

Åsmund Arup Seip

Med ekspedisjonssjefen som motpart

**Framtidig organisering og forhandling
i departementene**

LOs framtid i offentlig sektor

Åsmund Arup Seip

Med ekspedisjonssjefen som motpart
Framtidig organisering og forhandling
i departementene

LOs framtid i offentlig sektor

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

Om prosjektet	5
1 Innledning	7
Antall ansatte og stillingsgrupper	8
Organisering og avtaleforhold	10
2 Utviklingstrekk 1980–2003	11
Endringer av departementenes organisasjon	11
Departementet som sekretariat for politisk ledelse	12
Arbeidstakerorganisering	13
NTLs organisering i departementene	14
Lokale forhandlinger blir viktigere	16
Bruk av lønnsamtaler	17
Medbestemmelse	17
3 Framtid og utfordringer	20
Tre mulige veier til fremtiden	20
4 Desentralisering og individorientert lønnsdanning	21
En forhandlingsmodell som i Sverige	21
Ny rolle for tillitsvalgte	22
Fra medlemsorganisasjon til konsern: Ny rolle for hovedsammenslutninger og forbund	25
Utfordringer	26
5 En liten statssektor med høyt utdannede	27
Færre organisasjonsledd	27
Utfordringer	28
6 Skillet mellom privat og offentlig sektor forsvinner	29
Hovedtariffavtalen forsvinner?	29
Særskilte goder under press	30
Rekruttering i et åpent arbeidsmarked	31
Utfordringer	32
7 Avslutning	33
Litteratur	34

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 Områdebeskrivelser* 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, oppstykkning 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. Debatt-hefte. (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 og også til publikasjonsavdelingen for godt samarbeid i ferdigstillingen av publikasjonene!

Oslo, mai 2004

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken

1 Innledning

Hvilke utfordringer vil arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor møte i fremtiden? Dette heftet handler om departementene. Vi ser på hvordan arbeidstakere er organisert, og hva som kjennetegner utviklingen som former departementene. Hvordan har betingelsene for lønnsforhandlinger og medbestemmelse utviklet seg de siste tiårene? Hovedvekten er lagt på Norsk Tjenestemannslag (NTL) og hovedsammenslutningen LO Stat. Vi peker på mulige utviklingsbaner som kan komme i fremtiden, og reiser spørsmål det kan være nyttig for organisasjonene og tillitsvalgte å drøfte for best å stå rustet til å møte og forme en nær framtid.

Departementene er de øverste organene i sentraladministrasjonen. Hvert departement blir vanligvis ledet av en statsråd som også er medlem av regjeringen. I tillegg til statsråden består departementets politiske ledelse av en eller flere statssekretærer og personlige sekretærer. Den politiske ledelsen er ikke fast ansatt, og disse arbeidstakerne må fratre sine stillinger når dette er ønskelig ut fra politiske hensyn.

Ut over den politiske ledelse er departementene i Norge besatt med embets- og tjenestemenn som er ansatt på grunn av sin kompetanse. De blir i sine stillinger selv om regjeringen skiftes ut. Det er i dag 17 departementer i tillegg til statsministerens kontor. Disse har til sammen rundt 3800 ansatte.

Antallet departementer og inndelingen i ansvarsområder har endret seg over tid. Nye departementer har gjerne blitt opprettet når regjeringen har ønsket å prioritere nye samfunnsoppgaver. Miljøverndepartementet, som ble opprettet i 1972, er et godt eksempel på dette. Vi har også eksempler på at to statsråder har styrt hver sin del av det samme departementet, og at statsråder ikke har ledet et departement, men bare vært konsultative eller hatt et lite sekretariat til sin rådighet. Statsråden for havrett og fiskerigrensener på 1970-tallet er et eksempel på det siste. Dette illustrerer hvordan departementene blir formet i lys av den politiske utviklingen. Dette fører igjen til at den kompetansen som trengs i departementene, og ansettelsen av nye fagfolk, til en viss grad også vil svinge med de politiske oppgaver departementene skal ta seg av. Dette ser vi klart i etterkrigstiden. Med oppbyggingen av et offentlig helsevesen etter krigen inntok for eksempel leger mange stillinger i departementet som tidligere ville vært besatt med jurister (Nordby 1989:153). Også i Finansdepartementet ble juristene skjøvet ut, her til fordel for sosialøkonomene (Lie 1995:330ff).

I Norge har departementene stor myndighet innenfor sin forvaltningssektor, og de arbeider ofte innenfor store saksfelt. Underliggende etater har som oftest fått delegert myndighet fra departementene. Denne måten å organisere forvaltningen på gjør at politikk og forvaltning knyttes tett sammen: statsråden får et politisk og konstitusjonelt ansvar for de fleste forvaltningsavgjørelser. I andre land kan dette være annerledes. I Sverige er for eksempel mye av statens myndighet flyttet ut til selvstendige forvaltningsmyndigheter (styrelser). Disse er direkte underlagt regjeringen, ikke den enkelte statsråd. Regjeringen styrer gjennom forskrifter og instruksjoner og kan ikke gripe inn i enkeltsaker, slik en statsråd kan i Norge

(Læg Reid og Pedersen 1994:118). Dette gjør at departementene og den enkelte statsråd ikke har noen formell beslutningsmyndighet, men arbeider gjennom å forberede saker for regjeringen som kollegium (Smith 2002:12). Vi kan si at departementet fungerer som et sekretariat for statsråden. Som i Norge er de fleste departementstillinger faste stillinger, ikke politiske stillinger med ansettelsesperioder som følger regjeringsskiftene. Også de norske departementene fyller en slik sekretariatsfunksjon, men de har i tillegg oppgaver knyttet til å fatte forvaltningsvedtak.

Antall ansatte og stillingsgrupper

Antallet ansatte i departementene har hatt en jevn vekst ut over 1990-tallet, for så å stagnere og gå litt tilbake de siste årene (se tabell 1). Andelen deltidsansatte har gått opp fra elleve til tolv prosent fra begynnelsen av 90-tallet til slutten av perioden. Kvinneandelen i departementene var 43 prosent i 1996. Dette var en noe høyere andel enn i direktoratene (Christensen og Egeberg, red. 1997:96).

Tabell 1 Ansatte i departementene (ekskl. Riksrevisjonen). Deltid = alle med mindre enn full stilling. Ansatte på lederlønnskontrakter er ikke tatt med. Tallene er hentet fra Statens sentrale tjenestemannsregister.

	1992	1994	1998	2002
Heltidsansatte	3 159	3 276	3433	3 350
Deltid	386	399	487	474
Sum ansatte	3 545	3 675	3 920	3 824
Prosentvis vekst ansatte fra forrige måling		4 %	7 %	-2 %

Endringer i tallet på ansatte i et departement kan ha flere årsaker. Det kan komme som en følge av sammenslåing eller deling av departementer, eller det kan komme som en følge av vekst eller reduksjon i ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Endringer i tallet på ansatte sier imidlertid ikke alt om hvilke endringer som har skjedd i departementene det siste tiåret. I tabell 2 kan vi finne eksempel på flere endringer som har skjedd med ulike stillingsgrupper i perioden 1995 til 2000. Vi skal her peke på noen av disse endringene.

For det første kan vi se at det har vært en endring i stillingsstrukturen. Dette gjelder særlig rådgiver- og direktørstillinger. De stillingskodene som ble brukt i 1995 er byttet ut med andre stillingskoder. For rådgiverstillingene ser vi at dette har innebåret en oppdeling i flere ulike rådgiverstillinger. Slike endringer kan være et resultat av ønsket om å utvikle en lønnspolitikk som gjør det mulig å plassere inn ansatte med ulik yrkesbakgrunn i et enhetlig, profesjonsnøytralt stillingssystem. Eksempel på dette kan vi se i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) (ikke med i tabell 2), der stillingskoder for lærere er byttet ut med stillingskoder for rådgivere.

For det andre kan vi i tabell 2 se at det har foregått en overgang fra én stillingsgruppe til en annen. For Barne- og familiedepartementet (BFD) og Miljøverndepartementet (MD) kan vi tydelig se at bruken av konsulentstillinger er redusert, mens bruken av rådgiverstil-

linger har økt. Rådgiverstillingene er lønsmessig plassert over konsulenter, og endringen kan være et resultat av en bevisst lønnspolitikk. Endringene kan også være et resultat av at arbeidsoppgavene er endret og kompetansen har økt i departementene. Dersom dette er tilfellet, kan det føre til at utdanningsgrupper og profesjonsgrupper vokser i relativ størrelse i departementene. Det kan også tenkes at departementene i framtiden i økende grad vil kreve at ansatte har utdanning ut over universitetseksamen (doktorgrad) og mer erfaring fra annen virksomhet. Den økte bruken av stillingskodene for direktører kan tyde på at ledelse og ansvar i departementene i større grad sammenliknes med det private næringslivet. Både i Finansdepartementet (FD) og i Sosial- og helsedepartementet (SHD) finner vi en overgang fra bruk av stillingskode for byråsjef til bruk av stillingskoder for direktører.

Tabell 2 Endringer i utvalgte stillinger i noen departementer 1995–2000. Årsverk. (Sum kan avvike pga avrundning av tallene i tabellen.) Kilde: Lønnsstatistikk for statsforvaltningen 1995 og 2000, tabell 3.50.

