

Industrielle relationer i den offentlige sektor

Mod konvergens mellem offentlig og privat sektor

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen og Henrik Vistisen

August 1995

ISBN

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
Postboks 2099
DK – 1014 København K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

1. Indledning

Denne artikel¹ har som sit *første tema* at diskutere årsagerne til de forandringer af den offentlige sektor, som kan registreres i de fleste europæiske velfærds-kapitalistiske lande. Vi analyserer efter hvilke politisk-økonomiske linjer, disse forandringer sker.

Det er en væsentlig pointe i den forbindelse, at det er svært objektivt at afgrænse den offentlige sektor, og at enkeltlande de facto afgrænser og definerer offentlig samfundsøkonomisk aktivitet – og dermed den offentlige sektor – meget forskelligt. Det gør det vanskeligt at lave internationale sammenligninger.

Af mindst to grunde er det imidlertid vigtigt at lave internationale sammenligninger. *For det første* betyder internationaliseringen af landenes økonomier, at størrelsen og karakteren af den offentlige sektor i enkeltlandene er kommet på den politiske dagsorden, fordi den offentlige sektors dimensionering og kvalitet har indflydelse på den generelle samfundsøkonomi. *For det andet* sker forandringerne af den offentlige sektor i de enkelte lande efter forskellige mønstre og i forskellige tempi. Erfaringerne fra andre lande kan være relevante i nationale diskussioner af udviklingen af den offentlige sektor og i forhold til at få en viden om konsekvenserne for sektorens industrielle relationer.

I artiklens *andet tema* knyttes det politisk-økonomiske pres for ændringer af den offentlige sektor sammen med karakteren af og udviklingen af de industrielle relationer i den offentlige sektor. De økonomisk-politiske forandringer i den offentlige sektor medfører et afledt pres på aktørerne i det industrielle relationssystem i denne sektor.

Vi diskuterer, hvorvidt der er specifikke træk ved det industrielle relationssystem i den offentlige sektor sammenholdt med den private sektor. Analysen trækker på P.B. Beaumont's teoretiske og analytiske bidrag i "*Public sector industrial relations*" fra 1992.²

Afslutningsvist og som *det tredje tema* identificerer vi forskellige konkrete former for restrukturerings af den offentlige sektor. Vi opholder os ved to hovedformer - intern og ekstern ressourceoptimering - og analyserer disse formers afled-

¹ Denne artikel er udarbejdet som et led i forskningsprojektet *Den danske aftalemodel i nationalt og internationalt perspektiv*. Projektet er støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, Arbejdsministeriet, COII, Danmarks Lærerforening, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Magisterforening, Dansk Sygeplejeråd, Forbundet af Offentlige Ansatte, Gymnasieskolernes Lærerforening, HK/Kommunal, HK/Industri, Ingeniørforbundet i Danmark, Industriens Uddannelsesfond, Det Kommunale Momsfond, Statsansattes Kartel, Omstillings- og efteruddannelsesfonden og Entreprenørbranchens Uddannelsesfond.

² Beaumont (1992) er blevet kritiseret for ikke at "address issues related to the qualitative crises of industrial relations", herunder for ikke i tilstrækkelig grad at analysere, hvordan borgerlige regeringer ideologisk har bestræbt sig for at restrukturere den offentlige sektor gennem decentralisering og nye managementformer. Hertil kommer at han ikke ser på, hvordan udviklingen skaber spændinger internt i de faglige organisationer og i deres koalitioner (Martinez-Lucio 1993:69).

Med disse reservationer er bogen et væsentligt bidrag, der giver empirisk og teoretisk overblik over feltet.

te konsekvenser i forhold til de industrielle relationer i den offentlige sektor. Specielt fokuserer vi på muligheder og risici for de faglige organisationer på det offentlige arbejdsmarked.

Det spørgsmål, man må stille sig, er, om den offentlige sektors IR-karakteristika opretholdes, eller om de under restrukturering og deregulering vil konvergere med de industrielle relationer i den private sektor?

Det er vores tese, at der over tid vil ske en øget grad af konvergens mellem IR-karakteristika i den offentlige og i den private sektor.

Fremstillingen i artiklen er så vidt mulig generel og international i sit sigte. Men når der inddrages eksempler på specifikke træk og tendenser ved de industrielle relationer i den offentlige sektor, er de primært danske. Artiklens analytiske fokus er således internationalt og generelt, mens det empiriske fokus primært er dansk.

2. Den offentlige sektor under pres for forandring

Vesteuropa har gennem de seneste 10-15 år været karakteriseret af en politik for den offentlige sektor, der i de fleste lande har omfattet restrukturering og modernisering.

I de nordeuropæiske lande er den offentlige sektor stagneret eller kun i svag vækst.³ I Irland og i UK rulles den offentlige sektor de facto tilbage.⁴ I Sydeuropa er det dog sandsynligt, at man også fremover vil se en udbygning af den offentlige sektor i takt med disse landes opbygning af omfattende velfærdsstatslige systemer (Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 1993).

Begrundelserne for restruktureringen af den offentlige sektor har såvel økonomisk som politisk karakter.

Der kan peges på tre traditionelle økonomiske begrundelser for nødvendigheden af restrukturering af den offentlige sektor: 1) Den offentlige sektor opfattes som kvælende i forhold til generel samfundsøkonomisk vækst. 2) Sektoren er blevet af en sådan størrelse, at finansieringen bliver stadig mere problematisk. 3) Internationaliseringen af økonomierne stiller nationalstaterne overfor nye vilkår. Det kommer bl.a. til politisk udtryk i EU's krav om penge- og finanspolitisk konvergens.

³ Eksempelvis udgjorde den offentlige beskæftigelse i Danmark 30,1 pct. i 1990 mod 17,2 pct. i 1970. Men den årlige gennemsnitlige vækst i offentlig beskæftigelse er faldet fra 6,5 pct. i perioden 1970-1975 til 0,7 pct. i perioden 1984-1990 (Oxley & Martin 1991:168 via Ferner 1994:57).

Nye tal viser, at antallet af beskæftigede i privat service i Danmark i 1994 for første gang i nyere dansk samfundsudvikling oversteg antallet af offentligt ansatte. Frem til 1997 ventes det, at beskæftigelsen i privat service stiger med det dobbelte af væksten i den offentlige beskæftigelse (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1995).

⁴ I perioden 1984-1990 var den årlige vækstrate i offentlig beskæftigelse -0,8 pct. i Irland og -0,2 pct. i UK (Oxley & Martin 1991:168 via Ferner 1994:57).

2.1 "Den kvælende offentlige sektor"

For det første hævdes det, at den offentlige sektors andel af samfundsøkonomien er steget til et niveau, hvor størrelsen af den offentlige sektor og dermed skatte-trykket lægger beslag på det, der opfattes som den vækstgenererende private sektor. Hertil kommer, at skattetrykket i de enkelte lande menes at have betydning for de private virksomheders allokeringsstrategier. Størrelsen af den offentlige sektor og prisen på de ydelser, der produceres i den offentlige sektor i de enkelte lande,⁵ bliver således et vigtigt parameter i konkurrencen om at tiltrække virksomheder og kapital. I en stærkt internationaliseret økonomi som den vesteuropæiske, anses dette problemkompleks for at være af stor betydning.

Denne påstand imødegås imidlertid ofte af flere forskellige argumenter.

Det kan diskuteres, om det overhovedet er muligt at lave en skarp adskillelse mellem offentlig og privat sektor i de europæiske velfærds kapitalistiske lande. Det kan hævdes, at sektorerne spiller sammen i et meget kompliceret miks, og at det ikke er muligt at lave skarpe demarkationer.

Blot for at antyde kompleksiteten kan Michael E. Porter's pointer i *"The Competitive Advantages of Nations"* (1990) trækkes frem. Porter argumenterer for, at store krav fra hjemmemarkedets købere til virksomheder og brancher kan vendes til konkurrencefordele. Virksomhederne presses til at innovere hurtigere, og de omdanner over tid en faktorulempen til en konkurrencefordel i forhold til det internationale marked og de internationale konkurrenter.

I forlængelse af Porter kan man derfor hævde, at et højt skattetryk eller høje krav om standarder o. lign. kan medføre, at private virksomheder lever op til disse eksterne påvirkninger gennem øget produktivitet og derigennem i sidste ende får en bedre konkurrenceevne på verdensmarkedet. De politiske omstændigheder og krav medfører således en konkurrencefordel.

Et andet eksempel på kompleksiteten af den gensidige påvirkning mellem den offentlige sektor og den private sektor er betydningen af den offentlige efterspørgsel. Stor offentlig efterspørgsel indenfor enkeltområder medfører, at private virksomheder så at sige kan blomstre op indenfor disse områder. De kan være nogenlunde sikre på efterspørgslen og kan derfor afsætte store ressourcer til udvikling og forskning.

Porter (1990) argumenterer for, at efterspørgslen på hjemmemarkedet giver private virksomheder et klarere og tidligere billede af udviklingen af den internationale efterspørgsel. Den hjemlige efterspørgsel udgør "early warning" for tendensen på det globale marked.

Det er derfor muligt, at stor nationalstatslig offentlig efterspørgsel vil resultere i komparative konkurrencefordele for enkeltindustrier og brancher, når de bevæger sig ud på det internationale marked.⁶

⁵ Udtrykt i skattetryk eller i offentligt underskud.

⁶ Man skal imidlertid være varsom med disse ræsonnementer i forlængelse af Porter (1990). Han er markedsøkonom, og han mener ikke, at nationalstaterne skal styre udbuddet af produkter og serviceydelser i planøkonomisk forstand. Nationalstaterne skal først og fremmest sikre, at de nødvendige væksthæmmende ressourcer er til stede samt sikre en koncentration af disse ressourcer (Brøndum & Søndergaard 1991:22).

