

Jørgen Steen Madsen, Jesper Due og Søren Kaj Andersen

Diversificering og konvergens mellem offentlig og privat

En analyse af vilkårene for arbejdsmarkedsrelationerne i de to samfundsmæssige hovedsektorer¹

I denne artikel foretages med baggrund i den anglo-amerikanske „Industrial Relations“-tradition en sammenligning af arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige og den private sektor. Der synes at være markante forskelle i vilkårene for reguleringen af arbejdsmarkedet i de to hovedsektorer, men samtidig synes der også - gennem de nye tendenser til restrukturering af den offentlige sektor - at vise sig tegn på konvergens mellem arbejdsmarkedsrelationerne på det offentlige og det private område. Artiklen er således både en teoretisk og empirisk afprøvning af IR-traditionens relevans, når det gælder analysen af den offentlige sektor.

Omkring en tredjedel af de beskæftigede lønmodtagere i Danmark er ansat i den offentlige sektor. Og selv om niveauet er mindre i de fleste andre vestlige, højt-industrialiserede markedsøkonomier, er de fleste af disse lande - som Danmark - præget af et omfattende velfærdsstatsligt system og dermed en betydelig offentlig sektor. Når man vurderer arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor, er det karakteristisk, at man ofte betragter den som et vedhæng til den private sektors arbejdsmarkedsrelationer. Det er således typisk for forskningen om arbejdsmarkedsrelationer (på engelsk „Industrial Relations“), at dens begrebsverden alene bygger på en analyse af det private arbejdsmarked. Det er en forskning, der har udgangspunkt i John Dunlops „Industrial Relations Systems“ (1958).

Spørgsmålet er, i hvilket omfang denne forskningstradition kan bruges til at forklare arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor. Kan man se systemet, der regulerer relationerne mellem ansatte og ledelse i den offentlige sektor, som en integreret del af et samlet nationalt ar-

bejdsmarkedsrelationssystem - eller IR-system? Eller er forskellene mellem de to hovedsektorer så fundamentale, at man må betragte det offentlige område som et selvstændigt system karakteriseret af arbejdsmarkedsrelationer, der ikke kan forklares med de begreber, der er udviklet i sammenhæng med analyser af det private arbejdsmarked?

Det ene hovedformål med denne artikel er en besvarelse af disse spørgsmål. Det andet hovedformål er sideløbende at undersøge, om der trods forskelle på de to sektorer kan spores en tendens til konvergens i arbejdsmarkedsrelationerne. De nye udviklingstræk, der har præget den offentlige sektor i et par årtier, har måske også påvirket sektorens arbejdsmarkedsrelationer. Hvor 1960'erne og 1970'erne kan ses som velfærdssystemets opbygningsperiode, har 1980'erne og 1990'erne været en restruktureringsperiode. Selv om det kun er i ganske få af de højtindustrialiserede markedsøkonomier, hvor man kan tale om en egentlig beskæring af den offentlige sektor, så har der været et så omfattende pres for at holde omkost-

Jørgen Steen Madsen, Jesper Due og Søren Kaj Andersen

Diversificering og konvergens mellem offentlig og privat

En analyse af vilkårene for arbejdsmarkedsrelationerne i de to samfundsmæssige hovedsektorer¹

I denne artikel foretages med baggrund i den anglo-amerikanske „Industrial Relations“-tradition en sammenligning af arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige og den private sektor. Der synes at være markante forskelle i vilkårene for reguleringen af arbejdsmarkedet i de to hovedsektorer, men samtidig synes der også - gennem de nye tendenser til restrukturering af den offentlige sektor - at vise sig tegn på konvergens mellem arbejdsmarkedsrelationerne på det offentlige og det private område. Artiklen er således både en teoretisk og empirisk afprøvning af IR-traditionens relevans, når det gælder analysen af den offentlige sektor.

Omkring en tredjedel af de beskæftigede lønmodtagere i Danmark er ansat i den offentlige sektor. Og selv om niveauet er mindre i de fleste andre vestlige, højt-industrialiserede markedsøkonomier, er de fleste af disse lande - som Danmark - præget af et omfattende velfærdsstatsligt system og dermed en betydelig offentlig sektor. Når man vurderer arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor, er det karakteristisk, at man ofte betragter den som et vedhæng til den private sektors arbejdsmarkedsrelationer. Det er således typisk for forskningen om arbejdsmarkedsrelationer (på engelsk „Industrial Relations“), at dens begrebsverden alene bygger på en analyse af det private arbejdsmarked. Det er en forskning, der har udgangspunkt i John Dunlops „Industrial Relations Systems“ (1958).

Spørgsmålet er, i hvilket omfang denne forskningstradition kan bruges til at forklare arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor. Kan man se systemet, der regulerer relationerne mellem ansatte og ledelse i den offentlige sektor, som en integreret del af et samlet nationalt ar-

bejdsmarkedsrelationssystem - eller IR-system? Eller er forskellene mellem de to hovedsektorer så fundamentale, at man må betragte det offentlige område som et selvstændigt system karakteriseret af arbejdsmarkedsrelationer, der ikke kan forklares med de begreber, der er udviklet i sammenhæng med analyser af det private arbejdsmarked?

Det ene hovedformål med denne artikel er en besvarelse af disse spørgsmål. Det andet hovedformål er sideløbende at undersøge, om der trods forskelle på de to sektorer kan spores en tendens til konvergens i arbejdsmarkedsrelationerne. De nye udviklingstræk, der har præget den offentlige sektor i et par årtier, har måske også påvirket sektorens arbejdsmarkedsrelationer. Hvor 1960'erne og 1970'erne kan ses som velfærdssystemets opbygningsperiode, har 1980'erne og 1990'erne været en restruktureringsperiode. Selv om det kun er i ganske få af de højtindustrialiserede markedsøkonomier, hvor man kan tale om en egentlig beskæring af den offentlige sektor, så har der været et så omfattende pres for at holde omkost-

ningerne nede, der har ført til vedvarende bestræbelser på at gennemføre tilpasninger og omstillinger.

Et kodeord for mange af disse bestræbelser er „markedsførelse“, dvs. forsøg på at introducere konkurrenceincitamenter - svarende til forholdene i den private sektor - for derved at øge effektiviteten og skabe den bedst mulige kvalitet i forhold til de begrænsede ressourcer. Vi diskuterer i denne artikel dette komplekse fænomen ikke kun set i lyset af, hvem der producerer en given ydelse, men også hvem der initierer og kontrollerer den, og hvem der finansierer den.

Hvis der her er tale om fænomener, der vil overleve på længere sigt, kan der måske forudses en tendens til konvergens mellem arbejdsmarkedsrelationerne på det offentlige og det private arbejdsmarked. Vi skelner her mellem en ensliggørelse i snæver betydning, hvor bestemte fænomener både i form og indhold får flere og flere af de samme træk, og ensliggørelse i en mere bred forstand, hvor fænomenerne blot er præget af samme udviklingstendenser (Hansen *et al.*, 1997).

Den forskel, som fortsat er til stede, kan i høj grad henføres til den dobbeltrolle, staten som arbejdsgiver indtager. Staten er ikke alene direkte arbejdsgiverpart i det offentlige aftalesystem. Staten er samtidig i forhold til Dunlops IR-model selv den tredje aktør i IR-systemet, som beskæftiger sig med reguleringen af arbejdsmarkedsforholdene. Staten spiller samtidig en rolle i den politiske og lovgivningsmæssige omverden, aftalesystemet forholder sig til.

Nærmere bestemt er det offentlige som arbejdsgiver samtidig *både* repræsentant for den højeste politiske myndighed og repræsentant for bestemte, partimæssigt organiserede politiske interesser (Petersen, 1987: 92).

Med dette sæt af dobbeltroller adskiller den offentlige arbejdsgiver sig principielt fra arbejdsgiverne i den private sektor. Dobbeltrollerne stiller på den ene side lønmodtagernes repræsentanter i det offentlige aftalesystem i en vanskeligere position end lønmodtagerrepræsentanterne i den private sektor. Men på den anden side kan situationen også bruges for eksempel ved at spille forskellige dele af statsapparatet ud imod hinanden og ved at spille direkte på de vælgerstrømninger, som det politiske system er afhængigt af.