	BFD		FD		JD		MD		SHD	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Alle årsverk	144	142	269	272	354	446	252	242	241	317
1070 Sekretær	15	16	11	8	4	19	5	8	11	10
1063 Førstesekretær	1	4	12	10	28	26	15	15	3	5
Sekretærer (sum)	16	20	23	17	32	45	20	23	14	15
Andel av alle årsverk	11%	14%	9%	6%	9%	10%	8%	9%	6%	5%
1064 Konsulent	1	2	22	13	17	12	8	7	3	13
1065 Konsulent	1	2	17	3	28	3			2	3
1066 Konsulent	5		30		23		32		19	
1408 Førstekonsulent				25		26		6		
1067 Førstekonsulent	67	28	35	43	99	129	67	42	67	83
Konsulenter (sum)	74	32	104	84	166	171	107	55	90	99
Andel av alle årsverk	52%	22%	39%	31%	47%	38%	42%	23%	37%	31%
1112 Rådgiver	29		90		41		67		38	
1276 Rådgiver		1		34		2		1		47
1277 Rådgiver		64		36		90		108		57
1364 Seniorrådgiver		6		17		13		10		12
1220 Spesialrådgiver				7		1		2		1
1222 Lovrådgiver				10		12				
Rådgivere (sum)	29	71	90	104	41	117	67	121	38	116
Andel av alle årsverk	20%	50%	33%	38%	12%	26%	27%	50%	16%	37%
1059 Underdirektør	11		15		13		21		5	
1060 Avdelingsdirektør	4		30		17	2	8		21	
1217 Underdirektør		4		29		42		5		32
1218 Avdelingsdirektør		12		34		28		32		25
Direktører (sum)	15	16	45	63	30	72	29	37	26	57
Andel av alle årsverk	10%	11%	17%	23%	8%	16%	11%	15%	11%	18%
Utvalgte stillingers andel av alle årsverk	94%	97%	97%	99%	76%	91%	88%	97%	70%	91%

Organisering og avtaleforhold

Organisasjonsgraden blant ansatte i departementene er høy, som i staten for øvrig. Blant de fire hovedsammenslutningene i staten, LO Stat, Akademikerne Stat, YS Stat og UHO, er det Akademikerne som organiserer flest i departementene. I tabell 3 ser vi at Akademikerne organiserer nesten dobbelt så mange som LO Stat. Dette er et uttrykk for at det gjennomsnittlige utdanningsnivået i departementene er høyt.

Tabell 3 Medlemstall for hovedsammenslutningene innenfor departementene, 2003. Kilde: Hovedsammenslutningene og forbund.

Hovedsammenslutninger	Antall medlemmer i departementene (cirka)	Andel av ansatte
LO Stat	1050	28 %
Akademikerne Stat	1950	51 %
YS Stat	470	12 %
UHO	50	1 %

Det største enkeltforbundet i departementene er Norsk Tjenestemannslag (NTL) som er tilknyttet LO. NTL er det eneste LO-forbundet i departementene, og er en tjenestemannsorganisasjon som organiserer vertikalt. Det vil si at NTL organiserer alle yrkes- og stillingsgrupper fra topp til bunn. Vi finner NTL innenfor de fleste statlige virksomhetene, samt i en rekke enkeltvirksomheter innenfor andre forhandlingsområder (NHO, NAVO, HSH m.fl.). Etter NTL er Juristforbundet og Samfunnsviternes forening, begge medlemmer av Akademikerne, de største enkeltorganisasjonene i departementene.

Forhandlingsystemet i staten er blant annet definert av tjenestetvistloven. Den gjelder arbeidstakere i fast eller midlertidig organisert statsstilling. Denne loven skiller seg noe fra arbeidstvistloven, som gjelder for arbeidslivet for øvrig, blant annet ved at den gir hovedsammenslutningene en sterk stilling i forhandlingsammenheng. Det er hovedsammenslutningene som er part i Hovedtariffavtalen i staten på arbeidstakersiden. På arbeidsgiversiden er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) som er part. Det er disse partene som gjennomfører de sentrale forhandlingene. De sentrale forhandlingene gjennomføres vanligvis i to runder, ved at justeringsforhandlingene gjennomføres under fredsplikt etter at de økonomiske rammene er fastsatt og tariffavtalen inngått. Denne organiseringen er imidlertid opp til partene å avtale.

De lokale forhandlingene gjennomføres også under fredsplikt. De gjennomføres i de enkelte departementene, og det er de ulike forbundene som har medlemmer i departementene, og som oppnår status som tjenestemannsorganisasjon, som er part på arbeidstakersiden. På arbeidsgiversiden er det formelt departementsråden som har fått delegert forhandlingsmyndighet, og som sørger for at personalleder eller leder for de ulike avdelingene i departementet representerer arbeidsgiver.

Forhandlingsystemet i staten er kjennetegnet ved at det er tonivåforhandlinger. Det vil si at sentrale og lokale forhandlinger er knyttet til hverandre ved at forhandlingsmyndighet delegeres fra sentralt til lokalt nivå. Den sentrale avtalen kan ha bestemmelser om hvordan de lokale forhandlingene skal gjennomføres, hvilke økonomiske rammer det skal forhandles om lokalt, eller andre føringer på de lokale forhandlingene. Slike tonivåforhandlinger har vi hatt lenge i privat sektor, mens lokale forhandlinger i staten har blitt etablert og utviklet etter 1990.

2 Utviklingstrekk 1980–2003

Endringer av departementenes organisasjon

Som vi har påpekt har det i tidens løp skjedd mange organisatoriske endringer i departementene. Noen har vært forårsaket av behovet for å endre sammensetningen av departementenes arbeidsområder, andre endringer har kommet som følge av at nye saksområder har fått politisk aktualitet. Endring av departementsstrukturen er et politisk virkemiddel som i økende grad er tatt i bruk. Fra 1980 til 1997 ble femten departementer opprettet, og like mange nedlagt (Christensen og Egeberg, red. 1997:88).

Samtidig har det også skjedd endringer i hvordan arbeidet i departementene organiseres. Over tid har det vært en vekst i arbeidet med plan og utredning i de fleste departementer. Det samme har vært tilfellet når det gjelder deltaking i internasjonale organer (Christensen og Egeberg, red. 1997:89). Her har selvfølgelig etableringen av EU vært en drivende faktor. Departementene har over tid også vært gjenstand for ulike krav til administrativ effektivisering. Dels har dette skyldtes politiske ønsker om å endre prioriteringen av ulike saksfelt, dels har det kommet som en konsekvens av generelle krav til effektivisering og produktivitetsøkning.

Større organisasjonsendringer i departementene har gjerne kommet i form av utskilling eller integrering av direktorater eller andre ytre etater. I 1955 utviklet regjeringen Gerhardsen en plan for bruk av direktorater. Direktoratene skulle ta over oppgaver av mer teknisk og rutinemessig karakter, og dermed avlaste departementene slik at de kunne arbeide med prinsipielle saker og være politiske sekretariater for statsrådene (Christensen og Egeberg, red. 1997:127). Etableringen av selvstendige direktorater utenfor departementene stagnerte etter 1980. Det utviklet seg en politisk skepsis mot veksten i de offentlige utgiftene, og en tro på at markedsmekanismer i større grad kunne erstatte sentral offentlig styring. Gjennom å desentralisere ansvar og avgjørelsesmyndighet til fylkeskommuner og kommuner på 1980- og 90-tallet, forsøkte de politiske myndighetene å demme opp mot et økende press mot statlige myndigheter i enkeltsaker, og å sikre kontroll over utgiftsveksten gjennom å la de lokale myndighetene styre prioriteringene. Dette ble blant annet gjort ved å gå over fra øremerkede bevilgninger til rammebevilgninger. Også internt i staten har budsjettpolitikken blitt endret fra midten av 1980-tallet, slik at den enkelte virksomhet har fått større frihet til å disponere egne ressurser (Christensen og Læg Reid 1998:36).

På 1990-tallet begynte en betydelig utskilling av statlig virksomhet til egne selskaper. Noen av disse ble opprettet som statsforetak eller helseforetak (f.eks. Statnett, Statsskog, og sykehusene), andre ble opprettet som aksjeselskaper (f.eks. Telenor, Posten og NSB). Enkelte selskaper har blitt helt eller delvis privatisert ved at staten har solgt aksjer til private aktører.

Disse organisasjonsendringene har enten ført til at arbeidsoppgaver som før ble utført i departementene har blitt flyttet ut i direktorater og tilsyn, eller til at statsrådets konstitusjonelle ansvar for driften av tjenesteytingen, og dermed departementenes arbeid med dette, har blitt begrenset gjennom selskapsdanning. Ferske eksempler på dette er omdanningen av Helsedirektoratet, først til et Statens helsetilsyn i 1994, og så til opprettelsen av et nytt Sosial- og Helsedirektorat i 2002. Nærmere 100 stillinger i Sosial- og Helsedepartementet ble i 2002 overført til det nye direktoratet. Regjeringen har også besluttet å omdanne Statskonsult til et aksjeselskap fra 1. januar 2004. Dette vil lette departementet for et økonomisk ansvar for virksomheten, og statsråden for det politiske og konstitusjonelle ansvaret for beslutninger tatt i virksomheten.¹

Flere av de organisasjonsendringene som har skjedd i staten i de siste tiårene har hatt som mål å organisere statens virksomhet etter de oppgaver og roller den enkelte etat har, og skille klarere mellom tjenesteproduksjon, tilsyn og forvaltningsoppgaver (fatte vedtak om rettigheter/ytelser eller finansiell støtte). Store deler av tjenesteproduksjonen er skilt ut i egne selskaper, tilsynsoppgaver er skilt ut, eller planlagt skilt ut, fra forvaltningsoppgaver, samtidig som den uttalte politikken er å skille ut mer rutinepregede oppgaver til direktorater.

Departementet som sekretariat for politisk ledelse

Ett mål med å organisere statens virksomhet etter de ulike oppgavene som utføres og de ulike rollene som utøves, kan være å skille klarere mellom forvaltning og politikk. Dette kan begrunnes med at det ikke er riktig at politikere skal gripe inn i behandlingen av enkeltsaker, eller det kan komme som et resultat av at politikerne ønsker å skjerme seg mot at media til stadighet presenterer enkeltsaker og krever en politisk avgjørelse i saken.

Enkelte har sett en utvikling der departementenes funksjon som sekretariat for den politiske ledelsen blir viktigere. Dels kan dette skyldes økt oppmerksomhet fra medias side, med krav til raske svar fra statsråden, og det kan skyldes at Stortinget i spørretimen og i høringer i økende grad stiller statsrådene spørsmål om enkeltsaker som raskt krever svar. Også behovet for deltakelse i samarbeid, nasjonalt og internasjonalt, gjør at departementenes politiske ledelse ser et behov for å øke departementenes sekretariatsfunksjon (Statskonsult 2002).