De traditionelle danske eksempler er medico-industrien og miljøområdet. Hvad angår miljøområdet er Porter (1990) af den opfattelse, at Danmarks satsning her har ført til væsentlige succeser for virksomheder indenfor vandrensning og vindmølleindustri.⁷

Nye områder kommer til. Det socialpolitiske felt med udstrakt eksportsamarbejde mellem Socialministeriet og private virksomheder tager fart. Det seneste eksempel er forsøg på eksport af institutionsløsninger og ældreboligkoncepter. Dette initiativ har indtil nu været præget mere af fiasko end af succes, men det er sandsynligt, at flere asiatiske lande – og her specielt Japan – vil efterspørge denne type offentlig-privat ydelse.

Endelig skal det nævnes, at det er meget vanskeligt at afgøre størrelsen af den offentlige sektor ved sammenligning mellem forskellige lande. Som Beaumont (1992:8) bemærker involverer sammenligning en del problemer: a) De enkelte lande bruger forskellige kriterier for, hvad der er offentligt, og hvad der er privat. b) Den offentlige sektors størrelse kan måles på en række forskellige variable: andel af BNP, lønandel, antal beskæftigede, andel af opsparing og låntagning. Det hører til sjældenhederne, at alle variable medtages i analyser af den offentlige sektors størrelse og vækst. c) Når samtlige variable inddrages i konkrete analyser, giver de meget komplekse billeder, der viser sig at være vanskelige at bruge i tværnationale analyser.

2.2 Den offentlige sektors finansieringsproblemer

Den anden årsag til at restrukturere den offentlige sektor er, at nationalstaterne op gennem 1970'erne og 1980'erne opererede med betydelige underskud på statsfinanserne. Det skyldtes dels det politiske krav om udbygning af velfærdsstaten, dels den generelle krise i de vesteuropæiske økonomier. Disse underskud blev finansieret gennem låntagning.

I dag lægger rente- og afdragsbetaling på den offentlig gæld imidlertid beslag på betydelige ressourcer og truer med at begrænse de politiske muligheder.⁸

Denne årsagssammenhæng imødegås typisk af argumentet om, at låntagningen var nødvendig for at opbygge velfærdssamfundene. Lånene er ikke forsvundet op i den blå luft, men giver et reelt afkast.

I forlængelse af de tidligere ræsonnementer inspireret af Porter (1990) kan man tillige hævde, at et højt skatteniveau og en stor offentlig sektor trods alt også kan være til fordel for virksomhederne i den private sektor. Den offentlige sektor har en understøttende rolle i forhold til den private sektor og producerer ydelser, som den private virksomhed har adgang til. Det er således ikke ualmindeligt at høre danske erhvervsfolk bemærke, at løn- og skatteniveauet i Danmark godt nok er højt, men at samfundet alt andet lige er velfungerende og arbejdskraften uddannet og motiveret. Parallelt hertil kan lande – der for private virksomheder umiddelbart

⁷ Det må dog bemærkes, at det reelt har været svært for danske virksomheder at udnytte disse succeser på eksportmarkederne.

⁸ I Danmark bruges 15 pct. af de offentlige indtægter til at betale renter og afdrag for.

kan forekomme skattemæssigt billige – i stedet være karakteriseret af afledte eller skjulte udgifter i form af sociale bidrag o. lign.

De private virksomheders allokeringstrategi omfatter en analyse af, hvad man får for pengene. I den forbindelse behøver et relativt højt skatteniveau og en forholdsvis stor offentlig sektor ikke i sig selv at udgøre et problem.

Ikke desto mindre er den offentlige sektors finansieringsproblemer blevet et væsentligt emne, der får stadig mere plads på nationalstaternes politiske dagsorden.

Sverige er et eksempel på et land, hvor uløste finansieringsproblemer har skabt et voldsomt internationalt pres på økonomien, som har resulteret i stigende rente og faldende valutakurser.⁹ Der tages nu drastiske skridt til at forbedre den offentlige økonomi gennem skatteforhøjelser og besparelser på de offentlige udgifter.¹⁰

2.3 Den offentlige sektor under EU-regulering: konkurrence og konvergens

Den tredje almindelige begrundelse for at restrukturere den offentlige sektor er, at der med den europæiske udvikling er kommet i hvert fald endnu to faktorer til af betydning for den offentlige sektors størrelse og funktion.

Det gælder a) *EU's konkurrencepolitik*, og b) kravet om *økonomisk konvergens* mellem landene i EU, specielt de fastsatte maksimumgrænser for statsgæld og offentligt budgetunderskud.

EU's konkurrencepolitik har følgende konsekvenser for den offentlige sektor:

- Offentlige og private virksomheder skal konkurrere på lige vilkår.
- Visse sektorer, som tidligere er blevet drevet i offentligt regi, åbnes for konkurrence. Gennem EU-direktiver fra slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne er teleområdet eksempelvis blevet liberaliseret.
- Statsstøtte må ikke bruges til at forrykke konkurrencevilkårene mellem offentlige og private virksomheder.
- Det offentliges indkøb af tjenester og varer skal ud i licitation (Olsen 1992).

De sidstnævnte licitationsregler skal sikre, at det offentliges køb af varer og tjenesteydelser over en vis værdi¹¹ skal ud i fri licitation. Det træder i kraft i det tilfælde en offentlig virksomhed undlader selv at producere en given vare eller tjenesteydelse og ønsker at rekvirere den "på baggrund af en skriftlig, gensidigt bebyrden-de kontrakt" (Finansministeriet 1991:kap.4).

⁹. Statsgælden nærmer sig 100 pct. af BNP. I finansåret 1993 udgjorde det statslige underskud 14 pct. af BNP. En tredjedel af statens indtægter går til at betale renter på statsgælden (Politiken 7.4.95).

¹⁰. I Sverige svarer besparelser og skattestigninger mv. til knap 6 pct. af BNP. Til sammenligning svarede den danske stats finansieringsforbedring gennem besparelser og øget skatteinddrivning i midten af 1980'erne ("kartoffelkuren") til 2 pct. af BNP (Politiken 7.4.95).

¹¹. 130.000 ECU for statslige myndigheder, 200.000 for andre offentlige myndigheder.

Når det gælder *konvergenskravet*, kan man hævde, at ØMU'en endnu ikke er på skinner, og at den politiske proces i EU i det hele taget ikke har karakter af at foregå i en lige linje eller i et fast tempo. Man kan derfor diskutere, i hvor høj grad konvergenskravet har bidt sig fast som et økonomisk krav, som de nationale regeringer må handle ud fra.¹²

Selv om Danmark med Edinburgh-aftalen i første omgang har valgt at stå udenfor 3.fase og dermed kravet om fuld konvergens, så har kravet alligevel fyldt en del i den politisk-økonomiske debat i Danmark. Kravet er derfor omend ikke formelt af betydning, så dog af stor reel psykologisk og symbolsk betydning.

Endelig kan man hævde, at Danmarks negligering af 3.fase medfører et endnu større pres på den danske økonomi, end hvis Danmark var gået med. Ved at stå udenfor bliver Danmark mere sårbar og skal i højere grad dokumentere stram finanspolitik og orden i den offentlige økonomi for at kunne tiltrække kapital, give långivere sikkerhed og undgå pres på kronen.

3. Offentlig sektor under økonomisk, politisk og demografisk pres

Spørgsmålet om, hvordan kravene til restruktureringen af den offentlige sektor skal forstås, har også været centralt blandt mange IR-forskere, som har analyseret denne sektor.

Det er således blevet diskuteret, hvorvidt kravet om ændringerne i den offentlige sektor er økonomisk eller politisk bestemt.

Eksempelvis har Anthony Ferner (1988) det synspunkt, at ændringerne og restruktureringen primært skal forstås med udgangspunkt i den økonomiske krise i de vesteuropæiske lande.

For at forklare dette tager Ferner udgangspunkt i den velfærds kapitalistiske stats to funktioner. *For det første* skal staten sikre kapitalakkumulation. *For det*

¹². For at kunne deltage i ØMU'ens 2.fase (påbegyndt den 1.januar 1994) er kravet, at det offentlige budgetunderskud højst må være 3 pct. af BNP. For den offentlige sektors bruttogæld er tærskelværdien 60 pct. af BNP.

Medlemslandene skal to gange om året indrapportere data om det offentlige underskud og den offentlige gæld. Hvis EU's ministerråd finder, at landene ikke lever op til kravene, kan det henstilles til medlemslandene, at de retter op på situationen. Hvis henstillingen ikke følges, kan den offentliggøres.

Selve opgørelsen kan imidlertid laves på forskellige måder, fordi de enkelte lande har opbygget deres offentlige sektorer på forskellig vis. Det gør som allerede nævnt international sammenligning usikker.

Tager man den offentlige gæld som eksempel, er det fra dansk side blevet hævdet, at det var vigtigt at kunne fratrække letomsættelige aktiver ved opgørelsen af den offentlige gæld (eks. gæld i offentlige virksomheder, statens indestående i Nationalbanken og Den Sociale Pensionsfonds aktiver). Den offentlige sektors bruttogæld i Danmark blev ultimo 1994 skønnet til 78 pct. af BNP, mens bruttogæld fratrasket disse korrektionsposter blev skønnet til 54 pct. af BNP.

Hvorvidt Danmark lever op til tærskelværdien for den offentlige sektors bruttogæld, afhænger således af den valgte opgørelsesmetode (Danmarks Nationalbank 1995:kap.3). Det offentlige budgetunderskud var i 1994 3,9 pct. af BNP og lever således ikke op til konvergenskravet på 3 pct. (Finansministeriet 1995b).

andet skal den sikre legitimering af det politiske system. I tider med en positiv konjunktur kan det lade sig gøre at udfylde begge funktioner. I nedgangstider bliver det problematisk, fordi den offentlige sektor lægger beslag på så mange ressourcer, at det truer akkumulationen i den private sektor.

