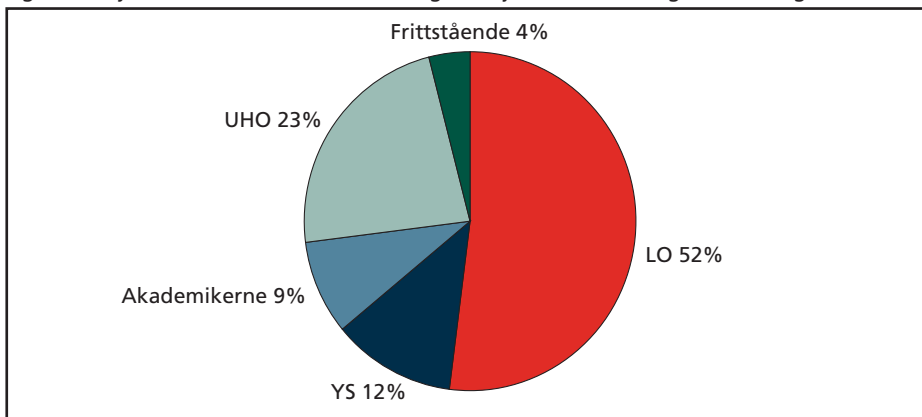
Innenfor NAVO representerer også LO omtrent halvparten av de organiserte arbeidstakerne. Her er imidlertid styrkeforholdet litt jevnere mellom de andre

<sup>16</sup> Det er flere andre arbeidsgiverforeninger som ikke er inkludert i denne figuren, blant annet HSH, Norges Rederiforbund. Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon som omfatter kommunale arbeidstakere, er ikke inkludert i det kommunale tariffområdet.

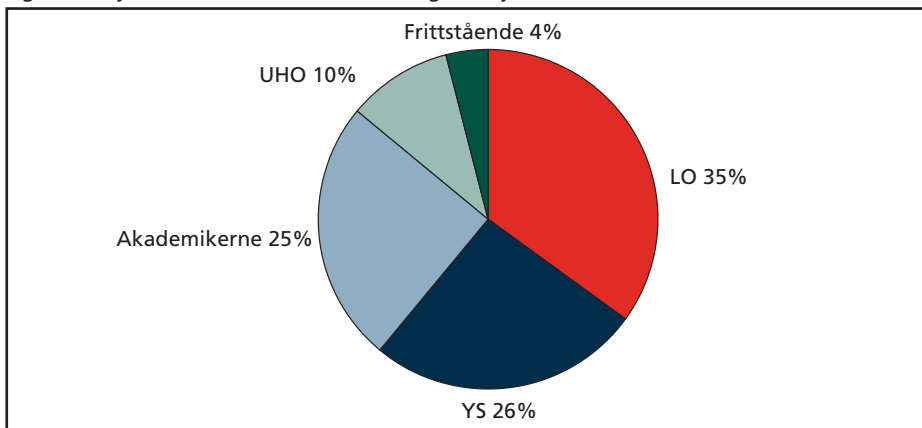
Figur 5.2 Styrkeforhold mellom hovedorganisasjonene i de kommunale tariffområdene (KS og Oslo kommune)



Figur 5.3 Styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene i Arbeidsgiverforeningen NAVO



Figur 5.4 Styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene i staten



organisasjonene, men varierer sterkt mellom de ulike tariffområdene. Helseforetakenes inntreden i NAVO har medført at UHO er blitt stor også her og utgjør omtrent en firedel, men innenfor de øvrige overenskomstene dominerer LO fullstendig, som vist i figur 5.3.