Fælles træk ved etablering og institutionalisering

Det klassiske udgangspunkt for teorien om arbejdsmarkedsrelationer er Dunlops systemteori (1958: 383). Dunlop illustrerer, hvordan fag- og arbejdsgiverforeninger samt staten interagerer inden for en samfundsmæssig kontekst, som omfatter teknologi, produkt- og arbejdsmarkeds-mæssige vilkår, magtressourcer og magtbaser, samt ideologier og normer. Resultatet af dette mix bliver det regelsystem („web of rules“), som afgør og regulerer vilkårene i arbejdslivet.

Dunlops teori er sidenhen blevet justeret og videreudviklet med henblik på at inddrage betydningen af strategiske valg og handlinger. Pointen er her, at Dunlops „industrial relations systems“ - eller IR-systemer - nok er udgangspunktet for aktørernes handlinger, men at aktørerne trods alt også har en egen vilje, som sættes igennem i form af strategiske valg baseret på normer og bredere politiske interesser (Poole, 1986: 4; Olsson, 1989; Jackson, 1991; Due, Madsen og Strøby Jensen, 1991: 87; Beaumont, 1992: kap. 2).

Med udgangspunkt i sådanne antagelser synes der umiddelbart at være visse

fælles træk i udviklingen af arbejdsmarkedsrelationerne i de to hovedsektorer i Danmark. Det gælder ikke alene i forhold til John Dunlops antagelser om etableringen og institutionaliseringen af organisationssystemet og det kollektive forhandlingssystem, men også i forhold til de dels supplerende, dels konkurrerende teoretiske antagelser, man kan finde i den britiske „industrial relations“-tradition, blandt andet i Cleggs (1976) og Sissons (1987) teori om kollektive forhandlingssystemer.

Man kan her finde antagelser om etableringsperiodens langsigtede effekter på organisations- og aftalesystemet, om arbejdsgivernes særlige indflydelse på karakteren af det kollektive aftalesystem, og om koncentrationen af magten i de faglige organisationer på. Vi har tidligere dokumenteret, hvordan disse antagelser i høj grad har relevans for udviklingen af arbejdsmarkedsrelationerne på det private arbejdsmarked i Danmark (Due, Madsen og Strøby Jensen, 1993). En analyse af de tilsvarende relationer i den offentlige sektor viser, at hovedtendenserne i udviklingen her kan forklares på samme måde (Due og Madsen, 1996).

Det offentlige aftalesystem i Danmark blev inden for det statslige område etableret med tjenestemandsløven af 1919. Med denne lov sikrede statstjenestemændene sig en reel, om end ikke formel ret til at indgå aftaler om løn- og arbejdsvilkår. Niveaue for forhandlingerne blev dikteret af arbejdsgiverne som betingelse for at give lønmodtagerorganisationerne indflydelse. Der blev tale om centraliserede forhandlinger med centralorganisationer for tjenestemænd, og der blev udviklet en praksis for samlede forhandlinger dækkende alle statstjenestemænd.

Udviklingen af velfærdsstaten og det stigende antal offentligt ansatte, hvoraf flere og flere blev overenskomstansatte,

satte spørgsmålstegn ved det eksisterende aftalesystem, hvor det var forhandlingerne med de statsansatte tjenestemænd, der - som en „key bargaining sector“ - nærmest per automatik lagde niveauet for alle andre offentligt ansatte. Alligevel var det nye system, der blev indført med tjenestemandsløven af 1969, stadig i høj grad præget af det oprindelige system. Det var fortsat de samlede centraliserede forhandlinger for statstjenestemænd, der var omdrejningspunktet. Der blev tale om en reel aftaleret for tjenestemændene, men stadig uden de overenskomstansattes konfliktret. Denne aftaleret blev nu udtrykkeligt baseret på hovedaftaler mellem centralorganisationerne og den statslige arbejdsgiverpart. Og på den måde blev det offentlige system i højere grad i lighed med det private system voluntaristisk.

Man kan sige, at de etablerede institutioner med de fastsatte strukturer og udviklede kulturelle værdier og sociale normer, der er stærkt forankret i et tjenestemandssystem, også prægede det nye system som et udtryk for etableringsperiodens langsigtede effekter. Og det var fortsat arbejdsgiverparten, der dikterede en centraliseret aftaleindgåelse som normen. Det sidste gjaldt også for den stærkt voksende (amts)kommunale sektor, hvor det med reformen af 1969 blev forudsat, at der skulle udvikles et tilsvarende centraliseret overenskomstsystem. Selv om overenskomstansættelse allerede var blevet dominerende på dette område, var det et aftalesystem med de tjenestemandsansatte som centrum, der her blev etableret i 1975. I udviklingen af aftalesystemet i den kommunale sektor kan ses et illustrativt eksempel på tesen om, at magten på lønmodtagersiden vil blive koncentreret på det område, hvor forhandlingerne foregår. Arbejdsgiverne dikterede en centraliseret forhandlingsform, og selv om løn-

modtagernes forhandlingssammenslutning var relativt opsplittet, blev den reelle magt alligevel gennem et uformelt etableret snævert forhandlingsudvalg koncentreret på det centraliserede forhandlingsniveau. Tilsvarende omfattede disse forhandlinger reelt alle grupper, herunder det efterhånden store flertal af overenskomstansatte, selv om de formelt kun handlede om tjenestemændenes forhold.

Det offentlige aftalesystem er blevet tilpasset, så de overenskomstansatte også formelt er inddraget i de centraliserede forhandlinger. Man kan derfor se hele perioden siden 1969 som en langsom tilpasningsproces, hvor igennem de eksisterende institutioner i højere grad er blevet bragt overens med de faktiske ansættelsesforhold. En form for funktionel tilpasning (Lipset, 1960). Men det faktum, at man i 1969 etablerede et nyt system, der pegede mere tilbage end frem, og at tilpasningen til de nye træk ved ansættelsesstrukturen er foregået så langsomt, er et godt eksempel på den sammenholdskraft, der udvikles med etableringen og institutionaliseringen af et aftalesystem. At et vigende område som statstjenestemandsområdet kunne fastholde kontrollen så længe, er et udtryk for den første institutionaliserings langsigtede effekter, men samtidig er det et udtryk for magtforhold i det offentlige aftalesystem, hvor den statslige arbejdsgiverpart har en særlig placering. Uden disse afgørende forhold var tilpasningen formentlig blevet gennemført væsentligt hurtigere. Det er forhold, der - som vi skal se - måske netop rummer et af de kendetegn, hvorved det offentlige aftalesystem adskiller sig fra det private.

Selv om Cleggs og Sissons antagelser i høj grad er relevante i sammenhæng med en analyse af det offentlige aftalesystem, så er der derfor også træk, der antyder, at

analysen af den offentlige sektor kræver supplerende teoriudvikling, fordi der faktisk er væsentlige forskelle på systemerne, der regulerer arbejdsmarkedsrelationerne i de to samfundsmæssige hovedsektorer.

Forskelle i dispositionsret

Hvis vi ser på grundlaget for relationerne mellem arbejdstagere og arbejdsgivere i henholdsvis den offentlige og private sektor, ophører de fælles træk, og forskellene begynder at springe i øjnene. Vi tænker i denne sammenhæng først og fremmest på de basale magt- og ejendomsforhold, der har en umiddelbar betydning for parterne i IR-systemerne. Det er her, man kan finde grundlaget for det ulige magtforhold mellem parterne - ikke mindst arbejdsgivernes ledelsesret („the management prerogative“).

Man kan ganske vist både i den private og i den offentlige sektor tale om, at forholdet mellem lønmodtagere og arbejdsgivere er præget af tilstedeværelsen af potentielt konfliktende interesser på basis af et asymmetrisk magtforhold mellem parterne. Arbejdsgiverne har en dispositionsret og en ledelsesret, der er udgangspunkt for ansættelsesforholdet, og som derfor i lige så stor udstrækning som de ansattes løn- og arbejdsvilkår indgår som elementer ved fastsættelsen af reglerne for deres gensidige relationer. Men grundlaget for dispositions- og ledelsesretten er ikke det samme i den private som i den offentlige sektor.

På det private arbejdsmarked er dispositionsretten og dermed det ulige magtforhold baseret på den grundlovssikrede private ejendomsret. Den heraf følgende ledelsesret er ikke dermed nødvendigvis uindskrænket. Den er reguleret gennem hovedaftaler og kollektive overenskomster og lovgivning. Den er derfor en for-

anderlig størrelse. Den kan ændres, hvis parterne kan enes om det, eller lovgiverne ønsker det. Men som Sisson har understreget, er det for arbejdsgiverne det væsentligste formål med at acceptere kollektive overenskomster, at de giver dem et middel til at sikre deres fortsatte greb om ledelsesretten (Sisson, 1987: 12-13).