I følge Ferner er der imidlertid to grunde til, at staten har svært ved at lægge kursen om i krisetider. *For det første* stiller et utal af interessenter hver deres krav til staten. *For det andet* har staten sin egen logik og inertie, som gør det svært at styre den politisk.

Ferner's ræsonnement kritiseres af Peter Fairbrother (1988, 1994). Fairbrother mener, at den offentlige sektors krise ikke bare er økonomisk, men også politisk bestemt. Krisen i den offentlige sektor er i højere grad en management-krise og dermed et spørgsmål om ledelse og kontrol. Fairbrother skriver:

"To resolve the problem of the economy the foundation of rule and control has to be reforged" (Fairbrother 1994:182).

Regeringerne i de velfærds kapitalistiske lande står derfor overfor det problem, at de skal øge kontrollen med arbejdstagerne. Hvordan skaber man bedst en smidig og fleksibel arbejdskraft? Den offentlige sektor bliver dermed til en arena, hvor modsætningerne mellem arbejdstagere og arbejdsgivere reartikuleres, fordi den hidtidige balance ændres.

Ferner (1988) mener, at denne ændring primært sker gennem en øget markeds-gørelse af den offentlige sektor. Men igen kritiseres han af Fairbrother (1994), der er af den opfattelse, at tesen om kommercialisering ikke forklarer, hvorfor der samtidig sker en decentralisering af ledelsesstrukturerne.

Pointen er altså for Fairbrother, at restruktureringen af den offentlige sektor ikke alene følger rent økonomisk-kommercielle linjer, men i lige så høj grad er et spørgsmål om politiske valg af nye former for ledelsesværktøjer, der kan sikre øget og bedre kontrol med arbejdskraften (Fairbrother 1994:184).

Fairbrother's kritik af Ferner kan sammenfattes i to punkter. *For det første* mener Fairbrother, at det er mere frugtbart at analysere ændringerne i den offentlige sektor udfra politiske begreber om en generel krise i velfærdsstaten, end udfra forestillingen om økonomisk krise. *For det andet* mener han, at Ferner's snævre fokus på kommercialiseringen af den offentlige sektor skygger for analyser af nye relationer og ændringsprocesser i den offentlige sektor.¹³

Som alternativ eller supplement til henholdsvis en økonomisk og en politisk fortolkning af kravet om ændringer og omstillinger i den offentlige sektor, kan man pege på en demografisk forklaring.

¹³. Iagttagere af udviklingen i den offentlige sektor i Danmark gør sig overvejelser, der er parallelle med Fairbrother's (1994). De danske regerings moderniseringsbestræbelser op gennem 1980'erne kan ses som "et enhedsskabende diskurs- og symbolbåret værktøj med det formål at skabe enhed og sammenhæng i en diffus og uoverskuelig stat med udpræget segmentering" (Hoff & Sørensen 1989).

Befolkningmæssige ændringer - eksempelvis flere ældre - vil alt andet lige medføre et objektivi krav til omstillinger i den offentlige sektors serviceproduktion og prioriteringer.

I en tid præget af restriktive finanspolitikker i de fleste velfærdskapitalistiske lande, vil det være nødvendigt at nedprioritere visse områder for at følge med efterspørgslen på service indenfor de områder, der alene vokser på grund af befolkningsudviklingen.

Sammenfattende kan man sige, at uanset om man godtager ræsonnementerne bag de vesteuropæiske regeringers valg for udviklingen af den offentlige sektor - og uanset om man mener ændringerne er økonomisk, politisk eller demografisk betingede - så er vi de facto vidne til en klar tendens: den offentlige sektor står overfor krav om forandring. Som det vil fremgå sker forandringerne primært gennem øget markedsgørelse.

4. Industrielle relationer i den offentlige sektor

Efter således at have diskuteret det økonomiske, politiske og demografiske pres, som den offentlige sektor udsættes for, skal den specifikke karakter af de industrielle relationer i den offentlige sektor nærmere karakteriseres. Det er temaet for dette afsnit.

Det klassiske udgangspunkt for teorien om industrielle relationer er Dunlop's systemteori (1958:383). Dunlop illustrerer, hvordan fag- og arbejdsgiverforeninger samt staten interagerer indenfor en samfundsmæssig kontekst, som omfatter a) teknologi, b) produkt- og arbejdsmarkedsmæssige vilkår, c) magtressourcer og magtbaser, og d) ideologier og normer.

Resultatet af dette miks bliver det regelsystem ("web of rules"), som afgør og regulerer vilkårene i arbejdslivet.

Dunlop's teori er sidenhen blevet justeret og videreudviklet med henblik på at inddrage betydningen af strategiske valg og handlinger. Pointen er her, at Dunlop's industrielle relationssystem 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 overvejelser (Poole 1986:4; Olsson 1989; Jackson 1991; Due, Madsen & Strøby Jensen 1991:87; Beaumont 1992:kap.2).

Disse teorier er først og fremmest udviklet i forhold til industrielle relationer i den private sektor. Spørgsmålet er, hvordan en teori om industrielle relationer i den offentlige sektor kan udformes?

Beaumont (1992) tager tråden op fra de handlingsorienterede teorier om industrielle relationer og identificerer staten (i.e. regeringen) som den primære aktør ved dannelsen af de politiske betingelser ("political environment"), som udgør den væsentligste faktor for udformningen af *de industrielle relationer i den offentlige sektor*. Beaumont skriver:

"... I will especially emphasize the role of strategic choice by the government (motivated by values and larger macro-economic management con-

siderations) in shaping the nature of the political environment which, in turn, is such an all-important influence on the nature of public sector industrial relations" (Beaumont 1992:15).

Udover 1) *de politiske omstændigheder* ("political environment") lægger han tillige vægt på 2) *produkt- og arbejdsmarkedet*, og 3) *den retlige regulering* ("legal environment") som *omgivelsesfaktorer* af betydning for de industrielle relationer i den offentlige sektor.

Som et selvstændigt punkt 4) må man tillige inddrage *den aftalemæssige regulering* og dermed karakteren af overenskomst- og aftalesystemet i den offentlige sektor. Hermed menes den måde, hvorpå de industrielle aktører har indrettet sig og institutionaliseret interessekonflikten gennem gensidige forpligtelser.

De specielle omgivelsesfaktorer i den offentlige sektor medfører, at den aftalemæssige regulering i denne sektor adskiller sig fra reguleringen i den private sektor. Det er således forskelle i omverdensfaktorerne, der afstedkommer forskelle i den aftalemæssige regulering. Men den aftalemæssige regulering har imidlertid også sin egen værdi og tyngde, og kan over tid virke tilbage på omverdensfaktorerne.

Nedenfor gennemgår – vi med udgangspunkt i Beaumont's analyseramme – de industrielle relationers specifikke karakter i den offentlige sektor.

4.1 Politiske omstændigheder ("political environment")

Når det gælder *de politiske omstændigheder* ("political environment") inddrager Beaumont a) statsteori og b) makroøkonomiske vurderinger af betydningen af den offentlige sektors størrelse. Igennem disse to diskussioner beskrives politikken og statens (regeringens) betydning ved udformning af de industrielle relationer i den offentlige sektor.

Det følger heraf, at staten ikke blot neutralt afspejler folkelige eller sociale interesser i samfundet, men at staten selv er aktør med egne interesser ved udformningen af de industrielle relationer. Staten har en grad af autonomi - relativ autonomi, som specielt ses under økonomiske kriser.

Hertil kommer, at staten til stadighed løber en risiko for rollekonflikter, fordi staten både er arbejdsgiver og regulator af industrielle konflikter gennem diverse forligs- og opmandsfunktioner.

Og endelig kan staten gennem sin rolle som arbejdsgiver iværksætte management-strategier for at optimere ressourceanvendelsen (Beaumont 1992:16).

Som eksempel på statens (regeringens) strategi og denne aktørs afgørende indflydelse på dannelsen af de politiske omstændigheder ("political environment") ved udformningen af de industrielle relationer kan nævnes moderniserings-, privatiserings-, udliciterings-, afbureaukratiserings- og decentraliseringstiltag for den offentlige sektor.

I UK tog disse tiltag eksempelvis fart med den konservative regerings makroøkonomiske strategi. Den medførte stram finanspolitik og generel restrukturering af den offentlige sektor (Ferner 1988, Beaumont 1992, Fairbrother 1994).

I Danmark fik lignende tiltag form og indhold i den borgerlige regerings program for modernisering af den offentlige sektor, som blev præsenteret for Folke-

tinget november 1983 (Finansministeriet 1983). Som oplæg til en gennemgribende forvaltningsreform fik den stor betydning for diskussionen af den offentlige sektors service-, udgifts- og effektivitetsniveau.¹⁴

Moderniseringsprogrammets vigtigste målsætninger var 1) at stoppe den fortsatte vækst i de offentlige udgifter, samtidig med at serviceniveauet skulle oprettholdes og om muligt forbedres (Bentzon 1988a:9, J. Pedersen 1988). Det var kendetegnende 2), at programmet først og fremmest var henvendt til kunderne eller brugerne af offentlige ydelser. Det er blevet opfattet som et skift i synet på den offentlige sektors rolle i samfundet, fordi udbuddet af ydelser afløses af markeds-tilpasning og efterspørgsel som regulerende instrumenter. Ydermere blev der 3) lagt vægt på at ændre ledelses- og personalepolitikken inden for det offentlige. Endelig 4) har offentlighedens interesse været søgt mobiliseret gennem et systematisk kampagne- og informationsarbejde (Bentzon 1988b).