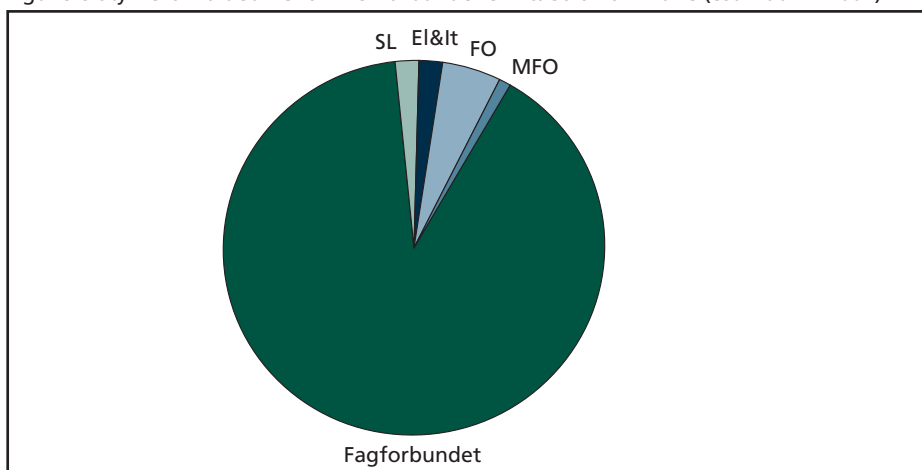
Situasjonen i det statlige tariffområdet er nå at det er tre store organisasjoner, og ingen med flertall alene. LO er størst, med cirka en tredel av de organiserte arbeidstakerne, men Akademikerne framtrer som en viktig utfordrer gjennom å utgjøre så mye som en firedel. UHOs betydning i staten er kraftig redusert etter at lærerne og sykepleierne ved statlige sykehus er overført til andre tariffområder.

### Styrkeforholdet mellom LO-forbundene

Ikke bare har det vært store endringer i styrkeforholdet mellom hovedorganisasjonene innenfor de ulike tariffområdene i løpet av få år. Ser vi på styrkeforholdet mellom LO-forbundene innen de ulike tariffområdene, viser dette bildet også store endringer (se figur 5.5).

- I Staten er nå NTL blitt helt dominerende med to tredeler av de LO-organiserte.<sup>17</sup>
- I NAVO-området er Fagforbundet og Postkom blitt de to dominerende LO-forbundene etter helseforetakenes og Postens innmelding.
- I de kommunale tariffområdene fortsetter Fagforbundet å dominere fullstendig.

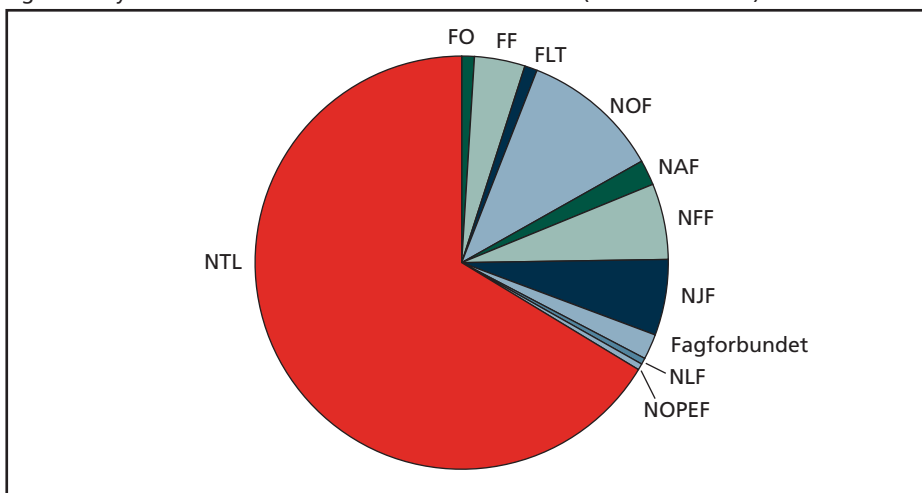
Figur 5.5 Styrkeforholdet mellom LO-forbundene i KS/Oslo kommune (estimert 1.1.2004)