På det offentlige arbejdsmarked er dispositionsretten baseret på det overordnede demokratiske princip, der fastslår, at repræsentativt valgte organers beslutninger ikke kan tilsidesættes - i hvert fald i det omfang de foretages inden for lovgivningens rammer. Ledelsesretten udøves således på baggrund af et politisk udstukket mandat. De organiserede lønmodtagere står derfor i forsøget på at forsvare deres interesser i den komplicerede situation, at de som modpart har en arbejdsgiver, der både i sin rolle som direkte aftalepart og i sin rolle som varetager af overordnede politiske interesser repræsenterer landets øverste politiske myndighed.

De offentlige arbejdsgivere indtager en dobbeltrolle, som giver de offentlige lønmodtagerorganisationer andre vilkår end organisationerne i den private sektor. Under nogle omstændigheder stiller det de offentligt ansatte over for større problemer. Under andre omstændigheder kan det ses som en fordel.

I et traditionelt forvaltningsretligt perspektiv er det netop den udøvende magts konstitutionelle beføjelser, der gør det betænkeligt at gå ind på en regulering af ansættelsesforholdene ved overenskomster, dvs. privat-retlige aftaler. Derved åbnes for private interessers indflydelse på offentlig forvaltning. Principielt bør derfor den lovgivningsbaserede tjenestemandsansættelse uden aftaleret egentlig være den eneste faste ansættelsesform i det offentlige. I dette perspektiv kan man sige, at der er tale om uforenelige roller.

Det praktiske liv og magtforholdene mellem samfundsgrupperne har så alligevel ført til, at et privat-retligt aftalesystem har udviklet sig også på det offentlige arbejdsmarked (Pedersen, 1993: 67-70). Vi har fået en dobbeltrolle med en åbenbar potentiel rollekonflikt.

De konstitutionelle beføjelser gør ikke ledelsesretten uindskrænket i den offentlige sektor. De offentlige arbejdsgivere kan på samme måde som de private arbejdsgivere beslutte at indgå aftaler og overenskomster, som i realiteten indskrænker ledelsesretten. De repræsentative forsamlinger kan uddelegere kompetence ved at vedtage, at der skal etableres et kollektivt aftalesystem for den offentlige sektor. Det er netop også sket med udgangspunkt i det statslige område. I den (amts)kommunale sektor er det foregået på den måde, at de i princippet suveræne amter og kommuner har besluttet at delegere deres kompetence til centrale forhandlingssammenslutninger.

Selv om grundlaget for organisations- og aftalesystemet snarere udgør en større hindring for lønmodtagernes bestræbelser i den offentlige end i den private sektor, så synes offentlige systemer også at være mere stabile end de private. Arbejdsgiversiden er præget af en større centralisering, og overenskomstdækningen bliver derfor som hovedregel større. Dertil kommer, at et politisk system, der er positivt indstillet i forhold til eksempelvis lønmodtagernes organisationer, også kan være en effektiv medspiller. Det gælder i Danmark ikke mindst i samspillet om opbygningen af velfærdsstaten.

En anden type modpart

Lønmodtagerorganisationerne står over for en anden type af arbejdsgivermodparter i den offentlige sektor end i den private. Denne forskel fremgår også af

organisationssystemet. På det private arbejdsmarked kan man tale om, at såvel lønmodtager- som arbejdsgiversiden er karakteriseret ved en repræsentation gennem frivillige interesseorganisationer.

Der er den markante forskel, at fagforeningernes udgangspunkt er enkeltindivider, der handler sammen ud fra en demokratisk ideologi, mens arbejdsgivernes organisationer tager afsæt i et forsvar for ledelsesretten i de enkelte virksomheder (Sisson, 1987).

De offentlige arbejdsgivere er ikke på samme måde opbygget efter de organiseringsprincipper, der præger private, frivillige sammenslutninger - i hvert fald ikke når man taler om den statslige arbejdsgiverpart i Danmark. Her er det finansministeren og Finansministeriet, der varetager forhandlingerne. I praksis opererer finansministeren meget selvstændigt i forhandlingssituationerne. Han er naturligvis bundet til det almindelige politiske systems regler og må handle ud fra et mandat givet af regeringen og til syvende og sidst under ansvar over for Folketinget, men vil som hovedregel kunne agere uden indblanding. Kun i tilfældet af sammenbrud vil der være en mere direkte kontrol, fordi Folketinget kommer til at afgøre sagen - i det mindste for tjenestemændenes vedkommende.

De (amts)kommunale arbejdsgivere har via deres sammenslutninger i højere grad en struktur, der kan sammenlignes med de private interesseorganisationer. De to store sammenslutninger, Kommunernes Landsforening (KL) og Amtsrådsforeningen (ARF), er henholdsvis kommunernes og amternes egne interessevaretagere, der lægger de overordnede linjer og vælger bestyrelser, forhandlingsudvalg osv. Disse organer varetager på én gang de mere overordnede økonomiske og politiske (amts)kommunale inte-

resser og funktionen som arbejdsgiver. Derved kommer de på det lokale og regionale område til at repræsentere de offentlige arbejdsgiveres dobbeltrolle.

Opdelingen af den offentlige arbejdsgiverfunktion på flere delområder kaster et interessant lys på statens sæt af dobbeltroller. Den statslige arbejdsgiverpart - med finansministeren i spidsen - indtager en position som både arbejdsgiverpart og varetager af overordnede samfundsøkonomiske interesser, og det giver en strategisk fordel både i forhold til lønmodtagersiden og til de (amts)kommunale arbejdsgivere. Selv om der formelt set er tale om selvstændige offentlige aftaleområder, har finansministeren en åbenbar mulighed for indirekte at styre de (amts)kommunale forhandlinger, fordi amter og kommuner er afhængige af regering og Folketing, når det gælder fastlæggelsen af de overordnede rammer for deres økonomi og herunder også bloktilskuddenes størrelse mv. En fastlæggelse, der finder sted gennem årlige forhandlinger mellem på statens vegne finansministeren og de (amts)kommunale sammenslutninger.

I bestræbelserne på at stå bedst muligt i disse forhandlinger lægger de budgetansvarlige i de (amts)kommunale sammenslutninger, der udgøres af det øverste direktionsniveau, begrænsninger for de (amts)kommunale lønforhandleres manøvrer muligheder og dermed selvstændighed. Det viser erfaringerne fra overenskomstforhandlingerne i de senere årtier - med 1989 som eneste markante undtagelse (Due og Madsen, 1996).

Forskelle i omverdensfaktorer

Hvis vi foretager en direkte sammenligning med Dunlops antagelser om arbejdsmarkedsrelationerne, fremstår der også

forskelle mellem de to hovedsektorer. Man kan uden problemer for begge områders vedkommende tale om, at arbejdsmarkedsrelationerne udgøres af tre aktører: de ansatte og deres organisationer, arbejdsgiverne og deres organisationer samt staten, og at disse aktører opererer i forhold til bestemte omgivelser, der sætter rammerne for deres handlinger (Dunlop, 1958: 383). Men det karakteristiske sæt af dobbeltroller, som vi oven for nævnte i sammenhæng med spørgsmålet om dispositions- og ledelsesretten, viser sig også tydeligt, når vi vurderer det offentlige som arbejdsgiver i forhold til Dunlops system med de tre aktører. Staten er på en gang arbejdsgiverpart og den tredje aktør, der varetager den statslige regulering af arbejdsmarkedet ud fra overordnede samfundsmæssige interesser. Staten optræder her både som repræsentant for den øverste myndighed og som repræsentant for konkrete politiske interesser.

Det er dog vigtigt at understrege, at statens organisering af sin arbejdsgiverrolle kan variere. I nogle lande har staten udskilt den overordnede lønforhandling med de enkelte sektorer i en selvstændig styrelse. Det ses eksempelvis i Sverige i form af ArbetsgivarVerket (AgV) og i Italien i form af ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche amministrazioni). På den måde bliver der tale om en formel adskillelse mellem de statslige arbejdsgiverforhandlere og de statslige organer, der varetager rollen som „tredje aktør“. Selv med en sådan opdeling er der dog tale om en statslig dobbeltrolle, fordi forhandlingsorganerne arbejder ud fra politisk udstukne mandater og under politisk kontrol. Og dermed er der en væsentlig forskel mellem den offentlige og den private sektor. I en dansk sammenhæng er denne rollesammenblanding ekstra tydelig, fordi det er den

samme regering, der politisk og administrativt varetager begge funktioner.

