

De statslige arbejdsgivere i Danmark og Sverige og deres magt

Nana Wesley Hansen, adjunkt, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, nha@faos.dk

I Sverige har man skabt en temmelig enestående konstruktion omkring den statslige arbejdsgiverinstitution, som syntes at betyde mindre politisk indblanding i overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor. Denne artikel beskriver forskelle og ligheder i den statslige arbejdsgiverrolle, som den er konstrueret i henholdsvis den danske og svenske aftalemodel. I artiklen analyseres det, hvilke muligheder for magtudøvelse de forskellige modeller giver staten som arbejdsgiver i de to lande. Det argumenteres, at den statslige arbejdsgiver i de to lande har lignende muligheder for at anvende forskellige typer af magt, men at der grundlæggende er tale om forskellige traditioner for, hvad man i praksis vælger at tage magten over.

Den statslige arbejdsgiver og den asymmetriske magt

De offentlige aftalemodeller i Danmark og Sverige ligner på mange måder hinanden, men har dog også væsensforskellige træk. Blandt andet har man i Sverige skabt en temmelig enestående konstruktion omkring den statslige arbejdsgiverinstitution. I Sverige benytter man sig også sjældnere af politiske indgreb, og desuden har man decentraliseret løndannelsen væsentlig mere. I denne artikel ses der på alle disse aspekter med henblik på at forstå, hvilke muligheder for magtudøvelse de to forskellige offentlige aftalemodeller giver staten som arbejdsgiver.

I tillæg til arbejdsgiverrollen er den statslige offentlige arbejdsgiver også repræsentant for den øverste lovgivende og udøvende myndighed. Dette stiller lønmodtagerne over for en særlig magtfuld modpart. Denne flertydige rolle – der i den danske litteratur oftest er beskrevet som en dobbeltrolle (Due og Madsen, 1996) – er ikke unik for hverken den svenske eller den danske model, men er et grundvilkår for kollektive aftalemodeller i det offentlige generelt. Den offentlige arbejdsgiver er fundamentalt en politisk institution, som overvejende agerer efter en politisk logik frem for en markedslogik (Beaumont, 1992: 12; Ferner, 1994: 75).

I Danmark og Sverige er reguleringen af løn og arbejdsvilkår lagt ud fra staten til arbejdsmarkedets parter, og man har dermed skabt voluntaristiske aftalemodeller. Interaktionen med det politiske system i den offentlige del af modellen åbner imidlertid op for muligheden eller risikoen – alt efter hvordan man anskuer det – for at politik blandes ind i aftaleforhandlingerne. Dette er paradoksalt, da ideen om voluntaristiske aftalemodeller netop handler om at aftaleforhandlingerne om løn og arbejdsvilkår skal tilnærmes produktionens og arbejdspladsernes reelle vilkår og flyttes væk fra det politiske system.

Både i den danske og den svenske aftalemodel er politisk indblanding således også ilde set i overenskomstforhandlingerne. Alligevel ser man gang på gang eksempler, hvor politiske beslutninger eller diskussioner kommer tæt på forhandlingsprocessen. Op til overenskomstforhandlingerne i 2013 i Danmark arbejdede regeringen på en politisk aftale om en Folkeskolereform, og i den forbindelse stod det klart, at en del af reformen skulle finansieres gennem overenskomstforhandlingerne på det offentlige område. Dette er senere blevet tolket som en politisering af aftaleforhandlingerne, og måske også et forsøg fra staten på tidlig politisk styring af forhandlingerne mod et specifikt endemål, nemlig afviklingen af lærernes arbejdstidsreglerne. Sidstnævnte er dog omdiskuteret (Mailand, 2014: 147). Efter konflikten i 2013 har de offentlige aftaleorganisationer og flere forskere i Danmark problematiseret, hvorvidt den danske offentlige arbejdsgiverpart – indbegrebet i finansministeren og Moderniseringsstyrelsen – er for magtfuld og kan diktere udfaldet af overenskomstforhandlinger. I den sammenhæng har man blandt andet peget på den unikke svenske arbejdsgiverkonstruktion på det statslige område, hvor man har skabt en mere uafhængig arbejdsgivermyndighed i form af Arbetsgivarverket, der forhandler uafhængigt af politikere (Mailand, 2014, 2015; Høgedahl og Ibsen, 2015).

I denne artikel analyseres konstruktionerne omkring den statslige arbejdsgiver i det offentlige i henholdsvis den danske og svenske model nærmere. Med brug af Lukes tredeling af magtbegrebet gives tre forskellige bud på, hvilken magt de statslige arbejdsgivere i henholdsvis Danmark og Sverige har til rådighed og faktisk benytter sig af. Analysen ser på de statslige arbejdsgivers direkte adfærdregulerende magt gennem brug af politiske indgreb, deres dagsordenssættende magt ved overenskomsterne med særligt fokus på decentraliseringen af forhandlingssystemet og

deres diskursive magt i forhold til at kontrollere lønudviklingen.

Der er alene fokus på den strukturelle magt, som gives via formel organisation, normative institutioner og praksisser, mens magt fra fx netværk og interpersonelle relationer ikke behandles. Det centrale forskningsspørgsmål, som undersøges i denne artikel, er *således, hvilken type magt de forskellige arbejdsmarkedsmodeller transmitterer til den statslige arbejdsgiverpart?* På baggrund af analysen diskuteres afslutningsvis, hvilke konsekvenser den potentielle arbejdsgivermagt har for magtbalancerne i de to offentlige arbejdsmarkedsmodeller.