Som vi har sett er denne sekretariatsfunksjonen rendyrket i Sverige. Der fungerer departementene som rene politiske sekretariater for statsråden, og som legger sakene fram for regjeringen før beslutningene tas. Det fattes altså ikke egne forvaltningsvedtak i departementene. Det er imidlertid viktig å merke seg at denne organiseringen er slått fast i den svenske

¹ Regjeringen har i en pressemelding begrunnet etableringen av Statskonsult som et aksjeselskap slik: «Hensikten med omdanningen er å gi virksomheten større grad av frihet og rom for fleksibilitet. På denne måten vil tjenesteproduksjonen bli mer brukerrettet og effektiv, og virksomhetens kompetanse utvikles i nærmere dialog med brukerne. Regjeringen foreslår at selskapet etableres med tilstrekkelig egenkapital til å komme i posisjon til å konkurrere om oppdrag fra departementene og andre offentlige virksomheter på lik linje med andre aktører i markedet. Regjeringen foreslår videre at Statskonsult AS gis øremerkede tilskudd til restrukturering i en overgangsperiode på inntil tre år.» Pressemelding 8.10.03, <http://www.odin.dep.no>.

grunnloven (Regeringsformen), og at statsråder i Norge ikke kan fri seg fra et politisk og konstitusjonelt ansvar for forvaltningen ved å flytte saksbehandlingen ut i direktorater. De norske statsrådene vil, dersom ikke annet er angitt ved lov, fortsatt beholde ansvaret for forvaltningens beslutninger selv om departementene i større grad får en sekretariatsfunksjon.

Enkelte beslutninger er imidlertid lagt til egne forvaltningsorganer statsråden ikke kan instruere. Dette gjelder blant annet Utlendingsdirektoratet, som har lovbestemt myndighet til å fatte beslutning i enkeltsaker uten at politiske organer kan gripe inn. Også Datatilsynet og Norges Bank kan sies å ha slik myndighet (Smith 2002:12 ff). Fra den offentlige debatt ser vi imidlertid at dette ikke alltid fjerner presset på politikerne. Både i utlendingsaker og i forhold til Norges Banks håndtering av renteinstruksen, er det kommet krav til at politikerne skal gripe inn, og eventuelt at lovgivningen må endres.

Dersom statlig virksomhet organiseres som et aksjeselskap eller innenfor andre lovbestemte selskapsformer (f.eks. helseforetak), vil statsråden fritas for et konstitusjonelt ansvar ut over det som påhviler statsråden som eier (generalforsamling/foretaksmøte). Avhengig av hva slags virksomhet dette er, vil statsråden imidlertid alltid kunne møte politiske krav som gjør det vanskelig helt å fri seg fra et politisk ansvar.

Dersom departementene i framtiden blir avlastet for rutinepregede oppgaver og ankesaker, og får en viktigere funksjon som sekretariat for politisk ledelse, vil dette kunne få betydning for hvordan departementene blir organisert internt. Enkelte tillitsvalgte rapporterer i dag om at ledernivåer bygges ned, og at den tradisjonelle linjeorganeringen mange steder forsvinner. En alternativ organisering kan være å etablere for eksempel prosjekt- eller nettverksorganisering under ekspedisjonssjefnivå.

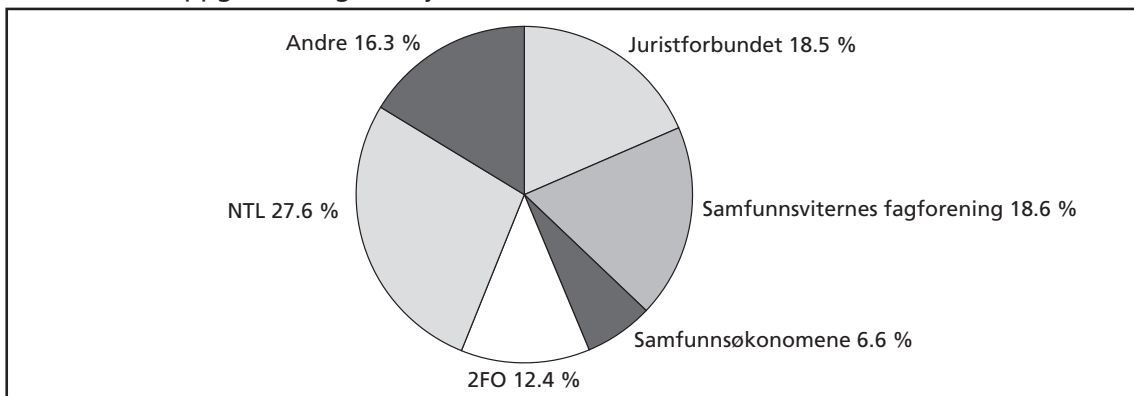
Vi kan forenklet oppsummere endringer i forvaltningen som kan få betydning for departementene slik:

- Direktoratet skilles ut og gis større frihet i forhold til departementet.
- Tilsynsoppgaver skilles ut i egne organer.
- Produksjon av tjenester legges til egne selskaper (statsforetak eller aksjeselskaper).
- Anke/klage på vedtak avgjøres i mange tilfeller av egne klagenemnder, ikke av departementet.
- Departementenes sekretariatsfunksjon blir styrket.
- Linjeorganisasjonen kan bli bygget ned og erstattet av andre former for arbeids- og ledelsesorganisering.

Arbeidstakerorganisering

De største forbundene som organiserer ansatte i departementene er NTL, Juristforbundet, Samfunnsviternes fagforening, 2FO og Samfunnsøkonomene. I figur 1 ser vi hvor stor andel forbundene organiserer i forhold til hverandre. (Medlemstallene er ikke helt nøyaktige, og grafen gir derfor ikke et helt eksakt bilde av organisasjonsforholdene. Uorganiserte er ikke tatt med.)

Figur 1 De største forbundene andel organiserte blant alle ansatte i departementene. Medlemstall oppgitt av organisasjonene.



Fordelingen av yrkesgrupper gjenspeiles også i figuren. Juristene har tradisjonelt vært den største yrkesgruppen, men har over tid fått en mindre andel av de ansatte. Særlig gjelder dette i de høyere stillingene. Dette gjør at også Juristforbundet har hatt en gradvis relativ tilbakegang i departementene. Den gruppen som har økt, har vært samfunnsviterne, og det er statsvitere som her er den største gruppen. Dette har gjort Samfunnsviternes fagforening like stor som Juristforbundet i departementene.

Arbeidstakerorganisasjonene er organisert på ulike måter i departementene. Blant akademikere er det mange organisasjoner som er små. Med ett eller to medlemmer i et departement er det ikke mulig å stille med egen tillitsvalgt i alle sammenhenger. I enkelte departementer opptrer noen av disse organisasjonene samlet under én tillitsvalgt, eller de kan la seg representere ved en annen større organisasjon tilsluttet samme hovedsammenslutning. I noen departementer opptrer en eller flere av organisasjonene etter hovedsammenslutningsmodellen. Det vil si at de enkelte forbundene lar seg representere samlet som hovedsammenslutning. I departementene er det i hovedsak forbund tilknyttet Akademikerne dette er aktuelt for. Under de lokale forhandlingene i 2001 skjedde dette i rundt halvparten av departementene.²

NTLs organisering i departementene

NTL har en organisasjon som er bygd opp slik at den skal være tilpasset oppbyggingen av de statlige etatene og forhandlingsordningen i staten. Dette gjør at NTL har en treleddet organisasjonsstruktur.

- Avdelingene er de lokale organisasjonsleddene. Tillitsvalgte velges av og blant de ansatte i virksomhetene. De forhandler som hovedregel mot driftsenhet (f.eks. en fylkesadministrasjon) eller virksomhet. Det finnes en avdeling av NTL i hvert departement. NTLs avdelinger står som oftest tilsluttet en landsforening.

² Data fra spørreundersøkelse utført av Fafo 2002. Se Seip 2002.

- Foreninger/landsforeninger dekker gjerne en hel etat. De er vanligvis part i forhandlingene på etats-/virksomhetsnivå (f.eks. et direktorat). Sentraladministrasjonens Tjenestemannslag (STL) er landsforening for avdelingene i departementene. STL dekker departementene, en rekke direktorater og tilsyn, samt enkelte statlige virksomheter. STL er en landsforening som ikke er part i forhandlingene innenfor sitt område.
- Forbundet (NTL) er en tjenestemannsorganisasjon som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. Loven gir NTL forhandlingsrett overfor de enkelte fagdepartementene i saker som hører inn under disse. I lokale lønnsforhandlinger er NTL part der virksomheten ikke er eget forhandlingsområde, og forhandlingene foregår i departementet. NTL står tilsattet hovedsammenslutningen LO Stat.
- LO Stat er en hovedsammenslutning etter reglene i tjenestetvistloven, og fører forhandlingene mot arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dette er forhandlinger som gjelder tjenestemenn i flere departementer, der det sluttes «sentrale avtaler».

I tabell 4 har vi forsøkt å vise de ulike organisasjonsleddene som representerer NTLs medlemmer, hvem de forhandler med på arbeidsgiversiden, og hva det forhandles om.

Tabell 4 Organisasjonsledd tilknyttet LO og deres forhandlingsrett for ansatte i departementene.

Part arbeidstakersiden	Part arbeidsgiversiden	Forhandling om
LO Stat	Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)	Hovedtariffavtalen i Staten Sentrale særavtaler (Saker som gjelder flere departementer).
NTL	Det departement vedkommende tjenestemenn hører inn under.	Forhandler i enkeltsaker som hører under ett departement (f. eks. omstillinger). Lokale forhandlinger i henhold til Hovedtariffavtalen for virksomheter som ikke er eget forhandlingsområde iht. HTA. Kan være til stede under lokale forhandlinger.
STL (Landsforening)		Ingen forhandlingsrett. Bistår avdelinger som ber om det.
Avdeling	Virksomhetens ledelse (den som har fullmakt til å slutte tariffavtale)	Lokal medbestemmelse i henhold til Hovedavtalen. Lokale forhandlinger i henhold til Hovedtariffavtalen: – lokale lønnstillegg – lokale særavtaler

Lokale forhandlinger blir viktigere

I 1991 ble et nytt lønssystem introdusert i staten. Siden da har lokale lønnsforhandlinger gradvis blitt overført fra departementene til de enkelte statlige virksomhetene. Målet har vært å gi statlige virksomheter økt lokal handlefrihet, og mulighet til å utforme en lønnspolitikk tilpasset de lokale behovene. Dette har etablert et system med tonivåforhandlinger i statlig sektor i Norge. Lokale arbeidsgivere og lokale tillitsvalgte har gjennom de lokale forhandlingene fått større innflytelse over lønnsfastsettelsen. Men samtidig med at det er skapt nye muligheter, er det skapt nye forskjeller.