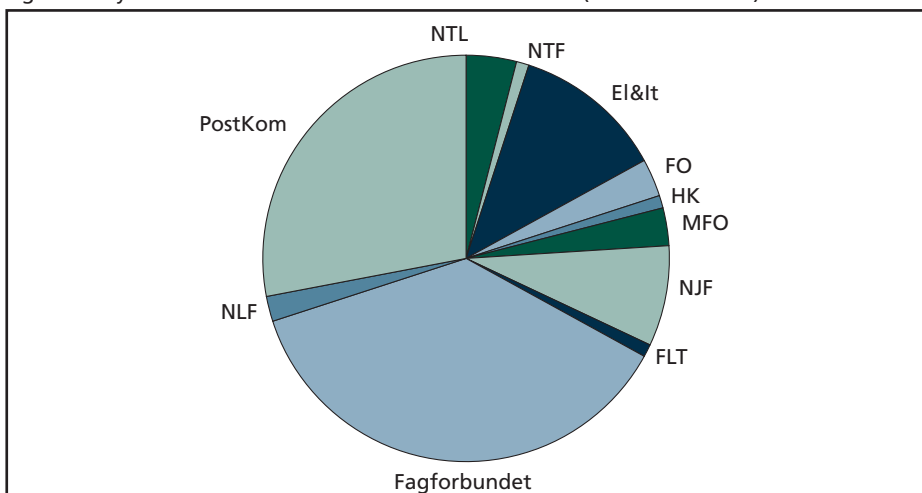
<sup>17</sup> Fellesforbundets medlemmer i staten er først og fremst ansatte ved Forsvarets verksteder. Disse har egen overenskomst som forhandles uavhengig av statsoppgjøret, og følger altså ikke Hovedtariffavtalen.

Det er verdt å merke seg at per i dag er det ingen formelle bindinger mellom avtalene i de ulike tariffområdene. Etter oppgjøret i 2002 har de kommunale tariffavtalene fjernet alle tilknytninger til Hovedtariffavtalen i staten, og det er ingen bindinger mellom NAVO-avtalene og de offentlige tariffavtalene.

Figur 5.6 Styrkeforholdet mellom LO-forbundene i staten (estimat 1.1.2004)



Figur 5.7 Styrkeforholdet mellom LO-forbundene i NAVO (estimat 1.1.2004)



Oppsummert står vi overfor en situasjon der det vi har vært vant til å omtale som offentlig sektor, er delt på tre tariffområder med ulike styrkeforhold både mellom hovedorganisasjonene og internt i LO:

1. Vi har fått et lite statlig tariffområde. Innen dette området er LO den største hovedsammenslutningen, men på ingen måte i noen dominerende posisjon. Videre er de LO-organiserte i alt vesentlig NTL-medlemmer.

2. De kommunale tariffområdene er fortsatt klart størst. LO, som fullstendig domineres av det nye Fagforbundet, og UHO som domineres av Utdanningsforbundet, er de dominerende hovedorganisasjonene.

3. Vi har fått et stort, og svært heterogent NAVO-område. LOs posisjon innen dette området er per i dag rimelig sterk, men utviklinga framover er usikker.

## Medbestemmelse i endring

Et sentralt prinsipp i moderniseringen av offentlig sektor har vært større lokal frihet og lokalt ansvar. Både den generelle individualiseringen av arbeidslivet med økt grad av lokal og individuell lønn og denne desentraliseringen av ansvar og makt, skaper nye vilkår og utfordringer for fagbevegelsen generelt og tillitsvalgte spesielt.

I tillegg til denne utviklinga har de omfattende omstillingsprosessene med involvering av tillitsvalgte ført til at de lokale tillitsvalgte i kommune og stat har fått en viktigere rolle med til dels nye oppgaver. Desentralisering har ført til at flere oppgaver flyttes ned til lokalt tillitsvalgnivå. Dette gir mulighet for økt lokal aktivitet og en mer interessant tillitsvalgtrolle, men krever samtidig økt satsing på det lokale tillitsvalgtapparatet for at fagbevegelsen skal lykkes. Hvis de ikke får den kompetansen som trengs, vil de ikke bli interessante for den lokale ledelsen i en medbestemmelsessammenheng, og vil ikke makte oppgaven i lokale lønnsforhandlinger.

De omfattende og til dels kontinuerlige omstillingsprosessene har i tillegg betydd økt press på de tillitsvalgte. Samtidig er mange av virksomhetene splittet opp på en måte som underminerer mulighetene for å ha tillitsvalgte på hel- og deltid. Lokale tillitsvalgte som ikke har avsatt tid, vil lett komme i en skvis mellom jobb, fagforeningsarbeid og familie/fritid. For fagbevegelsen kan dette i neste omgang føre til problemer med rekruttering til denne funksjonen.