Konkluderende om det danske moderniseringsprogram kan det hævdes, at programmets væsentligste effekt har været at fungere som katalysator for omstilling og ændring. Programmet har skabt bevidsthed om ændringer i et sådant omfang, at det har kunnet legitimere nye initiativer. Det har således været medvirkende til at skabe pres for forandringer i den offentlige sektor (Helkiær & Nielsen 1988).

Moderniseringsprogrammet blev løbende udviklet op igennem 1980'erne og starten af 1990'erne. Den borgerlige regering blev i januar 1993 afløst af en socialdemokratisk ledet regering, som i sit regeringsprogram inddrog elementer fra moderniseringsprogrammet. Specielt blev udlicitering af offentlige tjenester nævnt som en fortsat vigtig strategi til udvikling af den offentlige sektors effektivitet.

Der er således i en dansk sammenhæng fortsat et pres for forandringer i den offentlige sektor. Et pres, som bliver skabt af statens (regeringens) makro-økonomiske strategi og managementstil. Regeringsskiftet 1993 har ikke afgørende ændret på 1980'ernes politiske omstændigheder ("political environment").

4.2 Produkt- og arbejdsmarked

Når det gælder det andet element i teorien om de industrielle relationers specifikke karakter i den offentlige sektor - *karakteren af produkt- og arbejdsmarkedet* - kan man gøre følgende iagttagelser.

Det er oplagt, at der ikke er et *produktmarked* i klassisk forstand i den offentlige sektor. Der gælder en relativ fritagelse fra markedet, som giver de offentlige udbydere af ydelser et råderum, der ikke kan genfindes i den private sektor. Her er det imidlertid nødvendigt at differentiere mellem a) offentlige virksomheder, der producerer varer og tjenesteydelser, som måske kunne produceres i den private sektor og b) offentlig administration, forvaltning etc., som måske ikke umiddelbart eller helt så simpelt kan overføres til den private sektor.

Grænserne mellem disse to kategorier af offentlige aktivitet er meget flydende og i sidste ende politisk bestemt. Men hvis distinktionen opretholdes giver det

¹⁴. Moderniseringsprogrammet blev godt nok lagt frem under en borgerlig regering, men det er fejlagtigt entydigt at kæde programmet sammen med den borgerlige regering. Flere elementer i programmet blev behandlet af embedsværket under en tidligere socialdemokratisk ledet regering (Bentzon 1988b:21).

mening, at varer og tjenesteydelser udbudt af offentlige produktionsvirksomheder kan markedskontrolleres mere eksplicit end den offentlige administrations og forvaltnings velfærdsydelser.

Der er således visse produkter produceret i offentligt regi, der i højere grad kan udsættes for målbarhed end andre. Produktionen kan dermed i højere grad styres efter et simuleret marked eller helt overføres til markedet gennem udlicitering eller privatisering. Beaumont skriver om denne problemstilling:

"In short, public enterprises may be the part of the public sector most exposed to the influence of product market forces..." (Beaumont 1992:32).

I tilfældet med offentlig administration og forvaltning er man i højere grad henvist til at indføre organisation og styring, som alene simulerer markedet, hvis man ønsker markedsførelse af den offentlige sektors udbud af service og varer.

Det er sket i Danmark i form moderniseringsprogrammet og Finansministeriets kampagnevirksomhed. Inspirationen er i høj grad kommet fra erfaringer i den private sektor, hvor styringsproblemer, mangel på omkostningsbevidsthed og korpsånd også kan findes i store virksomheder og koncerner (J. Pedersen 1988:112).

Hvordan man kan simulere marked, afhænger af typen af offentlig aktivitet. I Danmark er det eksempelvis blevet forsøgt ved at give brugerne, i.e. kunderne, mere magt gennem såkaldte brugerbestyrelser i børneinstitutioner og skoler. Men man har også forsøgt sig med kvantitative målinger af borgeres, i.e. kunders, tilfredshed med den offentlige administrations serviceniveau (J. Pedersen 1988:113).

Det seneste eksempel er Finansministeriets omfattende undersøgelse fra april 1995, som både målte brugernes tilfredshed med forskellige offentlige serviceområder og de ansattes egne holdninger til arbejdets kvalitet og organisering (Finansministeriet 1995a).

Undersøgelsen indeholder flere relevante metodiske overvejelser om problemerne ved kvantitative brugerundersøgelser. Eksempelvis scorer serviceområderne Statens Uddannelsesstøtte (30 pct. utilfredse) og Arbejdsformidlingen (25 pct. utilfredse) dårligst af de undersøgte serviceområder. Det kan måske hævdes, at brugernes utilfredshed i højere grad skyldes utilfredshed med *ydelsesniveauet* indenfor disse velfærdsstatslige systemer, end en konkret vurdering af *serviceniveauet*.

Undersøgelsen viser i øvrigt meget interessant, at den private service-sektor (eksempelvis forsikringsselskaber, fagforeninger, pensionskasser, a-kasser og banker) generelt ikke er mere populær end den offentlige service-sektor.

Men hele 35 pct. af de offentligt ansatte mener selv, at de økonomiske ressourcer ikke udnyttes tilstrækkeligt i den offentlige sektor. Som de væsentligste grunde peger de på faggrænser og dårlig ledelse. 60 pct. af de ansatte efterlyser mere fleksible faggrænser. Lidt over 30 pct. mener, at ledelsen er dårlig, fordi den ikke uddelegerer ansvar og opgaver i tilstrækkelig grad.

Det er givet, at man kan nå langt med at simulere markedet gennem brugerundersøgelser som de refererede.

Men reel markedsførelse af offentlig produktion og offentlige velfærdsydelser har en grænse. Virksomheder og institutioner refererer til det politiske system.

Deres gøren og laden reguleres således i sidste instans af "det politiske marked" fremfor det økonomiske.

Hertil kommer, at offentlig virksomhed kan have flere forskellige typer af mål, der kan stå i indbyrdes konflikt. Ofte drejer det sig ikke blot om effektivitet og rationel drift, men også om kvalitet eller om at producere brugsværdier, der ikke umiddelbart lader sig måle (Dalsgaard & Jørgensen 1994).

Når det gælder den offentlige sektor som *arbejdsmarked*, er det i tværnationale sammenligninger af de vestlige lande typisk blevet iagttaget, 1) at beskæftigelsen i den offentlige sektor stiger med den gennemsnitlige indkomst, 2) at beskæftigelsen i den offentlige sektor blev fordoblet fra 1951 til 1981, 3) at kvinder er overrepræsenteret i den offentlige sektors arbejdsstyrke, og 4) at væksten i den offentlige sektor primært er sket qua udviklingen af velfærdsstaten. 5) Udviklingen af velfærdsstaten er primært sket i form af decentrale ydelsesproducerende institutioner. Dermed er regionale og lokale institutioner i de enkelte lande blevet af større betydning på bekostning af centrale institutioner. Ydermere 6) bemærkes det, at kvinder er overrepræsenteret blandt de deltidsansatte, og at en del af den generelle stigning i antallet af ansatte skyldes øget brug af deltidsansættelser. Endelig 7) skiller den offentlige sektor sig ud ved at have en ældre og mere veluddannet arbejdskraft end den private sektor (OECD 1982:26, Rose 1985:kap.1, Beaumont 1992:33).

Den offentlige sektor i Danmark beskæftiger 810.000 mennesker. På hele det danske arbejdsmarked er der 2.6 mio. beskæftigede. Den offentlige sektor beskæftiger således ca. 30 pct. af arbejdsstyrken.¹⁵ Af de 810.000 offentligt ansatte er 600.000 ansat i amter og kommuner, heraf er 75 pct. overenskomstansatte. 210.000 er ansat i staten, heraf er 50 pct. overenskomstansatte (Finansministeriet 1992, D.Pedersen 1993:65). Taget under et er 31,5 pct. af de offentligt ansatte således tjenestemænd og 68,5 pct. overenskomstansatte. Omtrent 60 pct. af de offentligt ansatte er i øvrigt kvinder. Kvinder er overrepræsenteret i gruppen af overenskomstansatte. 70 pct. af samtlige overenskomstansatte er således kvinder (H.Petersen 1986:23).

I takt med udbygningen af velfærdsstaten er overenskomstansættelsen blevet den typiske ansættelsesform i den offentlige sektor (Due & Madsen 1984). Udbygningen er sket decentralt i amter og kommuner indenfor social- og sundhedsområderne, uddannelsessektoren og generel velfærdsstatslig administration.

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 overfor arbejdsgiveren samt få magtressourcer. Omvendt involverer overenskomstansættelse typisk mindre ansættelsestryghed, men til gengæld en større adgang til magtressourcer primært gennem konfliktretten.

¹⁵. Omregnet til fuldtidsbeskæftigede er tallet 609.300. Ikke færre end 35 pct. af de ansatte i den offentlige sektor arbejder på deltid.

Der er dog de facto sket en tilpasning mellem de to ansættelsesformer pga. sammenkædning og sammenknytning organisatorisk og forhandlingsmæssigt mellem tjenestemand- og overenskomstområdet (D. Pedersen 1993:59).

Det samlede billede er, at den offentlige arbejdsgiver er en stor og væsentlig arbejdsgiver i Danmark. Det offentlige arbejdsmarkeds betydning er blevet stadig større i takt med velfærdsstatens udbygning. I dag er næsten hver tredje dansker som nævnt beskæftiget i den offentlige sektor - tilbage i 1971 var det knap hver femte (18,7 pct.). Parallelt hertil stod den offentlige sektor i 1993 for 34 pct. af den samlede danske produktion, resten (66 pct.) blev produceret i den private sektor.

I slutningen af 80'erne og starten af 90'erne er der dog sket en opbremsning i udvidelsen af den offentlige sektor målt i antal beskæftigede i Danmark, men der er stadig tale om en lille vækst målt i reelle tal (Etwil 1994:6f).