Med anvendelsen af Dunlops begrebsapparat opstår der dermed som udgangspunkt en væsentlig forskel på arbejdsmarkedsrelationerne offentligt og privat. Det er en forskel, der også kan genfindes, når vi ser nærmere på de omverdensfaktorer, som danner rammerne for arbejdsmarkedsrelationerne i de to sektorer. Man kan på den baggrund antage, at de specielle omgivelsesfaktorer i den offentlige sektor, hvad angår 1) den politiske omverden, 2) produkt- og arbejdsmarkedet og 3) den lovbestemte regulering set som omverden, også vil medvirke til, at den aftalemæssige regulering i de to hovedsektorer kommer til at adskille sig fra hinanden. Vi trækker i denne sammenhæng på Beaumonts analyseramme fra hans studie af „public sector industrial relations“ (Beaumont, 1992).

Den politiske omverden

Beaumont tager tråden op fra de handlingsorienterede teorier om arbejdsmarkedsrelationer og identificerer staten, som den primære aktør ved dannelsen af de politiske betingelser („political environment“), der udgør den væsentligste faktor for udformningen af arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor.

Der er her tale om det overordnede politiske systems regulering af samfundsøkonomien generelt. Det betyder, at udviklingen i det politiske system sætter strukturerende rammer - med Dunlop „sets of givens“ - for både det offentlige og det private aftalesystem. Men implikationerne af de politiske beslutninger for det offentlige aftalesystem er ofte mere omfattende og direkte, fordi det i høj grad handler om makroøkonomiske vurderinger af den offentlige sektors betydning. Det er et resultat af statens dobbeltrolle

som både direkte arbejdsgiverpart og varetager af overordnede samfundsmæssige interesser. Det giver muligheder for rollekonflikter og en sammenblanding af roller, som lønmodtagerparterne i aftalesystemet på den ene side kan udnytte ved at spille forskellige dele af statsapparatet ud imod hinanden, men som på den anden side også kan vanskeliggøre deres stilling, fordi de både er stillet over for en arbejdsgiver og en repræsentant for det demokratiske politiske system.

En anden form for dobbeltrolle ligger i, at den politiske omverden ikke kun repræsenterer samfundets øverste politiske myndighed. Det politiske system består også af politiske partier, der bejler til vælgerbefolkningen i bestræbelserne på at fastholde eller erobre kontrollen over statsmagten. Derved bliver den politiske omverden i sin ageren i forhold til IR-systemet også sårbar over for vælgerstrømningerne. Og det er en sårbarhed, parterne på arbejdsmarkedet kan udnytte.²

Man kan se tiden fra 1950'erne og frem til 1970'erne som perioden, hvor den moderne velfærdsstat blev opbygget såvel i Danmark som i en lang række sammenlignelige lande. Hermed sikrede de politiske omgivelser en stærk stigning i antallet af offentligt ansatte og dermed såvel en styrkelse af organisations- og aftalesystemet som en begyndende nydannelse af de eksisterende forhandlings- og aftalestrukturer. På samme måde som tiden fra 1970'erne og frem har været en opbrudsperiode i den private sektor - med et stigende konkurrencepres forårsaget af økonomiens internationalisering og den teknologiske udvikling - har den offentlige sektor været præget af opbrud. Økonomiske balanceproblemer har sammen med et demografisk pres og krav fra befolkningen om både mere og bedre offentlig service gjort det nødvendigt at vur-

dere både omfanget og kvaliteten af de serviceydelser, den offentlige sektor leverer. Selv om sektoren ikke er blevet beskåret i perioden har den været præget af kontinuerlige omstillinger.

Overvejelserne i det politiske system har ført til en lang række foranstaltninger af betydning for det offentlige aftalesystem. Blandt de vigtigste kan nævnes moderniserings-, privatiserings-, udliciterings-, afbureaukratiserings- og decentraliseringstiltag.³ I Storbritannien blev der sat fart i processen med den konservative regerings makroøkonomiske neoliberalistiske strategi („Thatcherismen“). Den indeholdt en stram finanspolitik og en generel restrukturering af den offentlige sektor, herunder en omfattende privatisering (Ferner, 1988; Beaumont, 1992; Fairbrother, 1994). I Danmark fik lignende foranstaltninger - om end i et stærkt reduceret omfang og på en anden baggrund - form og indhold med den nytiltrådte borgerlige regerings moderniseringsprogram fra 1983. Det var et oplæg både til en gennemgribende forvaltningsreform og til en diskussion af den offentlige sektors service-, udgifts- og effektivitetsniveau. Det er vigtigt at understrege, at det ikke alene var et politisk skifte, der var baggrunden for dette moderniseringsprogram. Det var planlagt administrativt under den tidligere socialdemokratiske regering (Bentzon, 1988b: 21), og det blev også fortsat, da Socialdemokratiet igen blev regeringsparti i 1993 (Due, Madsen og Vistisen, 1995: 11).

Ideen var at få skabt en offentlig politisk diskussion, der kunne bidrage til fundamentale ændringer i den offentlige sektor, så man samtidig med et stop i den fortsatte vækst af de offentlige udgifter, kunne opretholde eller måske endda forbedre serviceniveauet (Bentzon, 1988a: 9; Pedersen, 1988). Det var ikke et „That-

cheristisk“ opgør med den socialdemokratiske velfærdsstat, men et forsøg på at reformere for at bevare velfærdssystemets væsentligste træk.

Frygten for at blive beskyldt for „Thatcherisme“ har nok bidraget til, at det har været vanskeligt at gennemføre hurtige og dramatiske ændringer af den offentlige sektor. Længst er det politiske system kommet, når det gælder decentraliseringsprocessen. Politisk kompetence og økonomisk ansvar for en række velfærdsydelser er blevet decentraliseret gennem indførelsen af mål- og rammestyning. Det har en direkte betydning for organisations- og aftalesystemet, som har haft vanskeligt ved at tilpasse sig de ændrede betingelser. De forskellige forsøg med ændringer i systemerne for medarbejderindflydelse skal ses i denne sammenhæng (Due, Madsen og Vistisen, 1994: 57-61).

Når det styringsmæssigt har kunnet lade sig gøre at decentralisere den offentlige sektor, mens det har været vanskeligere at sikre en decentralisering af det offentlige arbejdsmarked, kunne det hænge sammen med, at der netop er tale om et relativt selvstændigt aftale- og organisationssystem; et offentligt IR-system, der - når det først er blevet institutionaliseret - vanskeligt lader sig forandre. Her er der

i høj grad en parallel til det private arbejdsmarked, hvis organisations- og aftalesystem har udvist en lignende træghed, hvad angår tilpasning til ændrede omstændigheder.

Produkt- og arbejdsmarkedet

Den anden omverdensfaktor i forhold til arbejdsmarkedsrelationerne, karakteren af produkt- og arbejdsmarkedet, understreger en måske endnu vigtigere divergens i arbejdsmarkedsrelationernes forudsætninger på de to hovedområder.

En betydelig del af den offentlige sektor adskiller sig fundamentalt fra produktionen af varer og tjenesteydelser på det private område. De senere årtiers udvikling synes dog at udvise en tendens til konvergens i de fleste lande, og spørgsmålet er derfor i hvilket omfang denne konvergens kan udvikle sig? Vi kan nærme os et svar på spørgsmålet med udgangspunkt i en opdeling af den offentlige sektor i fem hovedområder, der er opstillet i skema 1.

De første to områder er per definition uden for markedet. Det er de klassiske statsfunktioner, som indgår selv i den liberalistiske „natvægter“-stat. Her kan man ikke gennemføre udliciteringer eller privatiseringer (hvis vi ser bort fra rent

Skema 1. Hvad omfatter den offentlige sektor?

<i>Område 1</i>	Myndighedsudøvelse (statslig administration, det juridiske system, politiet, hæren, diplomatiet osv.)
<i>Område 2</i>	Regional og lokal administration
<i>Område 3</i>	Velfærdsydelser (undervisnings-, sundheds- socialområderne osv.)
<i>Område 4</i>	Forsyningsområdet (offentlig transport, postvæsen, telekommunikation, vandforsyning osv.)
<i>Område 5</i>	Det industrielle/finansielle område (industrivirksomheder, banker osv.)

teknisk prægede opgaver), men man kan godt søge at effektivisere forretningsgangen ved mindre vidtgående markedslignende foranstaltninger, for eksempel mål- og rammestyring, brugerundersøgelser og resultatløb. I det omfang anvendelsen af sådanne foranstaltninger er stigende, kan man i bred forstand tale om en tendens til konvergens mellem den offentlige og den private sektor, men dermed er det også fastslået, at der ikke hverken kan eller vil blive tale om konvergens i snæver betydning. Man anvender metoder, der er kendt fra den private sektor, men uden at ændre ved den fundamentale skillelinje mellem offentligt og privat.