Denne utviklinga er ikke mindre tydelig i de fristilte virksomhetene. I NAVO-området er virksomhetene frikoplet fra det politiske systemet, med like stor makt til den administrative ledelsen som i en privateid bedrift. Samtidig har det skjedd

en klar dreining i retning av lokale og mer fleksible lønssystemer, med vekt på individuelle vurderinger, samtidig som det skjer en markedstilpasning av lønnsnivået. Tillitsvalgte har i stor grad utviklet en stor sjølstendighet i gjennomføring av lokale lønnsforhandlinger, og forbundene spiller i de fleste tilfellene en liten rolle. I en del virksomheter er lokal lønnspolitikk helt frakoplet forbundets lønnspolitikk.

## Arbeidstakere i endring

Forvaltningssegmentet skrumper inn etter som driftsoppgaver skilles ut fra stat og kommuner gjennom danning av offentlig eide aksjeselskaper, gjennom konkurranseutsetting eller privatisering. De gjenværende ansatte er i økende grad langtidsutdannede. Velferdssektoren domineres av høgskelegrupper, sykepleiere, lærer m.v. I begge tilfeller dreier det seg i første rekke om kvinner hvor tunge profesjoner mener at de henger etter i lønnsutvikling. Til forskjell fra høyt lønnsgrupper som domineres av menn, og som gjerne krever markedslønn for å fremme egne interesser, har de relativt lavtlønte kvinneutdanningsgruppene krevd bedre vilkår innenfor forhandlingssystemene. Dette kunne legge grunnlag for allianse med LO, men til nå har LOs lavtlønnspolitikk vært en viktig grunn til at de kvinnedominerte gruppene med få unntak har søkt andre løsninger utenfor LO.

Forbundene i LO er svært ulike, fra rene profesjonsforbund som Musikernes Fellesorganisasjon, Fellesorganisasjonen, Norges Offisersforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund, til store forbund som Fagforbundet og NTL, som organiserer vertikalt og rommer en rekke yrkesgrupper. Profesjonsforbundene i LO har gjennomgående hatt suksess med økt medlemstall og dominans innen sine profesjoner. De vertikalt organiserte forbundene strever derimot med å få gjennomslag i konkurranse med profesjons- og akademikerforbundene.

## En verden i endring

At tidligere beskyttede områder åpnes for konkurranse, innebærer ikke bare at de åpnes for konkurranse mellom nasjonale aktører, men at de norske virksomhetene i økende grad møter aktører som opererer på en internasjonal arena. Posten møter konkurranse fra europeiske giganter som Deutsche Post og Royal Mail. Statkraft møter konkurranse fra finske Fortum og tyske E.On. Sykehjem eies av flernasjonale konsern som Norlandia. I kollektivtrafikken har Vivendi Connex etablert seg i buss, og flere står klare til anbudskonkurranse om jernbanestrekninger.

Dette får store konsekvenser for de norske virksomhetenes strategier, enten de fortsatt er offentlig eid, delprivatisert eller er private bedrifter som har kommet inn på området. En del norske virksomheter søker allianser med utenlandske konsern, slik Posten nå samarbeider med europeiske postselskaper, og -nettverk både gjennom felleseide selskaper og samarbeid. Andre blir kjøpt opp av internasjonale konsern eller inngår strategiske allianser gjennom krysseierskap.

Uansett innebærer denne utviklinga at internasjonalt faglig arbeid er blitt viktigere for alle forbundene med medlemmer innenfor disse selskapene. Tillitsvalgte som tidligere har hatt innflytelse gjennom å påvirke politisk og administrativ ledelse i det offentlige systemet, må operere på helt nye arenaer for å få innflytelse. For å få innflytelse i konsern som Deutsche Post, Connex og Norlandia, hvor konsernledelsen som tar de viktige beslutningene sitter i et annet land, kreves samarbeid med tillitsvalgte i hele konsernet.

## Organisasjoner i endring

I en vurdering og diskusjon om hvordan LO skal møte utviklinga i offentlig sektor, er det samspillet mellom organisasjon, institusjonelle rammer og ideologi som vil være det avgjørende. Spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig organisering kan vanskelig ses isolert fra de andre elementene i en samlet strategi.