Såvel produkt- som arbejdsmarked i den offentlige sektor adskiller sig således fra den private sektor.

4.3 Retlig regulering ("the legal environment")

Det tredje element i konstitueringen af de industrielle relationer i den offentlige sektor udgøres af den retlige regulering ("the legal environment") (Beaumont 1992:38).

Dette element er efter vores opfattelse af stor betydning, fordi staten (regeringen) har flere forskellige roller i konstitueringen og reguleringen af de industrielle relationer i den offentlige sektor.

For det første er staten en stor og væsentlig arbejdsgiver, som har fået en stadig større betydning i takt med velfærdsstatens udbygning. *For det andet* optræder staten som mediator i industrielle konflikter og har rådighed over forskellige forligs- og lovgivningsinstrumenter. *For det tredje* er staten ansvarlig for den overordnede økonomiske politik. Et væsentligt element i den økonomiske politik er fastlæggelsen af den offentlige sektors udgiftspolitik.

Igennem retlig regulering af de industrielle relationer i den offentlige sektor vil staten (regeringen) kunne trække offensivt på rollemixet som supplement til dens rolle som arbejdsgiver.

Internationale sammenligninger viser, at det er meget forskelligt, hvorvidt rollemixet har betydning. I UK kan man finde et par eksempler på retlig regulering, som får betydning for de industrielle relationer i den offentlige sektor.¹⁶

I andre lande er det almindeligt med retlig regulering af en række aspekter af de industrielle relationer i den offentlige sektor. Således regulerer lovgivning fra 1953 i Tyskland løn- og arbejdsvilkår for tjenestemændene (Beamte). I Italien regulerer en lov fra 1983 de kollektive aftaleforhandlinger i den offentlige sektor. I Sverige afgør en lov fra 1977 indholdet af kollektive aftaler i den offentlige sektor. I USA

¹⁶ Beaumont (1992:41) peger bl.a. på 1) Thatcher-regeringens lovgivningsprogram, som betød, at eksklusivaftaler blev forbudt i den offentlige sektor, og 2) betydningen af EU-direktiver om ligeløn i den offentlige sektor, hvor så stor en del af arbejdsstyrken er kvinder. Beaumont gør endvidere opmærksom på, at lovgivning, som ikke i første omgang er rettet mod det offentlige arbejdsmarked, kan have væsentlige implikationer for industrielle relationer i den offentlige sektor. Eksemplet fra UK er lovgivning om udlicitering (contracting-out) fra 1988.

giver lovgivning fra 1978 organisations- og aftaleret for arbejdsvilkår for føderalt ansatte, mens lønvilkår ikke er til forhandling (Beaumont 1992:41).

Danmark ligner UK ved ikke i særlig høj grad at have en lovgivningsmæssig regulering af de industrielle relationer specifikt gældende forhold i den offentlige sektor.

Historisk set har tjenestemandslvgivning dog haft en stor betydning for reguleringen af de industrielle relationer. Men i takt med udviklingen af velfærdsstaten blev tjenstemandsansættelsen overskygget af overenskomstansættelsen og reguleringsformen blev ændret fra ensidig lovgivning til kollektiv aftaleregulering. D. Pedersen skriver:

"Der dannes herved et *fagligt kampfelt* dvs. et autonomt handlerum for lønforhandlinger og...aftaleindgåelse, mægling og sanktionering, formelt adskilt fra den politiske lovgivningsproces og det forvaltningsretlige hierarki" (D.Pedersen 1993:89).

Det er dog en vigtig pointe, at det offentlige arbejdsmarked har været et *reelt* kampfelt siden begyndelsen af århundredet, da tjenestemændene siden da har haft reel omend ikke formel adgang til aftaler. Løn- og arbejdsvilkårene er således ikke ensidigt blevet afgjort af den offentlige arbejdsgiver.

Det er samtidig vigtigt at præcisere, at tjenestemændene godt nok ikke har konfliktrret, men med sammenkoblingen til overenskomstrådet med konfliktrret, er deres magtbase alt andet lige blevet større.

4.4 Aftalemæssig regulering

Vi har nu gennemgået de tre omgivelsesmæssige faktorer af betydning for IR i den offentlige sektor. Vi vil nu se på den aftalemæssige regulering og dermed overenskomst- og aftalesystemet i den offentlige sektor i Danmark med henblik på at finde specifikke karakteristika sammenlignet med reguleringen i den private sektor.

For det første betyder statens rollemiks, at den har adgang til at søge at føre indkomstpolitik gennem overenskomstforhandlingerne på det offentlige arbejdsmarked. Med indkomstpolitikken kan staten søge at begrænse lønstigningerne og dermed forsøge at dæmpe inflationen.

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 etc.

For det andet er organisationsgraden taget under et større på det offentlige (95 pct.) end på det private arbejdsmarked (80 pct.) (Arbejdsministeriet 1993). Overenskomstdækningen er ligeledes større i den offentlige sektor (95 pct.) end i den private (57 pct.)¹⁷ (Scheuer 1990).

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 1 pct. af lønsummen - den såkaldte lokalløn - aftalt lokalt på de

¹⁷. Begge tal er fra 1985. Nyere tal afviger kun marginalt i forhold til disse tal (Kristiansen 1995:7).

offentlige arbejdspladser.¹⁸ Overfor det benyttes der på 85 pct. af det private arbejdsmarked lønsystemer, som primært fastlægger lønnen gennem lokale forhandlinger.

For det fjerde er løndannelsen i den offentlige sektor i højere grad præget af solidarisk lønpolitik og mindre lønspredning end i den private sektor. Lønmodtagerne i den offentlige sektor er 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.

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 højst uddannede og bedst lønnede, fordi de offentlige arbejdsgivere har svært ved at konkurrere med de private indenfor dette segment af arbejdsmarkedet.¹⁹

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, dysfunktionel rivalisering indenfor koalitionen af fagforeninger og besværlig administration af overenskomsterne bliver hyppigt fremhævet i hvert fald af de offentlige arbejdsgivere. Det er efter de offentlige arbejdsgiveres mening væsentlige problemfelter, der adskiller den offentlige sektor fra den private.

De mange overenskomster og faggrupper opfattes eksplicit af de offentlige arbejdsgivere - og en del af de ansatte - som en barriere for en effektiv opgavevaretagelse i den offentlige sektor (Finansministeriet 1988, Finansministeriet 1995a).

5. Forskellige former for restrukturering af den offentlige sektor

De offentlige arbejdsgiveres restrukturering af den offentlige sektor kan idealtypisk opdeles i to former: 1) intern ressourceoptimering, der i overvejende grad

¹⁸. Lokalløn er puljer, som de lokale ledelser efter aftale med medarbejderrepræsentanter, kan fordele udover de minimumslønninger, der fastsættes i den centrale overenskomst.

¹⁹. En væsentlig årsag til den solidariske lønpolitik skal findes i specifikke historiske og institutionelle forhold indenfor koalitionen af arbejdstagere (Due, Madsen & Lubanski 1995).

drejer sig om ledelses- og organisationsmæssige valg, og 2) ekstern ressourceoptimering, der omfatter valg af finansieringsformer.

5.1 Intern ressourceoptimering

For det første - og mindst vidtgående - sker der en ændring af den offentlige sektors aktiviteter gennem intern ressourceoptimering, hvor den offentlige sektors ledelsesmæssige og organisatoriske strukturer ændres.

Det sker gennem udvikling af a) nye managementformer og personalepolitikker, herunder medarbejderindflydelse og b) nye individualiserende og effektivitetsorienterede lønsystemer inspireret af det private erhvervsliv.

I den danske stats personalepolitik fra 1994 hedder det bl.a., at en dynamisk ledelses- og personalepolitik er et væsentligt led i regeringens arbejde for at forny den offentlige sektor. Men det skal ske ved at inddrage de ansatte på en forpligtende måde. Et væsentlig element i denne strategi er at udvikle arbejdet for de ansatte således, at deres ønsker og krav til arbejdslivet kommer til at stå i fokus. Gennem det udviklende arbejde forestiller man sig, at det vil være muligt at forene samfundets krav om effektivitet i den offentlige sektor med arbejdstagernes krav om indhold og udvikling i arbejdslivet (Finansministeriet 1994:kap.1.).

Når det gælder de offentlige arbejdsgivers lønpolitik er der over tid sket en udvikling, hvor lønnen i højere grad kan bruges som et personalepolitisk instrument. Men denne udvikling er stadig i sin vorden, og som del af den samlede lønsum i den offentlige sektor, udgør den individuelle løn eller lokallønnen, som den indtil nu er blevet benævnt, mindre end 1 pct..

Den statslige arbejdsgiver reflekterer i øvrigt eksplicit, at den individualiserende lønpolitik skal bruges med omtanke og under hensyn til den specielle etos, som findes i den offentlige sektor: "Ledelse og medarbejdere på statens arbejdspladser skal være meget opmærksomme på spørgsmål om retfærdighed og skabelse af forventninger, når og hvis de vil bruge lønnen til at støtte og fremme opnåelsen af institutionens resultatmål" (Finansministeriet 1994:141).

Forskningsresultater om anvendelsen og effekten af lokallønnen viser i øvrigt, at denne lønform reelt ikke er blevet accepteret af de lokale parter på de enkelte arbejdspladser. Den har ikke medført den decentralisering og fleksibilitet, som det var meningen, at den skulle (Ibsen 1994).

5.2 Ekstern ressourceoptimering

Restrukturering gennem ekstern ressourceoptimering kan ses som den mest vidtgående udvikling. De almindelige former er privatisering og udlicitering, hvor offentlig aktivitet helt eller delvist overgår til den private sektor.