Konvergens i både snæver og bred betydning kunne gøre sig gældende på det tredje hovedområde, velfærdsydelse. Det er relevant at sondre mellem 1) hvem der *initierer og kontrollerer* serviceydelsen, 2) hvem der *producerer* serviceydelsen, og 3) hvem der *finansierer* serviceydelsen (Bengtsson og Rønnow, 1996).

I de fleste lande er der et betydeligt mål af offentlig initiering og kontrol, når det gælder velfærdsydelse på uddannelses-, sundheds- og socialområderne, men der kan være store variationer med hensyn til, om produktionen og finansieringen af disse ydelser ligger i offentlig eller privat regi.

I Danmark har der været tradition for en udpræget offentlig dominans, hvad angår velfærdsydelse. Forsyningsområdet har været præget af offentlige eller semi-offentlige monopollignende selskabsdannelser og dermed en betydelig offentlig kontrol. Derimod har der stort set ikke været offentlige virksomheder inden for det industrielle og finansielle område.

Der er derfor ikke på område 3, 4 og 5 (skema 1) grænser for konvergens mellem det offentlige og det private område. Der er mulighed for konvergens i snæver

forstand ved gennemførelsen af udlicitering og privatisering i betydeligt omfang.

Men i det omfang det politiske og administrative system samt befolkningen definerer velfærdsydelse som et område, fællesskabet må være ansvarlig for, har en reel markedsgørelse af offentlige velfærdsydelse - og dermed konvergens i mere snæver betydning - en klar politisk grænse. Virksomheder og institutioner refererer dermed fortsat til det politiske system. Deres gørelse og laden reguleres i sidste instans af „det politiske marked“ og ikke af det økonomiske marked.

Den offentlige sektor i Danmark beskæftiger 917.000 mennesker. På hele det danske arbejdsmarked er der 2.6 mio. beskæftigede. Den offentlige sektor beskæftiger således godt en tredjedel af arbejdsstyrken. Af de 917.000 offentligt ansatte er 599.000 beskæftiget i amter og kommuner. 182.000 er ansat i staten, mens 136.000 er ansat i selvejende institutioner, offentlige selskaber mv. (*Statistisk Årbog 1996, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked*, nr. 23, 1997). Taget under et er godt 25 pct. af de offentligt ansatte tjenestemænd og knap 75 pct. overenskomstansatte - herunder er dog også en mindre gruppe på kontrakt. Næsten to tredjedele af de offentligt ansatte er kvinder, hvoraf godt halvdelen er deltidsarbejdende.

I takt med udbygningen af velfærdsstaten er overenskomstansættelsen blevet den typiske ansættelsesform i den offentlige sektor. Udbygningen er sket decentralt i amter og kommuner inden for social- og sundhedsområderne, uddannelsessektoren og generel velfærdsstatslig administration. Denne ændring i ansættelsesforholdene kan ses som et væsentligt tegn på en stigende konvergens mellem det private og det offentlige arbejdsmarked.

Tjenestemænds forhandlingsform- og muligheder, når det gælder deres løn- og arbejdsforhold, er reguleret gennem lovgivning. Derigennem har de en aftaleret, men ikke en konfliktret. Tjenestemandsansættelse ses som en ansættelsesform, som for den enkelte implicerer ansættelsestryghed, en høj grad af loyalitet over for arbejdsgiveren samt få magtressourcer. Omvendt involverer overenskomstansættelse typisk mindre ansættelsestryghed, men til gengæld en større adgang til magtressourcer primært gennem konfliktretten. Der er dog de facto sket en tilpasning mellem de to ansættelsesformer på grund af sammenkædning og sammenknytning organisatorisk og forhandlingsmæssigt mellem tjenestemands- og overenskomstområdet (Pedersen, 1993: 59; Due og Madsen, 1996).

Det er i tjenestemandsansættelsen, man kan se den afgørende divergens mellem det offentlige og det private arbejdsmarked. Tjenestemandsansættelsen er i princippet en livstidsstilling og dermed en adskillelse fra det øvrige arbejdsmarked. Jo større andel af tjenestemænd i den offentlige sektor, desto større forskel er der på det offentlige og det private arbejdsmarked. Den store udvidelse af den offentlige sektor via overenskomstansættelse kan derfor i sig selv ses som et tegn på stigende konvergens.

Den lovbestemte regulering

Med omtalen af de særlige ansættelsesforhold i den offentlige sektor har vi bevæget os over på den tredje type af omverdensforhold, som Beaumont fremhæver. Det er den lovbestemte regulering („legal environment“) set som en væsentlig faktor, der sætter rammerne for arbejdsmarkedsrelationerne (Beaumont, 1992: 38).

Som udgangspunkt kan man sige, at spørgsmålet om den lovgivningsmæssige

regulering ikke nødvendigvis behøver at adskille det offentlige fra det private aftalesystem. I voluntaristiske IR-systemer, hvor arbejdsmarkedsrelationerne i hovedsagen er baseret alene på aftaler mellem parterne, som for eksempel Storbritannien og Danmark, er denne voluntarisme i det mindste til dels gældende både på det private og det offentlige område. Og omvendt er det sådan, at nationale IR-systemer, hvor de grundlæggende regler er lovgivningsbaserede, både er præget af en sådan tæt regulering af arbejdsmarkedsrelationerne fastsat ved lov i den private og i den offentlige sektor.

Samtidig skal det tilføjes, at det generelt gør sig gældende, at arbejdsmarkedsrelationerne i den offentlige sektor i større omfang end på det private arbejdsmarked er reguleret gennem lovgivning. I Danmark er det som nævnt for eksempel karakteristisk, at det offentlige organisations- og aftalesystem har udgangspunkt i den særlige lovgivning for tjenestemænd, der fortsat sætter snævre grænser for tjenestemændenes muligheder for at anvende kollektive kampmidler. Og i systemer, der er baseret på lovgivning, er det også typisk sådan, at reglerne vedrørende de offentligt ansattes forhold sætter mere snævre grænser for organisationernes råderum (Beaumont, 1992: 41).

Formelt set var det i Danmark først i forlængelse af tjenestemandsloven i 1969, hvor man efterhånden fik et overtal af overenskomstsansatte, at reguleringsformen blev ændret fra ensidig lovgivning til indgåelse af kollektive aftaler. „Der dannes herved et *fagligt kampfelt*, dvs. et autonomt råderum for lønforhandlinger og ... aftaleindgåelse, mægling og sanktionering, formelt adskilt fra den politiske lovgivningsproces og det forvaltningsretlige hierarki“ (Pedersen, 1993: 89).

Tjenestemændene fik selv en egentlig aftalebaseret ret til at indgå overenskomster med loven af 1969. Ganske vist fulgte der ikke nogen strejkeret med, men med sammenkoblingen til overenskomstområdet med konfliktret, er deres magtbase alt andet lige blevet større. I forlængelse af en arbejdskonflikt i 1979 blev ved lov indført en tjenestemandret til kollektiv håndtering af brud på gældende regler og aftaler på tjenestemandsområdet. Heri ligger der en indirekte tilkendegivelse af, at tjenestemænd også kan anvende kollektive kampskridt. Og det kan dermed ses som udtryk for en vis tendens til konvergens mellem hovedområderne.

Den offentlige arbejdsgivers dobbeltroller spiller en væsentlig betydning for karakteren af den lovgivningsmæssige regulering. Staten er både arbejdsgiver og ansvarlig for den overordnede økonomiske politik. Dertil kommer en tredje væsentlig rolle i direkte forbindelse til aftalesystemet. Staten fungerer som „mediator“ i konflikter mellem parterne på arbejdsmarkedet og har rådighed over forskellige forligs- og lovgivningsinstrumenter. I den sammenhæng er der i princippet ingen forskel på vilkårene i den private og i den offentlige sektor, og begge områder er naturligvis også påvirket af den overordnede samfundspolitik, som den gennemføres i det politiske system. Men det er specielt i rollen som arbejdsgiverpart og dvs. i forhold til de offentlige lønmodtagergrupper, at staten kan bruge sin dobbeltposition. Det er dog i en dansk sammenhæng i begrænset omfang, det sker ved lovgivningsinitiativer, der direkte tilsigter at regulere arbejdsmarkedsrelationerne. Men det bør tilføjes, at der er udviklet en praksis med statsindgreb i en del af de overenskomstsituationer, hvor parterne efter forhandling ikke selv har

kunnet nå et forlig. Det er en praksis, der også har betydning for det private arbejdsmarkeds parter, men det er klart, at det giver en særlig strategisk fordel på det offentlige område, hvor staten både er den afgørende forhandlende arbejdsgiverpart og den indgribende politiske magt.