Tilbakeblikket på utvikling av organisering, forhandlingsordninger og tariffavtaler har vist hvordan sentrale elementer i den strategien LO og forbundene utviklet på 1960- og 1970-tallet for å kunne kontrollere lønnsdannelsen i offentlig sektor, har blitt svekket. Den tradisjonelle offentlige sektor er sterkt forandret i løpet av de siste åra. Tariffområdene har gjennomgått store endringer som følge av dette, og sammen med veksten i utdanningsgrupper og framvekst av sterke organisasjoner på utsiden av LO, har dette skapt en ny virkelighet for LO. Samtidig er organiseringen av LO-forbundene i hovedsak den samme som den var før de store forandringene, sjøl om det har vært en viss sanering gjennom forbunds-fusjoner.

### **En fastere hovedorganisasjonsstruktur – interne fusjonsprosesser**

Dannelsen av Akademikerne og UHO kan bety at vi har fått en mer stabil hovedorganisasjonsstruktur enn tidligere i Norge, basert på utdanning. Skillelinjene mellom LO og YS er imidlertid mer uklare enn tidligere, og forholdet mellom de to er mer vennlig enn noen gang.



De mange fusjonsprosesser som har skjedd de seinere åra, har foregått først og fremst innenfor den enkelte hovedorganisasjon (LO og YS). Men det har de seinere åra likevel vært flere eksempler på samling på tvers. Ved siden av Fagforbundet og Forbund1-prosessen som allerede er nevnt, bør det nevnes at Musikernes Fellesorganisasjon (LO) ble dannet gjennom en samling av to LO-forbund og et YS-forbund. Videre er det samtaler og samarbeid mellom de tre offisersforbundene som kan ende med at de går sammen i ett forbund.

### **LOs struktur utfordres**

Endringene av offentlig sektor de seinere åra utfordrer forbundsstrukturen i LO, hvor skillelinja mellom offentlig og privat sektor tradisjonelt har vært sentral. Tidligere etatsforbund innenfor det offentlige blir i større grad bransjeforbund som omfatter både fristilte og private virksomheter og har medlemmer innenfor flere tariffområder. Bransjeglidning og -sammensmeltning bidrar ytterligere til uklare organisasjonsgrenser. Mens mange av forbundene er relativt små, fører internasjonaliseringen til behov for større slagkraft og ressurser til å håndtere nye utfordringer.

Kartellene har aldri spilt noen viktig rolle bortsett fra LO Stat, som var en fortsettelse av Statstjenestemannskartellet. Verken LO eller forbundene har vært villig til å gi dem noen makt, og mye taler for at kartellene for industri og service blir endelig nedlagt på Kongressen i 2005.<sup>18</sup> Tendensen i retning av storforbund både innen industri-, samferdsel/service- og kommune/helsesektoren utfordrer uansett kartellstrukturen og de interne maktforholdene i LO. Et framtidig LO dominert av tre-fire storforbund vil gjøre det vanskelig for de små forbundene å nå fram. De store forbundene vil kunne legge liten vekt på kartellene og vil dominere sterkt de ulike tariffområdene. Det vil også kunne bli klarere interessekonflikter mellom de få store og de mange små forbundene om hva slags tjenester og støtteapparat som skal ligge i LO.

LO Stat endres fordi virkeligheten etter hvert oppleves svært forskjellig mellom det statlige tariffområdet som har ett felles omfattende avtaleverk, og NAVO-området med et mer komplekst avtaleverk, og hvor de fleste virksomhetene ikke lenger oppfattes av noen som å tilhøre offentlig sektor. Virkeligheten de fagorganiserte i virksomheter som Bravida og Nettbuss opplever, er mer lik virkeligheten i bedrifter som Netcom og Norgesbuss enn staten.