Inntil lønnsoppgjøret i 2002 var den lokale potten som ble fordelt ved lokale forhandlinger relativt liten. Den varierte fra 0,2 til 0,85 prosent, og var alltid betydelig mindre enn det sentrale tillegget. Fra både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden har det blitt påpekt at potten ofte har vært for liten til å realisere en egen lokal lønnspolitikk, og at kostnadene forbundet med gjennomføring av lokale forhandlinger har vært uforholdsmessig store i forhold til størrelsen på de midlene som skulle fordeles. Motstanderne av lokale lønnsforhandlinger har imidlertid kunnet trøste seg med at den økonomiske effekten av lokale forhandlinger ikke har kunnet bli så stor når pottene har vært begrenset. I 2002 var imidlertid den lokale potten betydelig større (2,0 prosent). Om dette indikerer et skifte som vil vedvare, eller om det var et unntak, er for tidlig å si. Det viser imidlertid at det blant de sentrale partene er et ønske om å prøve ut lokale forhandlinger med større lønnspotter.

Lokale arbeidsgivere og lokale tillitsvalgte har også pekt på at det ikke er lett å realisere en lokal lønnspolitikk med små lønnspotter når resultatet av de sentrale forhandlingene slår inn lokalt. Det er særlig justeringsforhandlingene som har skapt hodebry for lokale parter. Dels slår endringer fra justeringsforhandlingene inn og endrer lokalt etablerte lønnsrelasjoner, dels forsøker de lokale partene å tilpasse sin stillingsstruktur i forhold til forventede endringer i justeringsforhandlingene, for å få mest mulig penger til virksomheten. Begge disse forholdene forstyrrer utviklingen av en lokal lønnspolitikk i virksomhetene, og gjør at de lokale partene flere steder føler de må bruke den lokale potten til å rett opp skjevheter som er skapt sentralt.

Friheten de lokale partene har fått til selv å utforme en lokal lønnspolitikk, og velge hvordan de lokale forhandlingene skal gjennomføres innen Hovedtariffavtalens grenser, har resultert i at både lønnspolitikken og praksis for gjennomføring av lokale forhandlinger varierer fra virksomhet til virksomhet i staten. Den varierer også mellom departementene. I minst to departementer har partene valgt å gjennomføre de lokale forhandlingene som forberedende forhandlinger. Tar vi Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) som eksempel, ser vi at de lokale forhandlingene her er stykket opp, og at ekspedisjonssjefen som leder hver avdeling forhandler på vegne av arbeidsgiver. Han eller hun har fått et selvstendig ansvar for å prioritere lønnstilbud fra arbeidsgiver, og for det resultatet forhandlingene gir (Seip 2002:106). Resultatet av forhandlingene kan imidlertid ikke iverksettes før partene på forhandlingsstedet har godkjent det. Slike forhandlinger kalles enkelte ganger lokal-lokale, og er kjent også fra statlig sektor i Sverige, der man har valgt å gå enda lenger i utviklingen av lokale forhandlinger enn Norge.

Fra ulike intervjuundersøkelser i offentlig sektor vet vi at de lønnspolitiske standpunktene til lokale tillitsvalgte varierer, og i mange tilfeller kan skille seg fra den offisielle politikken til forbundet. Dette gjelder i alle leire. Vi finner akademikere som ikke synes særlig om

lokale lønnsforhandlinger, og tillitsvalgte fra NTL som mener lokale forhandlinger er å foretrekke og at personvurderinger fungerer bra. Dette har betydning for arbeidstakerorganisasjonen på minst to måter. For det første viser det at det er svært vanskelig å føre en enhetlig lønnspolitikk for et forbund når lokale tillitsvalgte har sprikende synspunkter og ulike erfaringer. Hensikten med lokale forhandlinger er jo også å skape lokale tilpasninger. Dette kan svekke den lønnspolitiske enheten internt i forbundene. For det andre vil variasjonen i standpunkter de lokale tillitsvalgte inntar medføre at mulighetene for å danne allianser med andre organisasjoner lokalt vil variere. For NTL kan det for eksempel være ønskelig og mulig i ett departement å danne allianse med en akademikerorganisasjon i lønnsforhandlinger, mens det ikke er mulig å gjøre dette i andre departementer.

Bruk av lønnsamtaler

I de fleste av departementene blir det av og til ført individuelle lønnsamtaler, eller spørsmål om lønnsnivå og utsikter til lønnsøkning blir nevnt i medarbeidersamtaler. Enkelte departementer forsøker å gjøre lønnsamtaler til en mer regulær praksis. Lønnsamtaler kan brukes som en støtte for de forhandlende partene i lokale lønnsforhandlinger eller som en egen fordelingsmekanisme.

I statlig sektor i Norge er lønnsamtaler foreløpig bare brukt som støtte for lokale forhandlinger i staten. Lønnsamtaler fungerer da som et kommunikasjonsverktøy mellom arbeidsgiver og ansatte. Når lønnsdanningen skal være individuell og differensiert, krever det at arbeidsgiver og arbeidstaker har kjennskap til den enkelte arbeidstakers rolle i virksomheten, og til hans eller hennes kvalifikasjoner og innsats. Lønnsamtalen kan være en god kilde til slik kunnskap.

I privat sektor er lønnsamtaler flere steder tatt i bruk som mekanisme for å fordele lønnsmidler. I staten har arbeidsgiver innenfor visse områder fått økt ansvar for lønnsfastsettningen og avgjørende myndighet i siste instans. Det gjelder for eksempel ved tilsetting, eller dersom «det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft, eller til arbeidstakere som har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats» (HTA 2.3.4). Bruken av lønnsamtaler både i Norge og Sverige viser en utvikling som kan få betydning for hvordan arbeidstakerorganisasjonene vil måtte innrette sitt arbeid i framtiden.

Medbestemmelse

I henhold til Hovedavtalen for arbeidstakere i Staten har de ansatte rett til medbestemmelse gjennom sine organisasjoner. Det gjelder rett til å få informasjon, til å få drøfte saker som berører de ansatte, og det gjelder rett til å forhandle om forhold som er slått fast i avtaler. Flere tillitsvalgte innenfor departementene opplever at disse rettighetene i større eller mindre grad krenkes. Vi skal peke på noen forhold som kan påvirke og gjøre det vanskelig for de tillitsvalgte å hevde rettighetene til medbestemmelse i departementene.

Formalitet, ikke realitet. Medbestemmelse krever at begge parter har et reelt ønske om å samarbeide. Tillitsvalgte peker på at arbeidsgivere i departementene i noen tilfeller kun holder seg til det som er formelt riktig i henhold til avtaleverket, mens de i realiteten ikke åpner for reell medbestemmelse. Et eksempel på dette kan være at arbeidsgiver gir informasjon til de tillitsvalgte, men på et så sent tidspunkt at de ikke kan bruke informasjonen.

«De tillitsvalgte ble innkalt til informasjonsmøte en halv time før statsråden skulle ha pressekonferanse. De hadde ingen mulighet til å informere medlemmer eller andre berørte om saken før den ble presentert i media.» (Tillitsvalgt)

Også ved deltakelse i interne komiteer som skal utrede for eksempel endringer i departementet, opplever tillitsvalgte at de ikke blir tatt på alvor.

«Vi får være med i styringsgruppen [...]. Men det hjelper lite. Vi blir ikke hørt.» (Tillitsvalgt)

Reell medbestemmelse er ofte vanskelig å sikre. Det forutsetter som oftest at samarbeidet mellom de ansattes organisasjoner og arbeidsgiver er godt. Selv om avtaleverket sikrer visse rettigheter, peker mange på at dette ikke er tilstrekkelig til å skape betingelser for reell medbestemmelse.

Politisering. Arbeidstakerne i staten skal ha medbestemmelse over saker som har vesentlig innvirkning på deres arbeidssituasjon, slik andre arbeidstakere har. Denne retten til innflytelse skal imidlertid ikke kunne brukes for å påvirke politiske vedtak, for eksempel vedtak fattet av Stortinget eller regjeringen, der de politiske myndighetene har til hensikt å sette en politikk ut i livet.

Hovedavtalen for arbeidstakere i Staten – § 2 Virkeområde.

[...]

3. Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og Kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til borgerne). [...] Spørsmål om hvordan en beslutning skal gjennomføres, skal gjøres til gjenstand for medbestemmelse i henhold til tilpassningsavtalen, med mindre også gjennomføringsmåten må betraktes som politisk, eller hvor den påvirker eller har betydning for den politiske delen av vedtaket.

Dersom en regjering ønsker å organisere departementene på en særskilt måte for å fremme sin politikk, er dette ikke et tema for medbestemmelse. Statsansatte kan påvirke politikken som andre borgere gjennom valg og politisk aktivitet, men de har ikke en særskilt rett til medbestemmelse i slike politiske saker. I konkrete spørsmål som påvirker de ansattes arbeid direkte, skal imidlertid de ansatte ha medbestemmelsesrett. Det gjelder for eksempel hvordan organiseringen av departementene gjennomføres i praksis (lokalisering, fordeling av arbeidsoppgaver og liknende).

Tillitsvalgte rapporterer at det i flere saker hender at arbeidsgiver bestemmer at en sak skal være politisk, dersom de ansatte krever medbestemmelse i saken.

«I departementene er det raskt å gjøre en sak politisk. Er det konflikt om en sak kan det gå bare en halv dag før saken kommer tilbake med påskrift fra statsråden. Dette skjer også i [andre deler av statsadministrasjonen], men det tar lengre tid.» (Tillitsvalgt)

Det er ikke mulig å si om det skjer en økning i slik politisering av saker der tillitsvalgte ønsker å bruke medbestemmelsesretten. I de siste årene har det skjedd en betydelig omorganisering av statsforvaltningen, og dette har selvfølgelig medført at det har blitt reist mange saker som berører de ansatte. Selv om vedtakene om omorganisering er politiske beslutninger, vil det være sider ved gjennomføringen som åpenbart bør utløse en rett for de ansatte til medbestemmelse. I denne gråsonen mellom politisk vedtak og endring av arbeidstakernes arbeidssituasjon, vil bare en vedvarende god dialog med arbeidsgiver kunne sikre at ikke bruken av departementets rett til å bestemme at en sak skal være politisk, krenker de ansattes rett til å være med å bestemme over sin egen arbeidssituasjon.