Aftalemæssig regulering

Med de rammer eller „sets of givens“, der via omverdensfaktorerne sættes for relationerne mellem parterne, kan det konstateres, at man som en effekt har fået en aftalemæssig regulering, der markerer klare forskelle mellem det offentlige og det private arbejdsmarked.

For det første betyder statens rollemix, at den har adgang til at søge at føre indkomstpolitik gennem overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked. Omvendt har arbejdsmarkedets parter adgang til at søge at påvirke statsmagten dels gennem generel interessevaretagelse, dels gennem den politiske proces i form af offentlig diskussion, politiske valg osv.

For det andet er organisationsgraden generelt større på det offentlige (95 pct.) end på det private arbejdsmarked (80 pct.) (Arbejdsministeriet, 1993). Overenskomstdækningen er ligeledes større i den offentlige sektor, hvor den praktisk talt er på 100 pct., mens den på det private område ifølge flere undersøgelser kun ligger på mellem 52 og 57 pct. (Kristiansen, 1995: 7; Scheuer, 1990; 1996).⁴

For det tredje er løndannelsen og overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor mere centraliserede end i den private sektor. Når det gælder løndannelsen bliver mindre end to pct. af lønsummen - den såkaldte decentrale løn - aftalt lokalt på de offentlige arbejdspladser. Den decentrale løn er puljer, som de lokale le-

deler efter aftale med medarbejderrepræsentanter, kan fordele udover de minimumslønninger, der fastsættes i den centrale overenskomst. Til sammenligning benyttes der på 85 pct. af det private arbejdsmarked lønsystemer, som primært fastlægger lønnen gennem lokale forhandlinger. På det offentlige område er der dog med overenskomstforhandlingerne i 1997 sket et væsentligt nybrud. En egentlig lønreform, hvor op til 30 pct. af lønnen på sigt skal kunne forhandles lokalt, er blevet gennemført. Reformen træder umiddelbart i kraft i den (amts)kommunale sektor pr. 1. april 1998 for op mod 60 pct. af de ansatte, mens den på det statslige område i første omgang får karakter af en 3-årig forsøgsordning på udvalgte ordning pr. 1. januar 1998. Derved er der tale om en klar styrkelse af tendensen til konvergens mellem de to hovedsektorer på arbejdsmarkedet.

For det fjerde er løndannelsen i den offentlige sektor i højere grad præget af solidarisk lønpolitik og mindre lønspreddning end i den private sektor. Lønmodtagerne i den offentlige sektor er - med udgangspunkt i en traditionel tjenestemandstankegang - sandsynligvis i højere grad præget af en lighedsideologi end lønmodtagerne i den private sektor. I hvert fald har de haft lettere ved at omsætte lighedsideologien til praktisk politik i form af den solidariske lønpolitik.

Ved de centrale overenskomstforhandlinger i den offentlige sektor aftales den solidariske lønpolitik internt i koalitionen af fagforeninger. De offentlige arbejdsgivere har historisk set undladt at blande sig i de faglige organisationers interne fordeling af den forhandlede lønramme (Due og Madsen, 1996).

Den solidariske lønpolitik har medført, at en række af de lavest lønnede og mindst uddannede arbejdstagere i den offentlige

sektor har en større indkomst end sammenlignelige grupper i den private sektor. Omvendt har den offentlige sektor været præget af fastholdelses- og rekrutteringsproblemer blandt de højtuddannede og bedst lønnede, fordi de offentlige arbejdsgivere har svært ved at konkurrere med de private inden for dette segment af arbejdsmarkedet. Det er dog i høj grad også et konjunkturbestemt spørgsmål.

For det femte er antallet af faggrupper og kollektive overenskomster på det offentlige område relativt større end i den private sektor. Der har længe været en udvikling i gang i den private sektor, hvor målet er virksomhedsoverenskomster. I den offentlige sektor er man på vej i samme retning, men udviklingen går langsommere på grund af det store antal af forhandlingsberettigede organisationer.

Faggrænseproblemer, rivalisering inden for koalitionen af fagforeninger og besværlig administration af overenskomsterne bliver hyppigt fremhævet af de offentlige arbejdsgivere.

Konklusion

Vores sammenligning af det offentlige og det private IR-system viser, at der er klare divergenser i relationerne mellem parterne på de to hovedområder. Men spørgsmålet er, om det er divergenser, der vil blive fastholdt vurderet i et længere perspektiv.

Der er fortsat store forskelle på betingelserne for IR-systemerne i den offentlige og den private sektor. Grundlaget for arbejdsgivernes dispositions- og ledelsesret er forskelligt. Begge har deres udgangspunkt i Grundloven, men i den offentlige sektor er det den demokratiske lovgivningsmagt og i den private sektor ejendomsretten, der fastslår „the management

prerogative" og dermed det asymmetriske magtforhold mellem parterne. Det giver staten som arbejdsgiver en dobbeltrolle, fordi staten også repræsenterer „folkesuveræniteten“.

Hvis vi ser på de tre aktører i Dunlops IR-system, kan det konstateres, at der i den private sektor er en klar adskillelse mellem de to parter på arbejdsmarkedet og den tredje aktør. Derimod er der i den offentlige sektor tale om en dobbeltrolle, idet staten optræder både som arbejdsgiverpart og som den tredje aktør.

En vurdering af de tre omverdensfaktorer, viser tilsvarende forskelle på de to hovedsektorer. Den politiske omverden i form af det politiske systems regulering af samfundsøkonomien har betydning for arbejdsmarkedsrelationerne generelt, men den får en særlig karakter på det offentlige område, fordi vi igen kan konstatere en statslig dobbeltrolle. Staten er ikke alene arbejdsgiverpart og tredje aktør, men også ansvarlig for sikringen af det overordnede samfundsøkonomiske hensyn.

I Danmark er denne dobbeltrolle personificeret i finansministerens skikkelse. Også den lovbestemte regulering er præget af statens dobbeltrolle. Både det private og det offentlige arbejdsmarked er mere eller mindre reguleret af lovgivning samt af staten som mediator, men på det offentlige område er staten såvel arbejdsgiverpart som repræsentant for den lovgivende magt. I Danmark ses det særligt tydeligt, når traditionen for politiske indgreb i fastlåste konflikter på arbejdsmarkedet bliver udøvet i den offentlige sektor. Her er det arbejdsgiverparten, der derved sidder med et trumfkort i baghånden.

I forhold til produkt- og arbejdsmarkedet viser analysen fortsatte væsentlige skillelinjer mellem den offentlige og den private sektor. Det offentlige område er

til dels fritaget for markedets betingelser, og den offentlige sektor har med en fortsat stor gruppe tjenestemandsansatte en ansættelsesform, der fastholder et skel mellem de to arbejdsmarkeder. Der er dog også her tale om visse tegn på konvergens.

Konklusion på denne gennemgang er for os at se, at analyseapparatet fra „Industrial Relations“-traditionen - som det blandt andet er blevet videreudviklet af Beaumont - også er anvendeligt, når målet er at analysere de offentlige arbejdsmarkedsrelationer.⁵ Vi finder blot, at grundlaget for det asymmetriske magtforhold mellem parterne, dispositions- og ledelsesretten, skal inddrages direkte. Det er også her, man får markeret den væsentligste forskel på de to sektorer, der ligger i, at staten på én gang repræsenterer flere forskellige og til tider modsatrettede roller. Det giver staten som arbejdsgiver en strategisk fordel sammenholdt med de private arbejdsgivere, men det giver også modparten en fordel i form af muligheden for at spille direkte på vælgerbefolkningen. Forhandlingerne mellem modparterne i den offentlige sektor får derved nogle ekstra elementer, der øger råderummet for at omdanne afgørelsen af interessekonflikterne fra et nulsums- til et plussumspil. I Danmark har det sidste for eksempel karakteriseret opbygningen af velfærdsstaten, der ikke mindst blev realiseret gennem en strategisk alliance mellem fagbevægelsen og de politiske magthavere.