NAVOs vekst og økende kompleksitet utfordrer dagens avtalekonstruksjon som inneholder en nokså begrenset A-del som er identisk for brorparten av de ti

<sup>18</sup> LO Industri vedtok å legge seg ned like før jul 2003, og tidlig på nyåret 2004 kan det se ut som at LO Service også blir de facto nedlagt i løpet av kort tid.

overenskomstområdene, og en økende mengde virksomhetsavtaler. Økende omfang og kompleksitet i NAVOs avtalestruktur, ikke minst etter at helseforetakene kom med, har tidvis medført store uenigheter mellom forbundene om videre utvikling av avtaleverket. En del av virksomhetene i NAVO konkurrerer med NHO-bedrifter og tilhører i praksis privat sektor. Dette innebærer at konkurrerende bedrifter har ulike avtaler og kan ha ulike betingelser, og at det kan være ulike forbund som organiserer innenfor samme bransje. Dette har ført til at noen setter spørsmålsteget ved NAVO som egen arbeidsgiverorganisasjon, og noen ønsker at deres virksomheter melder seg over i NHO. Telenor har vært med i NAVO helt siden starten, men siden 2002 har de også hatt et næringspolitisk medlemskap i Abelia/NHO. Dobbelmedlemskapet opphørte i 2004, da Telenor tok skrittet fullt ut og meldte seg ut av NAVO og gikk inn som helhetlig medlem i NHO. Etter Hovedavtalerevisjonen i 2003 kan det virke som at LO-forbundene er mer på linje i vurderingen av avtaleverket enn de har vært en periode.

LO Kommune har inntil 2004 ikke spilt noen viktig rolle, fordi det i motsetning til LO Stat ikke har hatt noen funksjon i tariffsammenheng. Forhandlingene i kommunesektoren har foregått gjennom LOK-samarbeidet, der også forbund utenfor LO har deltatt. Nå når NKF og NHS er slått sammen til et nytt forbund, er det åpent for at LOK kan nedlegges og at kartellet overtar forhandlingsansvaret. Dette kartellet har foreløpig ikke opplevd de samme uenighetene som i LO Stat. Det er også i en helt annen situasjon, ved at Fagforbundet fullstendig dominerer i antall medlemmer.

I så fall vil LO sitte igjen med to karteller med forhandlingsfullmakt innenfor offentlig sektor (inkludert NAVO-området).

### **Grenseproblemer og -konflikter**

Utskilling av virksomheter, fristilling og oppkjøp kan med dagens struktur fortsette å skape diskusjoner og uenighet mellom forbundene om hvilke(t) forbund som skal organisere de ansatte. Dette skyldes at virksomheten blir medlem av en ny arbeidsgiverorganisasjon og skifter tariffområde hvor ett eller flere andre LO-forbund har avtaleretten. Oftest gjelder dette overgang fra Stat/KS til NHO eller HSH.

En viktig side ved dette er at konkurranseutsetting, utskilling av tjenester utenfor virksomhetenes kjerneområder og virksomheters muligheter til å skifte tariffområde åpner for ulikheter, gjennom at overenskomstene innenfor de ulike tariffområdene er forskjellige. Virksomhetsutskilling kan også medføre at arbeidstakere som har vært vant til gode betingelser og høy organisasjonsgrad innenfor offentlig sektor, kommer i konkurranse med virksomheter uten tariffavtale.

Dette kan føre til press på rettigheter og goder som lønn, ulempekompensasjoner og pensjons- og forsikringsordninger, i verste fall sosial dumping. I seg sjøl

## **Fakta – Organisasjonsprinsipper**

LO vedtok allerede i 1923 å organisere ifølge industriforbundsprinsippet, men dette ble ikke fullt ut gjennomført den gangen, og prinsippet er brukt flere ganger seinere. I hovedsak følges industriforbundsprinsippet, men det er modifisert innenfor en rekke bransjer, slik at vi kan si at i hvert fall fire ulike prinsipper er fulgt:

### **• Industriforbundsprinsippet**

Alle ansatte i en bransje/sector skal stå tilsluttet samme forbund. For eksempel det meste av kommunal sektor (Fagforbundet) og oljebransjen (NOPEF)

### **• Arbeider – funksjonær**

En modifisert utgave av industriforbundsprinsippet hvor arbeiderne står tilsluttet ett forbund i henhold til bransje, mens funksjonærer og mellomledere står tilsluttet et annet. Gjelder i det meste av privat sektor og noen få virksomheter i staten. For eksempel i papirindustri hvor arbeiderne/operatørene står i Fellesforbundet, funksjonærene i Handel og Kontor og mellomledere/tekniske funksjonærer i Forbundet for Ledelse og Teknikk.