Nye samarbeidsformer. Også nye samarbeidsformer kan oppleves som en utfordring for tillitsvalgte når det gjelder å ivareta retten til medbestemmelse. Et eksempel på dette kan være bruk av komiteer og utvalg for å gjennomføre organisasjonsprosesser i departementene. Dette er gjerne saker arbeidsgiver plikter å ta opp til forhandling med de tillitsvalgte. I mange tilfeller velger arbeidsgiver i stedet å invitere de tillitsvalgte til å ta del i utredningsgruppen eller i styringsgruppen som skal lede utredningen. Dette er helt i henhold til Hovedavtalen, som sier at de tillitsvalgte skal få «delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosessen» (Hovedavtalen § 3). Tillitsvalgte peker imidlertid på at det kan oppstå problemer, fordi organisasjonene i slike tilfeller som oftest sier fra seg retten til også å forhandle om de tiltakene som måtte settes i verk. Logikken er at organisasjonene ikke både skal få være med å utforme tiltakene, og forhandle om dem i ettertid. De må velge, enten eller, og velger som oftest å få være med på utredningsprosessen for å kunne påvirke på et tidlig stadium før et endelig forslag ligger på bordet. Når de tillitsvalgte ikke i tilstrekkelig grad føler deres synspunkter blir hørt i utredningen, kan det i ettertid lett oppstå en følelse av at medbestemmelsesretten er svekket.

«Vi får være med i styringsgruppen for et utvalg som skal planlegge omorganisering. Men det hjelper lite. Vi blir ikke hørt, og våre kritiske synspunkter blir eventuelt bare oppført i utvalgsrapporten som gjerne konkluderer med noe annet. [...] Vi bruker mye tid på dette og får lite igjen.» (Tillitsvalgt)

Både mangelen på ressurser til å delta (frikjøp av tillitsvalgte) og måten beslutningene foregår på, trekkes fram som forhold som gjør reell medbestemmelse vanskelig. Enkelte tillitsvalgte mener dette fører til at bestemmelsene i avtaleverket ikke følges slik de burde.

3 Framtid og utfordringer

De utfordringene LO og LOs medlemsorganisasjoner vil stå overfor i tiden framover vil bli formet av mange faktorer. Vi vet ikke hva fremtiden vil bringe, og kan derfor ikke si noe sikkert om hvilke utfordringer som vil bli de viktigste for arbeidstakerorganisasjonene. Det vi kan si er, at dersom noen av de utviklingslinjene vi ser i dag får fortsette, så vil arbeidstakerorganisasjonene i staten møte økte utfordringer i forhold til disse.

Departementene er på mange måter den mest stabile delen av statsforvaltningen. De utgjør kjernevirksomheten i utøvelsen av statens myndighet, og selv om vi også her kan registrere endringer, vil endringene trolig bli mindre og komme langsommere enn i mange av de ytre etatene, der for eksempel store deler av virksomheten allerede er privatisert. Til tross for dette kan vi se flere viktige trekk ved utviklingen i de senere årene. Disse er med på å legge grunnlaget for hva som vil skje i fremtiden. Vi har ovenfor pekt på flere slike utviklingstrekk:

- Arbeidet i departementene organiseres på nye måter.
- Departementets sekretariatsfunksjon blir viktigere.
- Deler av virksomheten overføres til ytre etat.
- Lokale forhandlinger blir viktigere.
- Lønnsamtaler er introdusert.
- Arbeidstakernes rett til medbestemmelse kommer under press.

Tre mulige veier til fremtiden

Vi skal i det følgende legge vekt på tre utviklingstrekk og følge disse litt fram i tid. Det er ikke sikkert denne utviklingen kommer til å skje. Men ved å tenke oss ulike utviklingsbaner, og stille spørsmålet: «Hva hvis dette skjer?», kan vi få fram et bilde av mulige utfordringer fremtiden vil bringe LO og LOs medlemsorganisasjoner i arbeidet som arbeidstakerorganisasjon i departementene.

Selv om det ofte er slik at flere forhold endrer seg samtidig, skal vi her forenkle og se på utviklingsbanene hver for seg.

- Desentraliseringen av lønnsdanningen går videre, og lønnsfastsettelsen blir langt mer individorientert.
- Ytterligere statlige virksomheter føres ut av det statlige forhandlingsområdet, enten til NHO eller til NAVO.
- Det arbeidsrettslige skillet mellom offentlig og privat sektor forsvinner, og arbeidstakere i staten underlegges samme lovgivning som i det private.

Hva hvis dette skjer?

4 Desentralisering og individorientert lønnsdanning

Desentraliseringen av lønnsdanningen som har skjedd i staten siden 1990 har ikke hatt svært stor økonomisk betydning. Til nå har størstedelen av lønnsøkningen vært fordelt gjennom sentrale forhandlinger, og bortsett fra lønnsoppgjøret i 2002 er det bare mindre lønnspotter som har blitt fordelt lokalt. Desentraliseringen innebærer imidlertid prinsipielle endringer, og det er viktig å vurdere hvilke konsekvenser det kan få for arbeidstakerorganiseringen dersom desentraliseringen går betydelig lenger. Det har den gjort i Sverige. Ser vi på hvordan lønnsfastsettingen i staten foregår i Sverige, får vi en idé om hvordan økt desentralisering kan arte seg i framtiden i Norge.

En forhandlingsmodell som i Sverige

I Sverige foregår det vesentligste av lønnsdanningen i staten lokalt. Partene sentralt har inngått rammeavtaler (RALS) som regulerer betingelsene for de lokale lønnsforhandlingene. Her settes det opp eventuelle minstekrav som skal gjelder dersom de lokale partene ikke kommer til enighet i forhandlingene. Andre bestemmelser som er felles innenfor det statlige forhandlingsområdet, som arbeidstid, ferie, sykefravær og liknende, er regulert i en egen avtale (ALFA – Allmänt löne- och förmansavtal).

Forenklet kan vi si at de bestemmelsene som gjelder lønn i den norske Hovedtariffavtalen, er skilt ut i egne avtaler i Sverige, såkalte rammeavtaler. Disse rammeavtalene er ikke (nødvendigvis) identiske. Det tilsvarer en Hovedtariffavtale med ulike lønnsbestemmelser for hver hovedorganisasjon. Når hver av de tre hovedsammenslutningene i Sverige har sin egen rammeavtale, er rammene for forhandlinger blitt noe annerledes for akademikerne (SACO) enn for de to andre sammenslutningene (SEKO – tilsluttet LO og OFR). De viktigste kjennetegnene ved lønnsfastsettingen i staten i Sverige etter tariffavtalene fra 2002 er:

- Det gis ikke sentrale tillegg.
- Det avsettes ikke noen lokal pott.
- Det settes ingen tidsfrister for de lokale forhandlingene.
- Lønnsfordelingen foregår etter lokale forhandlinger og individuell vurdering.
- Lønnsfordelingen kan etter avtale foregå gjennom lønnsamtale (bare akademikerne).
- I den sentrale avtalen er det fastsatt en garantert individuell minste lønnsøkning ved avtaleperiodens utløp etter 2 år (gjelder ikke akademikerne).
- Ved konflikt er det fastsatt en lokal pott som skal fordeles (stupstock). Fordeling skjer i lokal nemnd og etter individuell vurdering. (Gjelder ikke akademikerne som har andre tvisteløsninger.)

Ny rolle for tillitsvalgte

Med et forhandlingssystem i staten som likner på det svenske, vil lokale tillitsvalgte i departementene få en helt ny og viktigere rolle. Med bare lokale forhandlinger, vil alle de lønnspolitiske vurderingene måtte gjøres lokalt. Det vil gi de tillitsvalgte et større ansvar, men også større frihet. Hvordan skal en slik frihet brukes?

Vi skal her peke på fem forhold som vil bli viktige for utformingen av de tillitsvalgtes rolle dersom lønnsforhandlingene desentraliseres videre.

Lønnspolitikken. Den lønnspolitikken som utformes i hvert enkelt departement vil bli viktigere. Arbeidstakerorganisasjonene vil ha interesse av å kunne påvirke utformingen av lønnspolitikken, og vil måtte vurdere hva de mener bør være generell lønnspolitikk, felles i alle departementene, og hva som bør være lokal lønnspolitikk, tilpasset det enkelte departements behov. Forhold som skal være like for alle departementer, vil man kanskje få arbeidsgiver med på å legge i en sentral avtale (tilsvarende den svenske ALFA). Det kan for eksempel dreie seg om overtidsgodtgjøring, arbeidstidsbestemmelser eller andre forhold som legger rammer for lønnspolitikken. De tillitsvalgte fra et forbund kan også arbeide for felles formuleringer av målene i lønnspolitikken i hvert enkelt departement. Dette krever imidlertid stor grad av samarbeid.

En mer desentralisert lønnspolitikk vil over tid kunne skape større lønnsbredning. Det gjelder bredning mellom individer i samme stillingsgruppe, og det gjelder mellom arbeidsplasser med ulik administrativ tilknytning eller med ulik geografisk plassering. Slik lønnsbredning kan motvirkes, eller den kan aksepteres og utnyttes i forhandlingssammenheng. For organisasjonene er det viktig å se lønnspolitikken i lys av medlemsmassen og framtidig rekruttering.

Forhandle lønn eller rammer? Det er ingen hyggelig oppgave for tillitsvalgte å sitte å forhandle om kollegers lønn når lønnsfastsettingen blir individuell. Dette gjøres i dag, og tillitsvalgte rapporterer at det kan være ubehagelig, kanskje særlig der lønnsforhandlingene er svært desentralisert. Det er først og fremst arbeidsgiver som skal vurdere hver enkelts arbeidsinnsats og utvikling i jobben. Når all fordeling av lønn legges lokalt, må arbeidstakerorganisasjonene vurdere i hvor stor grad de lokale tillitsvalgte skal være med på å vurdere lønnen til enkeltmedlemmer. Et alternativ kan være å forhandle fram rammer i stedet. Dette kan enten gjøres sentralt eller lokalt.

Sentrale rammer utformes for å sikre at de lokale forhandlingene ikke gir ekstreme utslag. I Sverige, hvor fordelingen av lønn har vært langt mer desentralisert i offentlig sektor, har arbeidstakerparten sikret sine interesser gjennom å avtale ulike garantier. Dette kalles ofte en stupstock. Dette kan være en avtalt minste lønnsutvikling for avtaleområdet (en minstepott), eller det kan være en garantert lønnsutvikling på individnivå. Slike garantier kan være dispositive, det vil si at dersom partene lokalt ikke blir enige om noe annet, så skal garantien slå inn, eller de kan være absolutte, og fungere som en minstelønnsavtale uavhengig av hva partene lokalt avtaler. Slik stupstock brukes ofte i kombinasjon med konfliktløsning i lønnsnemnd. (Stupstocken definerer den økonomiske rammen som skal fordeles, og lønnsnemnden fastsetter individuelt bestemte lønninger.) (Stokke og Seip 2003) Slike stupstocker er ment å fungere som et «ris bak speilet», og stimulere de lokale partene til å oppnå et eget forhandlingsresultat: de skal vite at de ikke får noe mer ved konflikt.