Spørgsmålet er så, om vi kan tale om et sammenhængende nationalt IR-system, eller om skellet mellem det private og offentlige arbejdsmarked er så markant, at det må ses som to skarpt adskilte områder med divergerende spilleregler. Når man for eksempel vurderer tjenestemandssystemet, kunne man fristes til at

vælge den sidste konklusion, men trods forskellene mener vi, at det hele tiden har givet mening at tale om *et* samlet nationalt IR-system med den private og den offentlige sektor som de to hovedområder, der både karakteriseres ved grundliggende ligheder og forskelle. En sådan opfattelse synes med den beskrevne udvikling at kunne fastholdes fremover. Væsentligt i den sammenhæng er det, at man kan af-dække et klart hierarki mellem områderne i det nationale aftalesystem. Et hierarki, der påviser forskellene i status og indflydelse og samtidig fremhæver de forbindelseslinjer, der knytter områderne sammen til et samlet system.

Det private IR-system har forrang i forhold til det offentlige IR-system. Det hænger til dels sammen med de historiske traditioner, hvor det private organisations- og aftalesystem opstod først, men hovedårsagen skal findes i den internationale konkurrence, markedet udsætter det samlede IR-system for. Aktørerne i det nationale IR-system deler den fælles grundantagelse, at det er nødvendigt at lade parterne i de konkurrenceudsatte private sektorer lægge linjen for udviklingen i løn- og arbejdsvilkår generelt, fordi det er disse områder, der udgør den bedste indikator for, hvilken omkostningsudvikling der set i et overordnet samfundsmæssigt perspektiv er „råd“ til. Fælleserklæringen fra 1987 mellem IR-systemets aktører i Danmark har netop sikret samlede rammer ved overenskomstindgåelserne siden i overensstemmelse med dette synspunkt.

Denne fælles erkendelse og accepten af det private systems forrang er direkte afspejlet i den reguleringsordning, som løbende sikrer de offentligt ansatte en lønudvikling, der i hovedtrækkene svarer til grupperne på det private arbejdsmarked. Man kan også se rangfølgen afspejlet i

de kulturelle værdier og sociale normer, der styrer de offentlige lønmodtageres kravformulering og forestillinger om lønrelationerne mellem de forskellige grupper. Vi kan her henvise til den anvendte. For det første skal der være tale om en parallel lønudvikling mellem det private og det offentlige område generelt. For det andet skal der være tale om en parallel lønudvikling mellem sammenlignelige grupper i de to sektorer. Og for det tredje skal der være tale om en parallel lønudvikling mellem sammenlignelige grupper inden for den offentlige sektor.

Som vi også har påvist, betyder det ikke nødvendigvis en fuldstændig underlæggelse under de private aktørers vilkår. Den nyere udvikling i aftalesystemet antyder udviklingen af en større jævnbyrdighed mellem hovedområderne (Due og Madsen, 1996). I de centraliserede aftaleforhandlinger har man derfor set og vil også fremover kunne komme til at se, at det offentlige område når til et forlig, før det private, og dermed kan blive norm-sættende for hele arbejdsmarkedet („key bargaining sector“), som det skete i 1991. Man vil også fortsat kunne se det offentlige område fungere som frontløber vedrørende enkeltspørgsmål, som for eksempel nye pensionsordninger for grupper, der hidtil ikke havde haft sådanne ordninger og fuld løn under barselsorlov, som det blev gennemført med udgangspunkt i de kommunale forhandlinger i 1989, og fuld løn under uddannelsesorlov, som blev realiseret på det statslige område i 1993.

Hermed er hierarkiet i aftalesystemet ikke nedbrudt. Det er ikke for ingenting, at der stadig findes en reguleringsordning, hvorved udgangspunktet for den offentlige lønudvikling stadig er det private område. Når det offentlige til tider kan gå foran, skal man nok se det som den

statslige arbejdsgiverparts udnyttelse af sin dobbeltrolle. Som offentlig arbejdsgiver kan staten være med til at sikre en samlet linje i overenskomstforhandlingerne i overensstemmelse med den generelle økonomiske politik.

Der er også tale om et hierarki inden for det offentlige område. Det statslige aftalesystem synes fortsat at have forrang i forhold til det (amts)kommunale område - trods en enkelt overenskomstrunde i 1989, hvor de kommunale parter i fællesskab lagde linjen for hele aftalesystemet. Denne forrang er baseret på magtrelationerne i det overordnede politiske system, hvor kommunerne på det generelle økonomiske område fortsat er underlagt en vis statslig styring. De kommunale arbejdsgiverparter synes derfor at være forsigtige med at udøve en for selvstændig arbejdsgiverlinje, fordi de står over for en finansminister, der på en gang varetager de overordnede økonomiske interesser, også i forhold til (amts)kommunerne, og er statslig arbejdsgiverpart. Denne dobbeltrolle giver derfor fortsat finansministeren et overtag, der betyder en fastholdelse af hierarkiet i den offentlige del af IR-systemet.

Vi mener, at sammenhængen mellem relationssystemerne i de to hovedsektorer har været til stede i hele det moderne industrisamfunds udvikling. Og det er en sammenhæng, der synes at blive tættere - og måske også mere kompliceret - gennem de konvergenstendenser, som er fremstået af den ovenstående analyse.

Noter

1. Denne artikel er udarbejdet som et led i forskningsprojektet *Den danske aftalemodel i nationalt og internationalt perspektiv*. Pro-

jektet er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet, Danmarks Lærerforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Magisterforening, Forbundet af Offentlige Ansatte, HK/Kommunal, HK/Industri, Ingeniørforbundet i Danmark, Industriens Uddannelsesfond, Det Kommunale Momsfond og Statsansattes Kartel.

2. Der tales derfor arbejdsretligt om, at udskillelsen af en selvstændig offentlig arbejdsgiver indebærer, at den ansatte får et 3-dobbelt forhold til det offentlige, der optræder i mindst 3 roller: 1) Myndighedsrollen, der er konstitueret gennem demokratiske valg, 2) Partierollen, dvs. at aktorerne i det offentlige system også er repræsentanter for partier, der i princippet er private foreninger med grundlovssikrede frihedsgrader, og som søger at opnå og fastholde den politiske magt, 3) Arbejdsgiverrollen, det vil dels sige direkte aftalepart, dels ansættelsesmyndighed med en politisk funderet ledelsesret (Pedersen, 1993: 69-70; Petersen, 1987: 92).
3. OECD har dokumenteret denne udvikling i en lang række rapporter fra det, der i dag er kendt som OECD's Public Management Service (PUMA) (OECD, 1993; 1994a; 1994b; 1994c; 1995). Man kan i den sammenhæng i høj grad se det netværk af embedsmænd, der står bag disse rapporter, som politisk dagsordensættende, når det gælder spørgsmålet om den offentlige sektors udvikling. Det ville være en politologisk problemstilling af særlig interesse at få afdækket disse netværk og vurderet deres betydning set i forhold til de nationale politiske processer, der formelt set skulle være afgørende.
4. De nyeste tal for overenskomstdækningen i den private sektor viser den laveste dækningsgrad på 52 pct. (Scheuer, 1996). Det er et tal, der måske nok er udtryk for en vis underdrivelse, hvis det tages som et billede på den grad af beskyttelse, det danske aftalesystem giver lønmodtagerne. Funktionærgruppen inden for LO/DA-området er således som helhed reelt - om end ikke formelt - dækket af de minimumsbestemmelser, overenskomsterne på området fastsætter. Overenskomstdækningen ligger reelt i hvert fald mellem 60 og 65 pct. i den private sektor. Men der er stadig tale om en markant forskel mellem de to hovedsektorer.
5. Når det er tilfældet skyldes det, at Dunlops arbejde mere er en model end en teori om

arbejdsmarkedsrelationerne. Dunlops teori er sikkert med rette blevet karakteriseret som ikke meget andet end en systematisering af de implicitte teoretiske grundholdninger, som den hidtidige IR-forskning byggede på (Hyman, 1996). Dunlop er som de fleste IR-forskere præget af et institutionalisme perspektiv og er dermed, når det kommer til stykket, mere analytisk empirisk end teoretisk interesseret (Bray og Wailes, 1996.)