Man kan forsøge at drage en *definitiv skillelinje* mellem privatisering og udlicitering. Med privatisering overføres offentlig aktivitet til den private sektor gennem salg af offentlige virksomheder eller institutioner. Ved udlicitering får private udbydere mulighed for - enten alene eller i konkurrence med offentlige - at byde på produktion og service, som efterspørges i den offentlige sektor.

I en europæisk sammenligning har udviklingen i retning af privatisering taget mest fart i UK, hvor telekommunikation, gas, elektricitet, vand og transport i stor udstrækning er i hænderne på private udbydere.

I Danmark har udviklingen i højere grad været præget af udlicitering, og specielt på områder som transport og rengøring.

Det er et element i denne udvikling, at offentlige virksomheder i Danmark løbende ændres for at kunne deltage i kampen om licitationerne. Det sker gennem etablering af offentlige aktieselskaber samt divisionering af offentlige virksomheder. Derved kan offentlige virksomheder og serviceudbydere placere sig i en situation, som øger målbarheden af deres produktion på en måde, der simulerer private virksomheders konkurrencevilkår.²⁰

Et dansk eksempel er Busdivisionen i Hovedstadens Trafikselskab (HT), som stadig er på offentlige hænder, men som siden 1990 har konkurreret med private udbydere af busstrafik. Her har man halveret medarbejderstaben over fire år for at opnå en konkurrencedygtig produktivitet. Effektiviteten er i samme periode steget med omkring 25 pct. (Politiken 22.02.95).

I følge næstformanden i Trafikfunktionærernes Fagforening, der organiserer chaufførerne i Busdivisionen, reflekterer medarbejderne eksplicit, at de risikerer overflytning til en privat vognmand, hvis ikke Busdivisionen klarer skærene i licitationsrunderne (Politiken 22.02.95).

Strukturændringer, som i HT's Busdivision, er enten planlagt eller på vej indenfor flere betydelige danske offentlige virksomheder. Således er klassiske etater som jernbanedrift mv. og postvæsen blevet omorganiseret, så de er i stand til enten at konkurrere på markedet eller konkurrere under vilkår, der simulerer markedet.

Etablering af offentlige aktieselskaber eller forskellige mellemformer, hvor der indkøles kompetente selskabsbestyrelser mellem det politisk ansvarlige ministerium og virksomheden, indgår som organisatorisk strategi i denne udvikling.²¹ Eller som det hedder i Finansministeriets "*Budgetredegørelse 95*" (1995b:42):

"På de egentlige forretningsmæssige områder er der udviklet styrings- og organiseringsformer, hvor den politiske detaljstyring er nedtonet i forhold til en markeds-mæssig styring og kommerciel drift".

6. Nye risici og nye muligheder

Restruktureringen af den offentlige sektor medfører nye muligheder og risici dels for fagforeninger og arbejdsgiverforeningerne centralt, dels for arbejdstagere og arbejdsgivere lokalt på de enkelte offentlige arbejdspladser.

6.1 Intern ressourceoptimering: Decentralisering og medarbejderindflydelse

Når det gælder *intern ressourceoptimering* gennem decentralisering – mål- og rammestyring, innovative personalepolitikker og nye lønsystemer – gav en under-

²⁰. Denne proces har i øvrigt medført en sproglig nyskabelse. Man taler om "firmatisering" af offentlig virksomhed.

²¹. Medio 1994 ejede staten aktier i 52 aktieselskaber. De ni største og betydeligste omfatter både selskaber, hvor staten har aktiemajoriteten (syv selskaber), og selskaber, hvor staten er minoritetsejer (to selskaber) (Finansministeriet 1995b:43).

søgelse, vi for nylig gennemførte, en række fingerpeg om udviklingen (Due, Madsen & Vistisen 1994; Due, Madsen, Strøby Jensen, Vistisen & Navrbjerg 1994).

For det første er fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer centralt og lokalt meget dårligt rustet til en decentralisering, hvor enkeltvirksomhederne bliver af større betydning.

For det andet kræver decentraliseringen af fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes magt og kompetencer, at der opbygges funktionelle strukturer for interesserepræsentation på virksomhedsniveau. Disse er langt fra til stede i dag.

For det tredje er koalitionerne i høj grad sårbare overfor decentraliseringen. Der opstår nye konfrontationslinjer og konflikter, der følger helt andre og nye mønstre. Specielt skal det nævnes, at decentraliseringen i højere grad slider på koalitionen af fagorganisationer end på arbejdsgiverorganisationerne. Det gælder specielt indenfor lønområdet, hvor nye individualiserende lønsystemer udfordrer den interne solidaritet på lønmodtagerside. Eksempelvis sagde en tillidsrepræsentant:

"Det er jo guf for ledelsen at kunne sidde og se os være så uenige til trods for, at vi har haft formøder. Ledelsen kan konstatere, at de kan gøre lige hvad de vil, for medarbejderne er ikke enige om noget som helst (Due, Madsen & Vistisen 1994:55).

For det fjerde kan restruktureringen af den offentlige sektor medføre diffuse ledelsesstrukturer, hvor topledelse og funktionsledelse (mellemledere) bliver uenige om deres kompetencefelter. Specielt giver forhandling af tillidsrepræsentanternes løn- og arbejdsvilkår og vilkårene for medarbejderindflydelse anledning til konflikt.

Peter Fairbrother (1994:186) har fundet visse parallelle resultater i sine studier af decentraliseringen af bistands- og skatteadministrationen i UK. Før decentraliseringen medførte den stærke ledelsesmæssige hierarkisering, at topledelsen havde ansvar og overblik over løn- og arbejdsvilkår. Efter decentraliseringen er der en risiko for, at topledelsen og efterfølgende Finansministeriet vil miste kontrollen med løn- og arbejdsvilkårene på grund af introduktionen af individuel løn. Det er først noget, man er ved at få øjnene op for nu. Fairbrother skriver:

"To date these issues have been addressed rather covertly, away from staff and trade union eyes. However, they are likely to become questions of prominent concern for governments as well as workers" (Fairbrother 1994:187).

6.2 Ekstern ressourceoptimering: Etablering af nye hensynsmønstre

Også når det gælder *ekstern ressourceoptimering* af den offentlige sektor er der risiko for nye typer konflikter.

I Danmark er der efterhånden en del eksempler. Rengøringsområdet på Rigshospitalet blev strejkeramt, da ledelsen ønskede at udlicitere området til private. Busdriften i flere byer har været lammet på grund af arbejdstagernes aktioner i forbindelse med udliciteringer.

Det seneste danske eksempel indenfor transportområdet, er konflikten i forbindelse med udliciteringen af busdriften i Esbjerg, som alene på grund af sin aktualitet og principielle karakter, påkalder sig interesse. Men denne konflikt er også interessant i forhold til denne artikels problemstilling, fordi den illustrerer diversiteten mellem de industrielle relationer i den offentlige og den private sektor.

De lokale politikere udbød i 1994 busdriften i licitation. Et privat firma - Ri-Bus A/S - vandt i februar 1994 licitationen foran 10 andre selskaber. Arbejdsgiveren ønskede ikke at genansætte samtlige 82 chauffører, men siede 11 medarbejdere fra. Det medførte, at de ansatte nedlagde arbejdet og gennem deres organisation førte sag i Arbejdsretten om uberettiget afskedigelse. Arbejdsretten afgjorde, at arbejdsgiveren var forpligtet til at genansætte alle arbejdstagerne, fordi overtagelsen af busdriften i Esbjerg var at betragte som en virksomhedsoverdragelse. Den lov, der regulerer virksomhedsoverdragelser i Danmark, påbyder arbejdsgiveren at videreføre den overenskomst, der gælder ved overdragelsen og frem til dens allerede aftalte udløb (31.marts 1995).²²

Ri-Bus genansatte de 11 medarbejdere, og chaufførerne genoptog derefter arbejdet. Men dette var kun første akt i konflikten. I store dele af 1994 fortsatte arbejdstagerne med at protestere mod dårligere arbejdsvilkår i form af kortere pauser og dermed ringere arbejdsmiljø samt forringede vilkår for tillidsrepræsentanter og medarbejderindflydelse.

Der indledtes lokale forhandlinger om disse forhold, men de brød sammen og den 11.februar 1995 startede de 82 chauffører på ny en overenskomststridig strejke.

Arbejdsgiveren svarede igen med at fritstille arbejdet og chaufførerne indledte blokade mod virksomheden. Denne blokade er stadig i kraft (primo maj 1995).

Den 20.april strejkede ca. 50.000 danskere i sympati med chaufførerne i Ri-bus. Det blev den første større danske overenskomststridige strejkeaktivitet siden 1985, hvor anledningen var protest mod lovindgreb efter sammenbrud i forhandlingerne på det private arbejdsmarked.

Den forholdsvis lille konflikt i Esbjerg kan forekomme mindre betydningsfuld. Men bag denne konflikt gemmer der sig forhold af større og mere generelle dimensioner for diskussionen af de offentlige arbejdsgivers strategi for ekstern ressourceoptimering.

Konflikten i Esbjerg blev på samme tid kompliceret og intensiveret af det forhold, at parterne med overgangen fra offentlig til privat busdrift, fik en ny overenskomst.

²² Den danske lovgivning om virksomhedsoverdragelse fra 1979 opfylder bestemmelserne i EU-direktivet om virksomhedsoverdragelse (EU-direktiv 77/187). Kravene er bl.a., at arbejdstagerne har informations- og konsultationsrettigheder ved overdragelsen, samt at den nye ejer overtager overdragerens arbejdsgiveransvar og forpligtelser, som de er formuleret i de kollektive overenskomster.

Men også arbejdsgeberrettighederne overføres i dansk lovgivning. Det medfører, at arbejdstagerne bindes af den fredspligt, de havde med den tidligere ejer. Det forlanger EU-direktivet ikke (Olsen 1992:171).