Men rammer kan også forhandles lokalt. En rekke bestemmelser i tariffavtaler vil ofte være dispositive. Det vil si at partene lokalt kan avtale noe annet dersom de ønsker det. Dette gir lokale tillitsvalgte stor innflytelse og mulighet til å definere egne rammer for oppgjøret. Et eksempel kan være at forhandlingene desentraliseres ytterligere innenfor virksomheten, for eksempel slik at ledere for en avdeling i et departement får forhandle på vegne av arbeidsgiver innenfor sin avdeling. En kan også tenke seg at arbeidsgiver får ansvar for å fordele en lønnsnett individuelt, for eksempel i lønnsamtaler, mot at det ikke gis mer enn et visst antall lønnsstrinn til hver ansatt. Tillitsvalgte slipper på den måten å delta i de konkrete individuelle vurderingene av kolleger, samtidig som de får være med på å styre lønnsdanningen gjennom å utforme rammer for fordelingen. Kanskje tvinges forbundene til å akseptere at arbeidsgiver i større grad får mulighet til å fastsette lønnen ensidig, enten fordi det er mer effektivt og kan gi en bedre lønnsutvikling, eller fordi tillitsvalgte kan vegre seg mot å sitte å forhandle lønn på individnivå dersom forhandlingene blir svært lokale (for eksempel bare gjelder 40–50 ansatte). En slik utvikling er kanskje mer sannsynlig i virksomheter med stor andel høyere utdannede arbeidstakere, som departementene. Inntil nå har mange av organisasjonene forsøkt å styre den individuelle lønnsdanningen gjennom å rette oppmerksomheten mot detaljerte kriterier for tildeling av lønnstillegg. En annen vei å gå kan være å legge vekt på helheten i fordelingen, spredningen innenfor en stillingsgruppe, individets lønnsutvikling over tid, eller særskilte motivasjonstiltak for de som henger etter. Forhandling av rammer kan være et virkemiddel til dette.

Lønnsamtaler. Også lønnsamtaler kan komme som et alternativ til lokale lønnsforhandlinger på individnivå. Flere arbeidstakerorganisasjoner er positive til lønnsamtaler, og har utviklet veilednings- og støttemateriell for medlemmer. Forutsetter man at lønnsdanningen skal være individuell, kan det også være hensiktsmessig å legge fordelingen av lønnsmidler til lønnsamtaler, ikke til forhandlinger. Enkelte tillitsvalgte peker på at det kan være vanskelig og ubehagelig å sitte i forhandlinger og vurdere kollegers arbeidsinnsats på individnivå. I slike tilfeller kan det være en fordel å la arbeidsgiver ta større ansvar for dette. I Sverige er det i kommunal og statlig sektor åpnet for at ansatte kan få lønnen fastsatt gjennom lønnsamtaler i stedet for ved forhandlinger. I statlig sektor gjelder dette bare medlemmer av akademikerorganisasjonen SACO, og det er foreløpig lite utbredt. Både arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner har imidlertid vist interesse for en slik modell i Sverige.

Lønnsamtale i statlig sektor i Sveige

I statlig sektor i Sverige kalles de sentrale tariffavtalene for rammeavtaler (RALS). Akademikerorganisasjonen SACOs rammeavtale åpner for at partene lokalt kan erstatte de lokale forhandlingene med lønnsamtaler, ved at sjef og medarbeider slutter avtale om lønnsendring. Denne bestemmelsen kom i 2001. Den ble da tatt i bruk i 15 prosent av virksomhetene, men som oftest bare innenfor en del av virksomheten. I 2002 var denne andelen steget til 27 prosent eller 69 virksomheter. Det gis ikke sentrale tillegg i statlig sektor i Sverige, og det avtales heller ikke lokale pottter. Dersom sjef og medarbeider ikke kommer til enighet i lønnsamtalene, vil spørsmålet om lønnsfastsettelse gå tilbake til de lokale partene som slutter en regulær lokal avtale om lønnsendring. Kilde: Stokke og Seip 2003, Arbetsgivarverket 2003.

For fagorganiserte og tillitsvalgte er det imidlertid viktig å sikre seg mot at arbeidsgiver opptrer urimelig ved lønnsfastsetting. I Norge har det i offentlig sektor vært vanlig å bruke frivillig voldgift (lønnsnemnd) til å løse konflikter når partene ikke kommer til enighet i lokale forhandlinger. Dette er avtalt både i kommunal og statlig sektor (statens lønnsutvalg og særskilt nemnd). Det har imidlertid ikke vært vanlig i privat sektor (men finnes for eksempel i finanssektoren). Når lønnen fastsettes gjennom bruk av lønnsamtaler, er det sjelden avtalt noen mekanisme for tvisteløsning. Dette er annerledes i Sveige. Her har lønnsamtaler blitt brukt i ganske stor utstrekning, og arbeidstakerorganisasjonene har sett det som viktig å finne mekanismer for å løse konflikter som måtte oppstå og for å kunne ivareta særskilte hensyn. I statlig sektor i Sverige, hvor slike lønnsamtaler har vært praktisert, er det derfor etablert en ankemulighet ved uenighet under lønnsamtaler. Blir ikke medarbeideren og sjefen enige, kan lønnsfastsettelsen ankes til de lokale partene, som fastsetter lønnen etter regulære lokale forhandlinger der vanlige regler for tvisteløsning gjelder. Lønnsamtaler betyr dermed ikke at arbeidsgiver får ensidig rett til å fastsette lønn, men at «forhandlingsansvaret» delegeres ned til den enkelte arbeidstaker. Dette gir tillitsvalgte en ny rolle. Medlemmer trenger råd og hjelp i forkant av samtalene, og enkelte trenger oppfølging i ettertid. I tillegg kommer annet informasjonsarbeid og overvåking av gjennomføringen og av resultatet av lønnsamtalene. Ved bruk av lønnsamtaler kan det også være tilknyttet en sluttføringsrunde i forhandlingene, som gjennomføres når alle lønnsamtalene er avsluttet.

Det er mulig departementene, der andelen akademikere er stor, vil være blant de første virksomhetene der spørsmålet om bruk av lønnsamtaler til fordeling av lønnsmidler blir reist. Det gjør det viktig å tenke gjennom hvordan arbeidstakernes rettigheter best kan ivaretas dersom bruk av lønnsamtaler tas i bruk i større skala.

Lønnsstatistikk. Med en lokal og individuell lønnsdanning kan det fort oppstå usikkerhet og misforståelser knyttet til lønnsendringer. Tillitsvalgte bør legge stor vekt på å sikre åpenhet og tilgang til god statistikk og grunnlagsmateriale når lønnsdanningen desentraliseres. Når beslutninger om lønnsendring tas for hvert individ, er det bare mulig å overvåke og styre lønnsutviklingen gjennom bruk av aggregert tallmateriale. Lokal lønnsdanning krever at tillitsvalgte på en helt ny måte lærer å bruke statistikk for å forstå hvordan lønnsdanningen foregår, og for å utvikle en lønnspolitikk som er adekvat i forhold til den lønnsutviklingen som skjer. Både medlemmer og tillitsvalgte vil også føle behov for å vite hva lønnen er for tilsvarende stillinger i andre virksomheter. Dersom et medlem får større ansvar for selv å forhandle sin lønn i lønnsamtaler, er det naturlig at vedkommende krever å få vite fra sin organisasjon hva han eller hun som gjennomsnittlig arbeidstaker, med en gitt utdanning og erfaring, bør tjene. Det gjør det viktig å finne ut hvordan slik informasjon skal skaffes til veie og benyttes.

Forholdet til medlemmene. Hovedoppgavene for en arbeidstakerorganisasjon er å gi medlemmene trygghet for at deres interesser ivaretas, og støtte til å ivareta disse interessene. Disse oppgavene forsvinner ikke med lokal eller individuell lønnsdanning, men de må oppfylles på en annen måte. I intervjuer med tillitsvalgte har enkelte pekt på at lokale lønnsforhandlinger kan ha positive sider for organisering, og føre til medlemsvekst (Seip 2002:63). Det har imidlertid vært en utbredt oppfatning at for eksempel bruk av lønnsamtale ville redusere arbeidstakerorganisasjonenes rolle. Undersøkelser fra Sverige viser likevel at informasjonsarbeid overfor medlemmene i forkant av lønnsamtalene, og oppfølging under og etter sam-

talene, medfører et betydelig arbeid, og at det kan hevdes at kontakten med medlemmene blir mer intim enn under tradisjonelle lønnsforhandlinger (Stokke og Seip 2003:56). Utfordringen for arbeidstakerorganisasjonene vil ikke nødvendigvis være å beholde all lønnsfordeling i forhandlingene, men å utforme sentrale og lokale tariffavtaler som er slik at de åpner for nye fordelingsmekanismer, samtidig som organisasjonen beholder kontroll og mulighet til å ivareta medlemmenes interesser når disse trues på en urimelig måte.

Fra medlemsorganisasjon til konsern: Ny rolle for hovedsammenslutninger og forbund

Tillitsvalgte med erfaring fra lokale lønnsforhandlinger gir ofte uttrykk for at den daglige kontakten med ledelsen i virksomheten er blitt viktigere. Det er gjennom denne kontakten det legges et grunnlag for godt samarbeid og et godt forhandlingsresultat. Når forhandlingene desentraliseres, får samarbeidet i virksomheten større betydning for resultatene av lønnsforhandlingene. Det kan fort se ut som om partssamarbeidet på toppen mister betydning, og at hovedsammenslutningene dermed har utspilt sin rolle. Det er neppe riktig. Et av hovedsiktemålene med tjenestetvistloven og etableringen av forhandlingssystemet i staten, var å samle makten i hovedsammenslutninger. Det var arbeidsgiver som ønsket dette. Også i privat sektor ser vi at sterke krefter på arbeidsgiversiden forsøker å bevare det sentrale forhandlingsnivået, til tross for ønsker om større lokal avtalefrihet. Forhandlingsystemet med to forhandlingsnivåer, sentralt og lokalt, slik vi finner det i Norden, er spesielt, og gir en unik mulighet for å ivareta sentral kontroll med lønnsdanningen samtidig som partene i de enkelte virksomhetene gis en viss frihet.