### **• Yrke/profesjon**

Yrke- eller profesjonsorganisering finnes særlig i enkelte deler av offentlig sektor og helse/sosial. For eksempel er sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere gjennomgående organisert i Fellesorganisasjonen (FO), lokomotivførere i Norsk Lokomotivmannsforbund, musikere og musikkpedagoger i Musikernes Fellesorganisasjon og elektrikere ofte i EL & IT, sjøl om de andre ansatte er organisert i henhold til industriforbundsprinsippet.

### **• Arbeidsgiverorganisering**

Dette prinsippet er kommet inn som et resultat av at en del områder/virksomheter er skilt ut fra statlig og kommunalt område. I de tidligere statlige virksomhetene som er organisert i NAVO, har de opprinnelige etatsforbundene/NTL fortsatt å organisere de ansatte, sjøl om virksomheten ikke lenger tilhører staten. Det samme gjelder kommunalt eide bedrifter hvor Fagforbundet har fortsatt å organisere de ansatte. For eksempel er de ansatte i NRK organisert i NTL, og de ansatte i Nettbuss (morselskapet) i Jernbaneforbundet. De ansatte i Oslo Vei er fortsatt i Fagforbundet.

at virksomheter som tilhører ulike tariffområder konkurrerer, medfører behov for koordinering på tvers av avtaleområder, sjøl om det ikke kan påvises sosial dumping.

Krav om å skifte forbund ved skifte av tariffområde, kan skape reaksjoner blant medlemmer som i mange tilfeller identifiserer seg med forbund de kan ha vært medlem av i mange år. Et tilleggsproblem er at det er ulike organisasjonsprinsipper

som dominerer innenfor privat og offentlig sektor. Storparten av forbundene som har sin opprinnelse i offentlig sektor, organiserer alle grupper arbeidstakere uavhengig av yrke og stilling. I privat sektor er det oftest ulike forbund som organiserer arbeidere, merkantile ansatte og ledere. Dette kan derfor bety at ansatte som er vant til å tilhøre samme klubb eller forening, blir splittet på ulike forbund hvis skifte av tariffområde medfører krav om å skifte forbund.

For å møte en utvikling hvor forbund beholder medlemmer i fristilte virksomheter som skifter tariffområde, er det fra noen foreslått å åpne for at flere forbund kan være parter i samme avtale også innenfor NHO-området, hvor dette er helt uvanlig. Andre forbund er sterkt imot denne typen forslag og krever at ansatte skal overføres til det forbund som eier avtalen. Noen av de pågående fusjonsprosessene kan ses som en tilpasning til denne utfordringen.

### **Allianser og fusjoner**

Styrkeforholdene endres mellom hovedorganisasjonene innenfor de ulike tariffområdene. Dels skyldes det veksten til UHO og Akademikerne og dels skyldes det at virksomheter skifter tariffområde. Innenfor deler av staten og kommunal sektor er YS-forbund fortsatt viktige konkurrenter.

Det generelle klimaet mellom en del LO-forbund og en del YS-forbund er bedre enn på lenge. Flere av LO-forbundene har samarbeidsprosesser på gang overfor forbund utenfor LO eller ideer om dette.

Forbund tilknyttet UHO har politiske holdninger som kan gjøre det aktuelt for LO-forbund å inngå i allianser både for å oppnå politiske mål innenfor velferdssegmentet og tariffpolitiske mål om sterke fellesbestemmelser i avtaleverket. Dette kom for eksempel til uttrykk under tariffoppgjøret med KS i 2004. På den andre siden kan det innenfor enkelte bransjer være hensiktsmessig å danne allianse med Akademikerne mot profesjonsforbund i UHO som vil bli sterkere på bekostning av grupper både i LO og Akademikerne.<sup>19</sup>

### **Politisk splittelse må overvinnes – samlet er vi sterke**

Det har kommet til syne en viss politisk splittelse mellom LOs forbund i privat sektor og forbundene som har tyngdepunkt innenfor forvaltning og velferd. Særlig en del industriforbund ynder å understreke at «noen» skaper verdier, mens andre forbruker dem. Fra flere forbund i offentlig sektor uttrykkes ofte frustrasjon over manglende forståelse for deres kamp.