Litteratur

- Arbejdsministeriet (1993). *Labour Market Consensus - The main pillar of the Danish Model*, København: Justitsministeriet.
- Bengtsson, Steen og Birgitte Rønnow (1996). *Marked som styringsredskab*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988a). „Indledning og resumé“, pp. 1-16 i Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988b). „Moderniseringsprogrammets historie“, pp. 17-35 i Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Beaumont, P.B. (1992). *Public sector industrial relations*, London: Routledge.
- Bray, Mark og Nick Wailes (1996). *Institutionalism and Industrial Relations*. IREC-conference 19-21 September 1996, Workshop-papers 2, FAOS, Københavns Universitet.
- Clegg, Hugh A. (1976). *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on comparisons of Six Countries*, Oxford: Blackwell.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996). *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Søren Kaj Andersen (1996). *Industrial Relations in Denmark's Public Sector: Structure, Approaches to Restructuring*. Arbejdsnotat til workshop i Rom, 25.-26. januar 1996, Københavns Universitet: FAOS.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1991). „The Social Dimension: convergence or diversification of IR in the Single European Market?“, *Industrial Relations Journal*, vol. 22, no. 2, pp. 85-102.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen (1994). *Medarbejderindflydelse og decentralisering - en sociologisk evaluering af MAI-forsøgene i amter og kommuner*, København: KL og KTO.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen (1995). *Industrielle relationer i den offentlige sektor - mod konvergens mellem offentlig og privat sektor*, Forskningsnotat præsenteret (i engelsk udgave) på „The International Industrial Relations Association's 10th World Congress, Washington, D.C., May 31 - June 3. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Dunlop, John T. (1958). *Industrial Relations Systems*, New York: Holt.
- Etwil, Preben (1994). „Udviklingen i den offentlige sektor siden 1970“, pp. 6-17 *Statistisk tiårsoversigt 1994*, København: Danmarks Statistik.
- Fairbrother, Peter (1994). *Politics and the State as Employer*, London: Mansell.
- Ferner, Anthony (1988). *Governments, Managers and Industrial Relations: Public Enterprises and their Political Environment*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ferner, Anthony (1994). „The State as Employer“, pp. 52-79 i R. Hyman og A. Ferner (ed.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.
- Finansministeriet (1988). *90'ernes aftaler og overenskomster - Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem*, København: Statens informationstjeneste.
- Finansministeriet (1991). *Udlisicering af offentlige drifts- og anlægsgaver*, betænkning nr.1227, København: Schultz.
- Finansministeriet (1992). *Den offentlige sektor 1982-1992*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994a). *Medarbejder i staten - ansvar og udvikling*, København: Statens Information.

arbejdsmarkedsrelationerne. Dunlops teori er sikkert med rette blevet karakteriseret som ikke meget andet end en systematisering af de implicitte teoretiske grundholdninger, som den hidtidige IR-forskning byggede på (Hyman, 1996). Dunlop er som de fleste IR-forskere præget af et institutionalisme perspektiv og er dermed, når det kommer til stykket, mere analytisk empirisk end teoretisk interesseret (Bray og Wailes, 1996.)

Litteratur

- Arbejdsministeriet (1993). *Labour Market Consensus - The main pillar of the Danish Model*, København: Justitsministeriet.
- Bengtsson, Steen og Birgitte Rønnow (1996). *Marked som styringsredskab*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988a). „Indledning og resumé“, pp. 1-16 i Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988b). „Moderniseringsprogrammets historie“, pp. 17-35 i Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Beaumont, P.B. (1992). *Public sector industrial relations*, London: Routledge.
- Bray, Mark og Nick Wailes (1996). *Institutionalism and Industrial Relations*. IREC-conference 19-21 September 1996, Workshop-papers 2, FAOS, Københavns Universitet.
- Clegg, Hugh A. (1976). *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on comparisons of Six Countries*, Oxford: Blackwell.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996). *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Søren Kaj Andersen (1996). *Industrial Relations in Denmark's Public Sector: Structure, Approaches to Restructuring*. Arbejdsnotat til workshop i Rom, 25.-26. januar 1996, Københavns Universitet: FAOS.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1991). „The Social Dimension: convergence or diversification of IR in the Single European Market?“, *Industrial Relations Journal*, vol. 22, no. 2, pp. 85-102.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen (1994). *Medarbejderindflydelse og decentralisering - en sociologisk evaluering af MAI-forsøgene i amter og kommuner*, København: KL og KTO.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen (1995). *Industrielle relationer i den offentlige sektor - mod konvergens mellem offentlig og privat sektor*, Forskningsnotat præsenteret (i engelsk udgave) på „The International Industrial Relations Association's 10th World Congress, Washington, D.C., May 31 - June 3. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Dunlop, John T. (1958). *Industrial Relations Systems*, New York: Holt.
- Etwil, Preben (1994). „Udviklingen i den offentlige sektor siden 1970“, pp. 6-17 *Statistisk tiårsoversigt 1994*, København: Danmarks Statistik.
- Fairbrother, Peter (1994). *Politics and the State as Employer*, London: Mansell.
- Ferner, Anthony (1988). *Governments, Managers and Industrial Relations: Public Enterprises and their Political Environment*, Oxford: Basil Blackwell.
- Ferner, Anthony (1994). „The State as Employer“, pp. 52-79 i R. Hyman og A. Ferner (ed.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.
- Finansministeriet (1988). *90'ernes aftaler og overenskomster - Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem*, København: Statens informationstjeneste.
- Finansministeriet (1991). *Udlisicering af offentlige drifts- og anlægsgaver*, betænkning nr.1227, København: Schultz.
- Finansministeriet (1992). *Den offentlige sektor 1982-1992*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994a). *Medarbejder i staten - ansvar og udvikling*, København: Statens Information.

- Finansministeriet (1994b). *Budgetredegørelse 94*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995a). *Fornyelse af den offentlige sektor - Hvad mener borgerne og medarbejderne?* København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995b). *Budgetredegørelse 95*. København: Schultz.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 96. Velfærdssamfundets veje*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet/Indenrigsministeriet (1995). *Erfaringer med udbud og udlicitering*. København: Finansministeriet.
- Hansen, Lise Lotte, Carsten Strøby Jensen og Jørgen Steen Madsen (1997). „The Complex Reality of Convergence and Diversification in European Industrial Relations Systems: A Review of the 1996 IREC Conference“, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 3, no. 3, pp. 357-376.
- Hyman, Richard (1996). *Industrial Relations in Europe: Crisis or Reconstruction?*. IREC-conference 19-21 September 1996, FAOS, Københavns Universitet.
- Jackson, Michael P. (1991). *An Introduction to Industrial Relations*. London: Routledge.
- Kristiansen, Jens (1995). *Den danske aftalemodel og dens fremtid i Europa*. FIU-notat, København: FIU.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man*. London: Mercury Books.
- OECD (1982). *Employment in the Public Sector*. Paris: OECD.
- OECD (1991). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1993). *Public Management: OECD Country Profiles*. Paris: OECD.
- OECD (1994a). „Trends in Public Sector Pay. A Study of Nine OECD Countries 1985-1990“, *Occasional Papers*, 1994 Series, no. 1, Paris: OECD.
- OECD (1994b). „Public Sector Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries“, *Occasional Papers*, 1994 Series, no. 2, Paris: OECD.
- OECD (1994c). *Employment Outlook - July 1994*. Paris: OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Olsson, Anders S. (1989). *The Swedish Wage Negotiation System*. Uppsala.
- Pedersen, Dorthe (1993). *Offentlig løn - Projekt forhandlingsøkonomi*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, Jan (1988). „Fra bureaukrati til service-samfund; En analyse af intentionerne bag moderniseringsprogrammet“, pp. 97-115 i Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Petersen, Hanne (1987). *Ledelse og loyalitet - Kollektiv Arbejdsret i den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Poole, Michael (1984). *Theories of Trade Unionism. A Sociology of Industrial Relations*. Revised Edition. London: Routledge & Kegan Paul.
- Poole, Michael (1986). *Industrial Relations - Origins and Patterns of National Diversity*. London: RKP.
- Rose, Richard (1985). „The significance of public employment“, pp. 1-53 i R. Rose (ed.), *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheuer, Steen (1990). „Struktur og forhandling. Aspekter af fagbevægelsens strukturudvikling i efterkrigstiden: Ekstern struktur, medlems-tal samt strukturen i de kollektive overens-komstforhandlinger“, *Årbog for arbejderbe-vægelsens historie*. København: SFAH.
- Scheuer, Steen (1996). *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet. Udbredelse af kollektive overenskomster, faglige organisering og skriftlige ansættelsesbeviser blandt privatansatte*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Sisson, Keith (1987). *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*. Oxford: Blackwell.
- Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarkedet*, nr. 23 1997, København: Danmarks Statistik.
- Statistisk Årbog 1996*. København: Danmarks Statistik.