Frem til 31.marts 1995 arbejdede chaufførerne under den overenskomst, deres organisation havde med den offentlige arbejdsgiver. Fra 1.april 1995 blev de overført til overenskomsten i den private sektor.

Da arbejdstagernes strategi for solidarisk lønpolitik er mere vellykket i den offentlige sektor end i den private sektor, er en del ufaglærte grupper i den offentlige sektor lønførende i forhold til sammenlignelige grupper i den private sektor. Det gælder også chaufførerne. Derfor blev chaufførerne i Esbjerg overført fra en bedre til en dårligere overenskomst, da deres arbejdsgiver blev det privat ejede Ri-Bus. Specielt lønnen er ringere og chaufførerne fik en lønnedgang på i gennemsnit 10 til 15 pct..

Usikkerhed, utryghed og forringede løn- og arbejdsvilkår synes at være arbejdstagernes primære oplevelse af konsekvensen af ekstern ressourceoptimering af den offentlige sektor.

Det har i offentligheden skabt en vis sympati for de arbejdstagere, der udsættes for sådanne vilkår. Problemet er imidlertid, at de ringere løn- og arbejdsvilkår for ufaglærte i den private sektor - sammenlignet med den offentlige sektor - er aftalt gennem kollektive overenskomster på dette arbejdsmarked. Konkrete magtkampe og fordelingen af magtressourcer har imidlertid medført denne skæve fordeling i vilkårene for ufaglærte i henholdsvis offentlig og privat sektor.

Med Gouldner (1954) kan man sige, at det, der skete i Esbjerg, var, at arbejdstagernes fælles forventninger til virksomhedsledelsens adfærd meget brat blev skuffet ved udliciteringen. Det gensidige hensynsmønster blev brudt. Det er helt centralt i Gouldner's teori, at forudsætningen for stabile sociale relationer, er, at aktørernes gensidige forventninger opfyldes. De gensidige forventninger behøver ikke at være formaliserede gennem kontraktlig regulering, men bygger primært på værdier og normer. For arbejdstagerne er det en gennemgående forventning - en værdi om man vil - at løn- og arbejdsvilkår ikke forringes i forbindelse med et skift i virksomhedens ledelses- og ejendomsforhold.

I det konkrete eksempel fra Esbjerg skete der en forringelse af løn- og arbejdsvilkårene. En forringelse, som de nye arbejdsgivere ikke direkte havde ansvar for, men som de blev holdt ansvarlige for af de utilfredse chauffører.

Hvis meningen med udlicitering i Danmark alene er at overføre i forvejen lavtlønnede ufaglærte i den offentlige sektor til endnu ringere løn- og arbejdsvilkår i den private sektor, så må man sige, at perspektivet - set fra et lønmodtagersynspunkt - er uacceptabelt.

Ekstern ressourceoptimering gennem udlicitering og privatisering vil i så fald sandsynligvis blive bremset af den ligheds- og velfærdstankegang, som trods alt stadig kendetegner Danmark og dansk politik.

En sådan udvikling kan imidlertid få negative konsekvenser, fordi det eksterne politiske, økonomiske og demografiske pres på velfærdsstaten er af et sådant omfang, at ingen ansvarlig politiker kan lade nogen løsning uprøvet. Ekstern ressourceoptimering kan være en vej til at bevare velfærdsstaten, fordi den gennem stor-driftsfordele samt organisations- og virksomhedsudvikling kan øge effektiviteten. Derved kan der skimtes et scenarie, som kan udvikle sig til et plussumspil, hvor både offentlige arbejdsgivere, brugere af offentlige serviceydelser og de offentligt ansatte kan få glæde af forandringerne.

Den konkrete viden indenfor udliciteringsområdet er overordentlig begrænset. Udliciteringsrådet under finansministeriet, der har til opgave at rådgive den danske regering indenfor dette felt, har endnu ikke skaffet sig et samlet overblik. Derfor ved man ikke meget om de konkrete effekter af udliciteringer. Hverken når det gælder løn- og ansættelsesforhold, økonomien, effektiviteten eller kundernes, i.e. borgernes tilfredshed.

6.3 De faglige organisationer: Konflikter og muligheder

Alt i alt vil vi formentlig blive vidner til en række nye mikro-konflikter eller et helt mønster af mikro-konflikter, som i takt med decentraliseringen vil afløse tidligere ordnede forhold i den offentlige sektor (Treu 1987). Væksten i lav-niveau interaktion øger i det hele taget risikoen for uregulerbare og uofficielle konflikter (Ferner 1994). Treu & de Felice (1990:74) taler ligefrem om, at decentraliseringen indebærer risikoen for en "balkanisering" af strukturer og interesserepræsentation i den offentlige sektor. En udvikling, som kan bringe sektorens og efterfølgende samfundets integrative kraft i fare.

Men restruktureringen af den offentlige sektor gennem intern og ekstern ressourceoptimering rummer også en række muligheder.

For de faglige organisationer kan intern ressourceoptimering eksempelvis gennem decentralisering og virksomhedsorientering være adgangen til en ny form for legitimitet blandt medlemmerne. Lokal løndannelse kan afmystificere den løndannelse, som foregår centralt ved kollektive overenskomster og meget langt fra medlemmerne.

Nye risici for konflikt på arbejdspladserne medfører samtidig et behov for bedre uddannede og mere motiverede tillidsrepræsentanter. Tillidsrepræsentanter med kompetence og indsigt, som indgår i og udvikler lokale forhandlingsberedskaber, vil yderligere legitimere de faglige organisationer blandt arbejdstagerne.

Fairbrother (1994:191ff) finder i sit studie frem til data, der synes at bekræfte, at det nævnte positive scenario er en reel mulighed. Han finder i sit studie af decentraliseringen af velfærdsstatslig forvaltning i UK, at der er en proces i gang, som skaber aktivt og participativt fagforeningsliv på virksomhedsniveauet som afløser for central eller brancheorienteret aktivitet. De faglige organisationer er i gang med at udvikle en mere afklaret profil på virksomhedsniveauet. Den faglige aktivitet er stigende specielt blandt tidligere fagforeningsmæssigt relativt marginale grupper som kvinder og deltidsarbejdere. Disse positive udviklingstræk for de faglige organisationer får Fairbrother til – noget flot men alligevel perspektivrigt – at konkludere:

"...the attempts to create a managerial and, by implication, politized Civil Service have opened up possibilities rather than leading to the marginalization and demobilization of unions in this sector...What has become increasingly evident is that workers have been prepared to take the initiative both in the workplace and within their unions to defend and improve their conditions. This raises the prospect that new and exiting forms of unionism could emerge at the very heart of the British state" (Fairbrother 1994:194).

Ekstern ressourceoptimering opfattes givetvis som en større trussel for de faglige organisationer og medarbejderne i den offentlige sektor end intern ressourceoptimering. Men der er en sammenhæng mellem de to former. Således har vi i tidligere studier vist, hvordan arbejdsgivernes trussel om ekstern ressourceoptimering kan medføre, at arbejdstagere og fagforeninger øger deres motivation for at forsøge intern ressourceoptimering (Due, Madsen & Vistisen 1991; Due, Madsen & Vistisen 1994).

I en dansk sammenhæng kan det heller ikke udelukkes, at truslen om ekstern ressourceoptimering indgår som bevidst strategi fra de offentlige arbejdsgivers side for at øge intern effektivitet. Samtidig viser det sig, at de offentlige virksomheder, der er blevet forberedt til konkurrence, kan vinde licitationerne og altså er i stand til at klare sig i en tid præget af ikke bare intern, men også ekstern ressourceoptimering af den offentlige sektor.

Men vi ved ikke så meget om de afledte ikke-økonomiske omkostninger ved ekstern ressourceoptimering. Sker ekstern ressourceoptimering eksempelvis gennem forringelse af og på bekostning af arbejdstagernes løn- og arbejdsvilkår og produkternes og velfærdsydelsernes kvalitet?

Spørgsmålet er samtidig, om der er nogle grænser for, hvor langt denne udvikling kan gå, og hvilke konsekvenser udviklingen vil have for de industrielle relationer i den offentlige sektor?

7. Grænser for konvergens

Det traditionelle spørgsmål er, om det øgede pres på den offentlige sektor og de offentlige arbejdsgivers strategier i form af intern og ekstern ressourceoptimering vil medføre, at de industrielle relationer i den offentlige sektor vil konvergere med de industrielle relationer på det private arbejdsmarked?

Når det handler om intern ressourceoptimering (ledelse, personalepolitik og lønsystemer) kan der givetvis argumenteres for en øget grad af konvergens mellem offentlig og privat sektor. Der sker en opløsning af de traditionelle kendetegn ved de industrielle relationer i den offentlige sektor (solidarisk lønpolitik, centralisering, professionsideologi og faggrænser), som afløses af mere dynamiske relationer, som de kendes fra det private erhvervsliv. Når det handler om udviklingen af de industrielle relationer i tilknytning til intern ressourceoptimering synes det meget svært at afgøre, hvor grænsen for konvergens skal trækkes, og om der overhovedet er nogen grænse.

Her må man dog huske på, at produktion af varer og tjenesteydelser i den offentlige sektor er bestemt af det politiske marked. Produktionen sker efter en væsentlig anden logik end på det private marked. Den offentlige sektor producerer og udbyder varer og tjenesteydelser gennem politisk og demokratisk regulerede virksomheder og organisationer efter kriterier og prioriteringer, der er defineret i den politiske verden. Det sætter alt andet lige grænser for konvergens i de industrielle relationer.

Det er oplagt, at de industrielle relationer vil konvergere yderligere, hvis den eksterne ressourceoptimering gennem privatisering og udlicitering fortsættes og tager fart på samme måde, som den interne ressourceoptimering har grebet om sig.