<sup>19</sup> Se for eksempel notatet med beskrivelse av somatiske sykehus (Faf-notat 2004:12).

Dette er alvorlig for fagbevegelsen både i industrien og i tradisjonell offentlig sektor. LOs styrke historisk har særlig ligget i at organisasjonen har stått på to bein og at de har stått for et helhetssyn, i motsetning til de andre hovedorganisasjonene. En ansvarlig politikk bygd på dette helhetssynet gjorde at LO befestet og økte sin styrke på 1990-tallet til tross for synkende medlemstall.

LOs styrke i offentlig sektor er knyttet til styrken i privat sektor, særlig industrien. Skal LOs fagligpolitiske kamp for sterke fellesskapsløsninger innenfor velferd og forvaltning lykkes, må organisasjonen stå samlet.

### **LO utreder – forbundene handler**

Virkeligheten endrer seg raskt, og fagorganisasjonen må tilpasse sin organisasjon. Flere av de store utredningene som LO har satt i gang de siste tiåra, har utgangspunkt i en slik forståelse. Historien viser likevel at de store utredningene har resultert i lite, fordi de støter an mot medlemsforbunds interesser.

De organisatoriske endringene som har skjedd, har nesten uten unntak vært satt i gang av LOs medlemsorganisasjoner – forbundene – og har bestått av forbunds-fusjoner. Dette er en svakhet ved LO som organisasjon. Endringer er resultat av enkeltforbunds forsøk på tilpasninger til en ny virkelighet, ikke ut fra en helhetlig plan eller design for fagbevegelsen. Løsningene kan være suboptimale løsninger som passer den enkelte forbundskonstellasjon, men ikke fagbevegelsen som helhet. For eksempel betyr slike forbundsdrevne prosesser at organisatoriske endringer nesten aldri går på tvers av forbund.

## Litteratur

Dette er ikke ment som en uttømmende oversikt over litteraturreferanser, men som forslag til videre lesning for den spesielt interesserte:

Bråten, Mona (2002), *Lokal lønnsdannelse i stat og NAVO – med vekt på erfaringene til tillitsvalgte i LO Stat*. Oslo: Fafo

Busch, Tor m.fl., red. (2001), *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget

Heiret, Jan m.fl. (2003), *Arbeidsliv, historie, samfunn: norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Nicolaisen, Heidi, Nina K. Skalle og Inger M. Hagen (2002), *Tillitsvalgt i omstillings tid*. Oslo: Fafo

Ousland, Gunnar (1947–49), *Fagorganisasjonen i Norge*. Oslo: Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon. 3 bind. (Utgitt på nytt av Tiden i 1975)

Statistisk sentralbyrå (1978, 1995, 1998, 2001), *Arbeidskraftundersøkelsen med tilleggsundersøkelser*.

Stokke, T.Aa., S. Evju og H.O. Frøland, H.O. (2003), *Det kollektive arbeidslivet : organisasjoner, tariffavtaler, lønnsoppgjør og inntektspolitikk*. Oslo, Universitetsforlaget

### Annet

I tillegg er det brukt årsberetninger fra Statstjenestemannskartetlet og LO Stat og historiebøker fra flere fagforbund.



# LO i offentlig sektor

Rapporten gir en bred beskrivelse av utviklinga i offentlig sektor, fagbevegelsens organisasjonsstruktur og hvilken faglig politikk LO har ført fra starten og fram til i dag.

Sammen med flere andre publikasjoner fra prosjektet «LOs framtid i offentlig sektor» gir den en samlet, helhetlig beskrivelse og analyse som grunnlag for debatt om utfordringene for fagbevegelsen i offentlig sektor. Bakgrunnen for at denne debatten er nødvendig, er de store endringene i offentlig sektor som medfører utfordringer av både faglig-politisk og organisatorisk art.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 437  
ISBN 82-7422-432-9  
ISSN 0801-6143