I staten er det hovedsammenslutningene og forbundene som først og fremst ivaretar den sentrale rollen. Når lønnsfastsettingen desentraliseres, endres imidlertid oppgavene. Selv om mange spørsmål knyttet til arbeidsforhold fortsatt best kan avtales sentralt, vil ansvaret for lønnspolitikken i større grad måtte ligge lokalt. I stedet for å forhandle direkte om medlemmenes lønn, vil oppgaven for hovedsammenslutningene bli å legge forholdene til rette for de lokale organisasjonsleddene. Det gjelder utforming av rammer for lokale forhandlinger, opplæring og koordinering. Hovedsammenslutningene og forbundene vil måtte skape arenaer der lokalt tillitsvalgte kan finne sammen for støtte og inspirasjon, og de bør kunne lede arbeidet med å samle inn og analysere datamaterialet om lønnsutviklingen. Satt på spissen kan vi kanskje si at de lokale organisasjonsleddene får en utvidet oppgave som medlemsorganisasjon, mens det sentrale organisasjonsleddet i større grad får en «konsernfunksjon». Det sentrale organisasjonsleddet skal legge til rette, overvåke, føre kontroll, sikre opplæring og gi støtte der det trengs.

Balansegangen mellom å la de lokale organisasjonsleddene ta et større ansvar for utvikling av lønnspolitikken og samtidig klare å beholde en sentral maktbase som er nødvendig for kunne opprettholde et sentralt forhandlingsnivå, blir en stor utfordring for hovedsammenslutningene. De må på samme tid la lokale krefter utfolde seg, og selv utforme en overordnet strategi og generelle retningslinjer som holder arbeidstakergruppene samlet. Kanskje kan historien til Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund fungere som eksempel på et forbund som har klart å samle sterke lokale klubber innenfor et sterkt og samlet forbund.

Utfordringer

- Å utforme en lønnspolitisk strategi som fungerer lokalt, og som kan brukes i rekrutteringen av nye medlemmer.
- Å avtale gode rammer for fordeling, framfor å forhandle individuell lønn.
- Sikre ankemulighet og trygghet for medlemmene der arbeidsgiver fordeler lønn eller fordelingen skjer gjennom lønnsamtaler.
- Å sikre lokale organisasjonsledd og medlemmer god statistikk og tilstrekkelig informasjon om lønnsnivå og lønnsutvikling.
- Sørg for at tillitsvalgte får tilstrekkelig opplæring og oppfølging.
- Skape arenaer for utveksling av erfaring mellom tillitsvalgte på lokalt nivå.
- Utforme en ny strategi i hovedsammenslutningen for å ivareta arbeidstakernes rettigheter, uten at selve lønnsfastsettelsen er en vesentlig del av dette.

5 En liten statssektor med høyt utdannede

Fra begynnelsen av 1990-tallet har en rekke av de tidligere statlige etatene blitt privatisert eller omdannet til egne selskaper. Samtidig har virksomhetene blitt overført fra det statlige forhandlingsområdet til andre forhandlingsområder, spesielt NAVO-området. Dette har gjort at statlig sektor er blitt mindre. (Fra 2000 til 2004 har antall ansatte som er dekket av tjenestetvistloven sunket fra om lag 250 000 til 110 000.)

Skal vi tenke oss en framtid, er det ikke umulig at denne utviklingen fortsetter. Universiteter og forskningsinstitutter, arkivverk og bibliotek, og kanskje også større etater som Aetat, Skatteetaten og Trygdeetaten, kan tenkes å få en arbeidsgiverforankring utenfor det statlige forhandlingsområdet. Hvordan vil statlig sektor da se ut? Uten å gjette for mye kan vi peke på enkelte kjennetegn en slik liten statssektor vil få:

- Statlig sektor vil bestå av mange små virksomheter, få store etater.
- Den vil ha en høy andel langtidsutdannet arbeidskraft.
- Lønnsforhandlingene i staten vil få mindre økonomisk betydning, for statens utgifter vil i større grad avhenge av hva som skjer i andre forhandlingsområder (som f.eks. NAVO).
- Det statlige tariffområdet vil få mindre inntektspolitisk betydning.

Hvordan bør organisasjonsstrukturen formes for framtiden i en slik liten statssektor?

Færre organisasjonsledd

Ser vi på oversikten over organisasjonsledd tilknyttet LO og deres forhandlingsrett for ansatte i departementene (vist i tabell 4), vil de fleste stusse over at det er hele fire ulike organisasjonsledd: avdeling, landsforening, forbund og hovedsammenslutning. Er dette en fornuftig organisasjonsstruktur?

Selv om det kan være gode grunner og en viktig historisk forklaring på dagens organisasjonsstruktur, er det mange grunner til at den i dag ikke er hensiktsmessig, og neppe heller vil være det i framtiden. En grunn til dette er økonomi. Til tross for at mye arbeid utføres på fritiden og på frivillig basis, er det dyrt å holde mange organisasjonsledd aktive. Det er medlemmene som betaler for dette, og de bør få mest mulig igjen for medlemskontingenten. En annen innvending er at det neppe er effektivt å la ulike organisasjonsledd ta seg av ulike saker som ofte vil være knyttet til hverandre. Informasjon blir liggende mange ulike steder, og det er både vanskelig og tidkrevende å sikre god informasjonsflyt mellom organisasjonsleddene. Organisasjonsleddene har også ulik kompetanse. Slik organisasjonsstrukturen er i dag, har landsforeningen og forbundet ingen, eller begrenset forhandlingsrett. Dette

er med på å begrense den innflytelse disse organisasjonsleddene har, og må føles utilfredsstillende for de som legger ned arbeid og innsats her.

En sentral utfordring for aktørene på LO-siden innenfor det statlige forhandlingsområdet blir å utforme en effektiv og godt tilpasset organisasjonsstruktur. Ser vi bort fra de historiske forholdene som har formet den eksisterende strukturen, er det mye som taler for færre organisasjonsledd i et framtidig lite statlig forhandlingsområde. Er det mulig å redusere antallet organisasjonsledd?

Det lokale organisasjonsleddet bør styrkes vesentlig. I tillegg trengs en sentral organisasjon med funksjon som hovedsammenslutning. Den må kunne ivareta de forhold som tjenestetvistloven krever. Flere organisasjonsmønstre er teoretisk mulige. Både landsforeningene i NTL og forbundsnivået i staten kan få en redusert rolle, og kunne kanskje slås sammen eller erstattes av seksjoner i LO Stat. En kunne også tenke seg at NTL ble gitt rollen som hovedsammenslutning i staten, eventuelt med en særskilt løsning for enkelte grupper, eksempelvis offiserer. For LO Stat ville NAVO-området da bli det sentrale.

Dersom det statlige forhandlingsområdet blir svært lite, vil antallet forbund med tilknytning til LO bli færre. Det kan styrke NTLs dominans, og kan forsvare at forbundet får en særstilling. En slik hovedsammenslutning vil få flere oppgaver. Den må kunne utvikle og styrke sin stilling innenfor forhandlingsområdet. I tillegg er det viktig at det sentrale organisasjonsleddet gis mulighet til å støtte de lokale leddene på en effektiv måte. Her vil man måtte vurdere om dagens forbund som organiserer i staten, hovedsammenslutningen LO Stat, eller kanskje en tredje løsning, er best egnet til å fylle denne oppgaven.

En liten statlig sektor gir et magrere utbytte i form av medlemskontingent. Det gjør det viktig å vurdere i hvilken grad en hovedsammenslutning eller et forbund innenfor sektoren skal organisere også utenfor en statlig sektor. Her dukker det opp en debatt om organisasjonsprinsipper. Er det riktig å rendyrke organisasjonsstrukturen for det enkelte forhandlingsområdet, eller er det viktigere å forene arbeidstakere fra flere deler av arbeidslivet i samme organisasjon?

Utfordringer

- Å utforme en effektiv og godt tilpasset organisasjonsstruktur med færre organisasjonsledd.
- Sikre at det sentrale organisasjonsleddet gir de lokale organisasjonsleddene den støtte, opplæring og informasjon som de trenger for å fylle nye oppgaver.
- Vurdere om, og i tilfelle i hvilken grad, organisasjonene i statlig sektor skal organisere også utenfor dette forhandlingsområdet.

6 Skillet mellom privat og offentlig sektor forsvinner

Valget av nye eierskapsmodeller og styringsformer for en rekke virksomheter i staten har ikke bare ført til at virksomheter er blitt overført fra offentlig til privat sektor. Det har også ført med seg et nytt syn på staten og på statlig virksomhet. Virksomhet som før ble sett som et naturlig statsanliggende, driftes nå på samme måte som privat virksomhet under konsesjonsbestemmelser.

Også i arbeidsmarkedet har grensene mellom offentlig og privat sektor blitt bygget ned. Tidligere var den vanlige karriereveien for offentlig ansatte en livslang tjeneste innenfor én og samme etat. Det ble gjenspeilet i egne etatsspesifikke opplæringsprogrammer og utdanningsinstitusjoner. I dag er de fleste av disse nedlagt. Utdanning innenfor etatene foregår i nært samspill med det allmenne universitets- og høgskolesystemet. I større grad vandrer arbeidskraften mellom ulike etater og mellom offentlig og privat sektor. Dette er også blitt mer vanlig innenfor departementene.

Disse endringene, og åpningen av grensene mellom offentlig og privat, har fjernet noe av grunnlaget for å opprettholde staten som et eget forhandlingsområde underlagt en egen lovgivning. Tjenestetvistloven ble blant annet utformet for å sikre statens virksomhet mot streik igangsatt av små grupper. Statens virksomhet ble sett på som spesiell, og forhandlings- og avtaleretten ble derfor omfattet av egne lover. I Sverige valgte man å unngå egen lovgivning på dette området, og valgte i stedet avtaleregulering. Der finnes det ingen lovgivning som motsvarer tjenestetvistloven. Når vi i dag kanskje ikke ser statens virksomhet som så spesiell lenger, kan det være grunn til å spørre om behovet for å opprettholde de rammer tjenestetvistloven i dag gir. Statlige virksomheter ønsker i økende grad større avtalefrihet. En rekke av de statlige tilsynene og direktoratene vil måtte konkurrere om arbeidskraft og kompetanse med internasjonalt orienterte virksomheter. Olje og telekommunikasjon er to eksempler. Arbeidstakere som vandrer fram og tilbake mellom offentlig og privat sektor vil i økende grad spørre seg om det er behov for et eget pensjonssystem i staten. Deres interesser vil kanskje heller være et felles system, der de kan ta pensjonsrettigheter og opptjening med seg fra den ene arbeidsplassen til den andre på tvers av sektorene.