Men ekstern ressourceoptimering er en langt alvorligere sag end intern ressourceoptimering. Ekstern ressourceoptimering har vidtrækkende konsekvenser for udviklingen af velfærdsstaten og de industrielle relationer.

Hvis strategien med ekstern ressourceoptimering gennem udlicitering og privatisering får yderligere vind i sejlene, vil det desuden være nødvendigt at tage en gennemgribende debat om, hvad der skal bibeholdes i den offentlige sektor og dermed fortsat være under fuld politisk kontrol.

Offentlige protester, folkelig modstand og voldsomme industrielle konflikter har fået IR-forskere til at vurdere, at ekstern ressourceoptimering af den offentlige sektor snart vil ophøre som strategi (Ferner 1991:19). Måske har stærkt højre-liberale politikker for den offentlige sektor miskrediteret de muligheder for restrukturering, som nu engang findes i UK (Ferner 1994:76).

Bus-konflikten i Esbjerg kan på samme måde medføre en opbremsning i udliciteringen af offentlige opgaver i Danmark.

Det er derfor nødvendigt at tilvejebringe systematisk og pålidelig viden om effekten af ekstern ressourceoptimering, hvis denne strategi skal fastholdes som element i moderniseringen af den offentlige sektor. Det må gøres a) i forhold til økonomi og effektivitet, b) de ansattes løn- og arbejdsvilkår og c) i forhold til kunder og borgeres oplevelse af kvalitet.

Specielt når det gælder løn- og arbejdsvilkår, må der findes effektive løsninger, hvor der etableres holdbare hensynsmønstre mellem arbejdstagere og deres nye arbejdsgivere. Kun derigennem kan man undgå, at der for arbejdstagerne sættes lighedstegn mellem udlicitering og forringede løn- og arbejdsvilkår - og for de nye private arbejdsgivere sættes lighedstegn mellem udlicitering og industriel uro.

Denne artikel har illustreret mønstrene for diversitet mellem IR i den offentlige og i den private sektor. Det har vist sig, at de politiske omstændigheder ("political environment"), karakteren af produkt- og arbejdsmarkedet samt retlig og aftalemæssig regulering i den offentlige sektor adskiller den på afgørende vis fra den private sektor.

Ikke desto mindre er der en udvikling i gang, som medfører konvergens inden for flere og flere områder. Denne tendens til konvergens er lige nu den primære udfordring for parterne på det offentlige arbejdsmarked.

Referencer

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1995) *Økonomiske tendenser*, København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Arbejdsministeriet (1993) *Labour Market Consensus - The main pillar of the Danish Model*, Copenhagen: The Danish Ministry of Labour.

Bentzon, Karl-Henrik (1988a) "Indledning og resumé" in Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Bentzon, Karl-Henrik (1988b) "Moderniseringsprogrammets historie" in 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.

Brøndum, S. & J.Søndergaard (1991) "Porter's erhvervspolitiske tomgang?" in *Samfundsøkonomen*, nr.4, København.

Dalsgaard, L. & H.Jørgensen (1994) *Det offentlige - Sektorens og de ansattes værdier og værdighed*, København: DJØF, Overenskomstforeningen.

Danmarks Nationalbank (1995) *Statens låntagning og gæld*, København.

Due, J., J.S.Madsen (1984) *Hva' nu Larsen? En sociologisk diskussion om funktionærerne og deres organisationer*, København: DJØF's Forlag.

Due, J., J.S.Madsen & N.Lubanski (1995) *Coalitions and collective bargaining - the fifth sub-process?*, paper presented at The 10th IIRA World Congress, Washington, D.C. May 31 - June 3.

Due, J., J.S.Madsen & C.Strøby Jensen (1991) "The Social Dimension: convergence or diversification of IR in the Single European Market?", in *Industrial Relations Journal*, vol.22, no.2, s.85-102.

Due, J., J.S. Madsen, C. Strøby Jensen & L.K Petersen (1993) *The Survival of the Danish Model - a historical sociological analysis of the Danish system of collective bargaining*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Due, J., J.S. Madsen, C. Strøby Jensen, H. Vistisen & S.E. Navrbjerg (1994) *Decentralised Bargaining and Co-determination for Employees - a modernisation strategy for the public sector in Denmark*, paper presented at The 4th European Regional Congress, Helsinki 24-26 August 1994.

Due, J., J.S. Madsen, & H.Vistisen (1991) *"Jeg var bange i starten" - Evaluering og sociologisk analyse af et kommunalt efteruddannelses- og omstillingsprojekt*, København: Kommunernes Landsforening.

Due, J., J.S. Madsen, & H.Vistisen (1994) *Medarbejderindflydelse og decentralisering - en sociologisk evaluering af MAI-forsøgene i amter og kommuner*. København: KL & KTO.

Dunlop, J.T. (1958) *Industrial Relations Systems*, New York: Holt.

Etwil, P. (1994) "Udviklingen i den offentlige sektor siden 1970" in *Statistisk ti-årsoversigt 1994*, København: Danmarks Statistik.

Fairbrother, P. (1988) *Flexibility at Work. The Challenge for Unions*, London: Workers' Educational Association.

Fairbrother, P. (1994) *Politics and the State as Employer*, London: Mansell.

Ferner, A. (1988) *Governments, Managers and Industrial Relations: Public Enterprises and their Political Environment*, Oxford: Basil Blackwell.

Ferner, A. (1991) *Changing public sector industrial relations in Europe*, Warwick Papers in Industrial Relations, 37, Coventry: Industrial Relations Research Unit.

Ferner, A. (1994) "The State as Employer" in R.Hyman & A.Ferner (ed): *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.

Finansministeriet (1983) *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, København.

Finansministeriet (1988) *90'ernes aftaler og overenskomster - Udvalget om større fleksibilitet i det offentlige aftale- og overenskomstsysteem*, København: Statens informationstjeneste.

Finansministeriet (1991) *Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver*, betænkning nr.1227, København: Schultz.

Finansministeriet (1992) *Den offentlige sektor 1982-1992*, København.

Finansministeriet (1994) *Medarbejder i staten - ansvar og udvikling*, København: Statens Information.

Finansministeriet (1995a) *Fornyelse af den offentlige sektor - Hvad mener borgerne og medarbejderne?* København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1995b) *Budgetredegørelse 95*, København: Schultz.

Giddens, A. (1987) *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge: Polity Press.

Gouldner, A.W. (1954) *Wildcat Strike. A study in Worker-Management Relationship*, New York.

Helkiær, M.R. & J.C.R Nielsen (1988) "Organisatoriske ændringer i statsadministrationen; belyst ved fire cases" in Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskabene.

Hoff, Jens & Eva Sørensen (1989) "Moderniseringen af den offentlige sektor" in *Grus*, nr.29, Ålborg: AUC's forlag.

Ibsen, F. & Delfa-gruppen (1994) *Lokalløn i den offentlige sektor*, Ålborg: CARMA.

Jackson, M.P. (1991) *An Introduction to Industrial Relations*, London: Routledge.

Kochan, T.A., H.C.Katz (1988) *Collective Bargaining and Industrial Relations*, Homewood: Irwin.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (1993) *Grønbog - Europæisk socialpolitik - Unionens valgmuligheder*, Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

Kristiansen, J. (1995) *Den danske aftalemodel og dens fremtid i Europa*, FIU-notat, København: FIU.

Martinez-Lucio, M. (1993) "Public Sector Industrial Relations - Book Review" in *Personnel Review*, vol.22, no.7, Epping.

OECD (1982) *Employment in the Public Sector*, Paris.

Olsen, Torunn (1992) *Staten som arbeidsgiver - Norsk tilpasning til EF og statens arbeidsgiveransvar*, rapport nr.137, Oslo: FAFO.

Olsson, A.S (1989) *The Swedish Wage Negotiation System*, Uppsala.

Oxley, H. & J. Martin (1991) "Controlling Government spending and deficits: trends in the 1980s and prospects for the 1990s" in *OECD Economic Studies*, 17, Autumn, Paris: OECD.

Pedersen, D. (1993) *Offentlig løn - Projekt forhandlingsøkonomi*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Pedersen, H. (1986) "Industrial relations in the public sector in a feminist perspective" in K.Ketscher (ed): *Feminist perspectives on law - Scandinavian papers delivered at the european critical legal studies conference in London - 1986*, Institute of Legal Science, Section B, University of Copenhagen.

Pedersen, J. (1988) "Fra bureaukrati til servicesamfund; En analyse af intentionerne bag moderniseringsprogrammet" in Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Poole, M. (1986) *Industrial Relations - Origins and Patterns of National Diversity*, London: RKP.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Rose, R. (1985) "The significance of public employment" in R.Rose (ed): *Public Employment in Western Nations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Scheuer, S. (1990) "Struktur og forhandling. Aspekter af fagbevægelsens strukturudvikling i efterkrigstiden: Ekstern struktur, medlemstal samt strukturen i de kollektive overenskomstforhandlinger" in *Årbog for arbejderbevægelsens historie*, København: SFAH.

Treu, T. (1987) "Labour relations in the public sector" in T.Treu (ed): *Public Service Labour Relations*, Geneva: ILO.

Treu, T & A.de Filice (1990) "The future of labour relations in the public service" in W.Derecksen (ed): *The Future of Industrial Relations in Europe*, Netherlands Scientific Council for Government Policy.

Redigeret 10. februar 2011 uden substantielle ændringer. Engelsk udgave – 'The Impact of Inherent Features and Modernization Strategies on Industrial Relations in Denmark's Public Sector: Towards Convergence of the Public and Private Sector' – fremlagt ved IIRA's 10. verdenskongres, Washington DC, USA , 31- 05-95 - 03-06-95.