Både arbeidsgivernes og arbeidstakernes syn på staten som en særegen arbeidsgiver er i endring. Det gir grunn for arbeidstakerorganisasjonene til å spørre: Hva skjer hvis offentlig og privat sektor smelter sammen?

Hovedtariffavtalen forsvinner?

Det er bare i det statlige tariffområdet vi i dag har en hovedtariffavtale som er lik for alle arbeidstakere og organisasjoner. Fra andre tariffområder og fra andre land kjenner vi en ut-

vikling der slike sentrale felles avtaler er blitt brutt opp. Vi kan tenke oss at dette også skjer med den norske Hovedtariffavtalen i staten.

Avtalen kan brytes opp på flere måter. Hovedtariffavtalen i kommunal sektor i Norge fikk i 2002 en oppdeling der det enkelte forbund kan velge hvilken forhandlingsordning som skal gjelde for deres medlemmer, enten sentrale forhandlinger kombinert med lokale forhandlinger (HTA i KS-området, kap. 4), eller bare lokale forhandlinger (kap. 5). Det avsettes ikke noen fast pott for lokale forhandlinger etter kapittel 5, og det er dermed ikke felles forhandlinger mellom de to avtaleområdene om pottens størrelse eller fordelingsmekanismer (f.eks. kronetillegg) som får innflytelse på andre organisasjoners pott (utjevner lønnsnivået).

Kommunal og statlig virksomhet som er blitt overført til NAVO-området har også opplevd å miste en felles hovedtariffavtale. I NAVO.helse er det hovedsammenslutningene som er avtalepart, og hver av disse har egne tariffavtaler (A- og B-dels avtaler). Dette begrenser mulighetene for en organisasjon til å påvirke hvordan lønnen fordeles innenfor de andre avtalene, og dermed mulighetene til å utjevne potten mellom organisasjonene. I NAVO-området vil arbeidsgiver, som part i alle avtalene, sitte med denne muligheten alene. Som vi har sett er de sentrale lønnsavtalene (RALS) i staten i Sverige splittet opp på samme måte. Hver av hovedsammenslutningene har sin avtale som i prinsippet kan være helt forskjellig fra hverandre.

En tredje mulighet for oppsplitting av den statlige Hovedtariffavtalen har vi dersom vi får en desentralisering av det sentrale forhandlingsnivået, noe tilsvarende de «bransjeavtalene» vi finner i NHO-området. Dette har skjedd i statlig sektor i Storbritannia. Der har den sentrale statlige avtalen blitt erstattet av avtaler på departementsnivå. Vi kunne kalle dette en departementalisering av avtaleverket. Ser vi på hvert departementsområde som en egen virksomhet eller bransje, med sine særegne behov for avtalemessige tilpassinger, kan vi tenke oss en slik utvikling også i Norge.

Uansett hvilken utvikling vi får i det statlige tariffområdet er det liten grunn til å tro at muligheten for felles forhandlinger om lønnssetninger med mulighet for å gi generelt kronetillegg vil vare ved. Det er bare enighet som i dag sikrer dette, og det trengs ingen lovendring til for å kløyve dagens hovedtariffavtale.

Særskilte goder under press

En nedbygging av skillet mellom offentlig og privat vil sette de særskilte godene som er hjemlet i lover og i det statlige avtaleverket under press. Vi kan nevne noen eksempler.

Statens pensjonskasse sikrer i dag statsansatte en av de beste pensjonsordningene som gjelder for alminnelige arbeidstakere. Vil oppslutningen om denne ordningen fortsette i framtiden? Statens pensjonskasse kan møte press fra flere hold. For det første kan arbeidsgivere se på ordningen slik den er i dag som svært rigid. Det kreves stortingsvedtak for innmelding og utmelding av pensjonskassen. En rekke private virksomheter, både stiftelser og AS'er, ønsker i dag tilknytning til Statens Pensjonskasse fordi deres arbeidskraft rekrutteres fra samme del av arbeidsmarkedet som statsansatte. Likeledes er det flere tidligere statlige virksom-

heter som har søkt om utmelding for å kunne gå over til andre pensjonsordninger for sine ansatte. Ordningen i dag er lite fleksibel. Det kan sette den under press fra arbeidsgiverne. Dette har skjedd i kommunesektoren, der Kommunal Landspensjonskasse (KLP) har startet en prosess for omdanning fra gjensidig eiet selskap til aksjeselskap for å møte ny konkurranse.

Også arbeidstakerne som vandrer inn og ut av det statlige arbeidsmarkedet kan ha interesse av at pensjonsordningene i staten blir bedre samordnet med private pensjonsordninger. Samordningen innenfor privat sektor er for så vidt i seg selv dårlig, og uten at myndighetene vier dette interesse, kan utviklingen fort gå mot mer individuelle løsninger, i hvert fall for grupper med høy utdanning og god inntekt.

Blir skillet mellom offentlig og privat sektor mindre, og det statlige avtaleverket i sin nåværende form brytes opp, er det grunn til å tro at også andre goder kan komme under press. Reglene for medbestemmelse og permisjon for tillitsvalgte i Hovedavtalen er eksempler. Generelle permisjonsregler for ansatte kan også komme under press. Dersom for eksempel lønnsnivå i større grad tilpasses lønnsnivået i privat sektor, kan noe av begrunnelsen for å ha bedre kompensasjon under permisjon eller sykdom i staten enn i det private, falle bort.

Rekruttering i et åpent arbeidsmarked

Organisasjonsgraden i det offentlige er høy. Sammenliknet med privat sektor er det særlig blant høyere funksjonærer, som vi finner mange av i departementene, at organisasjonsgraden er høy. Organisering i offentlig virksomhet har tradisjonelt vært et spørsmål om kultur, og det har for mange vært et spørsmål om politisk overbevisning. Begge faktorene har vært viktige for at LO har klart å holde både organisasjonsprosenten oppe og sikre en så stor andel av de ansatte som medlemmer.

Dersom arbeidstakere i større grad vandrer fra privat til offentlig virksomhet, og andre veien, vil den kulturen som har preget offentlig virksomhet over tid vannes ut og svekkes. Det er lite sannsynlig at eksperter fra privat virksomhet som søker seg sentrale stillinger i statsadministrasjonen vil søke medlemskap i en fagforening første dag på jobb. Svekket organisasjonsprosenten i direktorater og tilsyn, vil dette over tid også få betydning for departementene. Kanskje vil noen av profesjonsforeningene ha fordeler når det gjelder organisering. Jurister, lærere og de utdannede innenfor de ulike helseprofesjonene har tradisjon for å stå organisert også i det private. Men som vi har sett, er dette grupper med svekket stilling innenfor sentraladministrasjonen, i hvert fall i departementene. Samfunnsvitere og økonomer er mindre profesjonstilknyttet, men har til gjengjeld kanskje vært mer politisk orientert. Det kan ha styrket tilbøyeligheten til organisering. Det er imidlertid liten grunn til å tro at mer næringslivsorienterte økonomer eller eksperter fra andre faggrupper skal være det samme.

Selv om endringen av kultur og holdninger til organisering skjer langsomt, vil arbeidstakerorganisasjonene i framtiden utvilsomt stå overfor større utfordringer enn i dag når det gjelder organisering innenfor departementene i framtiden.

Utfordringer

- Å være i forkant, og se hva slags tariffsystem som bør erstatte Hovedtariffavtalen dersom den brytes opp.
- Å utforme en adekvat lønnspolitikk dersom Hovedtariffavtalen brytes opp.
- Å samarbeide på tvers av offentlig og privat sektor (og mot politikere) for å sikre gode og kompatible pensjonssystemer.
- Å utforme en politikk som gjør nye ansatte i departementene interessert i å organisere seg.

7 Avslutning

Departementene har eksistert siden 1814. De utgjør kjernen i statens virksomhet, og vil derfor i stor grad beholde sin form og funksjon. Likevel har vi sett betydelige endringer. Det gjelder arbeidsoppgaver og arbeidsform, det gjelder størrelse og relasjon til ytre etater. Det statlige forhandlingsområdet krymper i størrelse og mister noe av sin betydning. Denne utviklingen kan gå lenger. Samtidig viskes grensene mellom det offentlige og det private ut. Arbeidsmarkedet blir felles. Disse endringene gjør ikke organisering mindre viktig for de som jobber i departementene. Tvert imot. Større grad av individuell lønnsdanning, jobbskifter mellom offentlig og privat virksomhet, eller omorganisering av arbeidsplassen, krever arbeidstakerorganisasjoner med blikk for framtiden. Den største utfordringen for organisasjonene i departementene blir kanskje å vise at de har en plass å fylle. Her nytter det ikke å stå stille. Selv om mange arbeidstakere ser motvillig på forandringer som måtte komme, hører framtiden de aktørene til som vet hva de vil skape i morgen. Hva slags endringer ønsker vi som kan gjøre arbeidsplassene våre bedre? Hva tilbyr vi våre medlemmene? Og ikke minst: Hva kan vi tilby arbeidsgiver i bytte mot et godt samarbeid?

Litteratur

- Arbetsgivarverket (2003) *Lokala RALS-förhandlingar 2002*. Stockholm: AgV
- Christensen, Tom og Morten Egeberg, red. (1997) *Forvaltningskunnskap*. Oslo
- Christensen, Tom og Per Lægred (1998) *Den moderne forvaltning*. Oslo
- Lie, Einar (1995) *Ambisjon og tradisjon. Finansdepartementet 1945–1965*. Oslo
- Nordby, Trond (1989) *Karl Evang. En biografi*. Oslo
- Seip, Åsmund Arup (2002) *Lokale lønnsforhandlinger i Staten. Lønn som personalpolitisk verktøy*. Fafo-rapport 397
- Smith, Eivind (2002) «Forholdet mellom departement og direktorat: Konstitusjonelle utgangspunkter», vedlegg 1 til Statskonsult *Modernisering av den norske departement-direktoratmodellen. Et forprosjekt*. Notat 2002:6
- Statskonsult (2002) *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen. Et forprosjekt*. Notat 2002:6
- Stokke, Torgeir Aarvaag og Åsmund Arup Seip (2003) *Lokal lønnsdannelse og tvisteløsning. Erfaringer fra nordeuropeiske land*. Fafo-rapport 422

Med ekspedisjonssjefen som motpart



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2004:07
ISSN 0804-5135