Magt i arbejdsmarkedsrelationer

I analyser af ansættelsesrelationen har arbejdsgiveren i kraft af sin ret til at hyre og fyre samt lede og fordele arbejdet en særlig magtfuld position. Etableringen af det kollektive aftalesystem er en måde, hvorpå denne magt udlignes noget. I både den danske og svenske arbejdsmarkedsmodel har lønmodtagerne således fået aftaleret i bytte for fredspligt mellem forhandlingsrunderne, men der er fortsat tale om asymmetri. I den private aftalemodel bygger denne magtasymmetri mellem parterne på den grundlovsfæstede private ejendomsret og arbejdsgivernes råderet over produktionsmidlerne. I det offentlige bygger asymmetrien på de offentlige arbejdsgivers flertydige rolle som både repræsentant for den øverste politiske myndighed – nemlig staten – og som arbejdsgiver (Beaumont, 1992: 12; Due og Madsen, 1996: 852).

Magtasymmetrien mellem lønmodtager og arbejdsgiver er et grundelement i forståelsen af ansættelsesrelationen. Alligevel er det sjældent, at det ekspliciteres i arbejdsmarkedsforskning, hvilke elementer der indgår i forståelsen af parternes magt (Kelly, 2008: 14). Helt grundlæggende behandles magt i arbejdsmarkedsforskningen som et relationelt fænomen, der involverer to eller flere

aktører. Magt identificeres ofte i kollektive handlinger fx forhandling og konfliktsituationer, men reelt lokaliseres magt i meget forskellige empiriske fænomener (Kelly, 2008: 15). Mens økonomiske markedsorienterede teorier ser forhandlingsmagt tæt kædet sammen med konkurrenceforholdene i produktionen og på arbejdsmarkedet, fokuserer teorier om ressourcer og mobilisering snarere på fx organiseringsgrad samt fagforeningers evne og villighed til at mobilisere medlemmer som kilder til magt (Ibid.). Inden for »labor process« teorien ses selve organiseringen af produktionsprocessen som en kilde til øget magt for visse grupper af lønmodtagere, mens andre svækkes. I andre analysemodeller, der anvender institutionel teori betragtes overenskomstsystemerne og de faglige organisationers egne indre strukturer som rammesættende for parternes magt (Ibid.). For at kunne inkludere flere af disse forskellige magtperspektiver i analysen tages der i denne analyse udgangspunkt i sociologen Steven Lukes' magtforståelse, som præsenteres kort i næste afsnit.

Tre klassiske magtperspektiver

Lukes skelner mellem tre forskellige magtperspektiver, der alle har et strukturelt magt-fokus, men som samtidig kobler magten til givne aktører. Mens de to er formuleret af andre samfundsforskere, er det tredje perspektiv hans eget bidrag (Lukes, 2005: 15).

I det første magtperspektiv, formuleret af blandt andre pluralisten Robert A. Dahl i midten af 1950'erne, er magt udtrykt igennem handlinger, hvor magt kan måles som aktør A's evne til at få aktør B til at handle på en måde, som aktør B ellers ikke ville have gjort (Lukes 2005: 16). I dette perspektiv analyseres magt altså som *direkte adfærdskontrol* med fokus på afgrænsede beslutningsprocesser, hvor der er tabere og vindere. En analyse, som anvender dette magtperspektiv, ser på aktørers handlinger, hvor det forudsættes, at der er divergerende interesser mellem par-

terne. Desuden sondres der klart mellem potentiel magt og aktuel magt (Thomsen 2009: 8758). At have mange ressourcer i form af økonomi eller netværk er således ikke i fokus for analysen, da det er usikkert om dette transformeres til politisk magt.

I det andet magtperspektiv, fremført af politologerne Peter Bachrach og Morton S. Baratz i 1962, argumenteres det, at ovennævnte pluralistiske fokus ikke er tilstrækkeligt, da man ikke får øje på den usynlige magt, der udøves gennem dagsordenssætningen på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen. I dette perspektiv er magt formuleret som *aktørers evne til at kontrollere den politiske dagsorden*. Magt er altså en bevidst tilsidesættelse af bestemte gruppers krav og holdninger, før de får mulighed for at præge dagsordenen.

Lukes er imidlertid også kritisk overfor dette magtperspektiv, da der fortsat er tale om et adfærdsorienteret perspektiv. Ifølge Lukes er magt nemlig ikke alene udtrykt gennem konflikter i politik, men findes også i latente konflikter (Thomsen, 2009: 879). I hans tredje magtperspektiv sætter Lukes fokus på, hvordan politiske systemer kan forhindre krav fra at blive åbent formuleret i det hele taget og blive til politiske emner (Lukes, 2005: 40). Magt er her en form for bevidsthedsmanipulation, eller hvad man kunne kalde *diskursiv magt*, der handler om at kunne definere og påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser.

Alle tre magtperspektiver vil i denne artikel operationaliseres i analysen af forskelle og ligheder i de statslige arbejdsgiveres magt i henholdsvis den danske og svenske aftalemodel. I et studie af arbejdsmarkedsrelationer er det givet, at der er tale om to parter, der grundlæggende har forskellige interesser. Sagt med andre ord er selve aftalesystemet og den kollektive aftalemodel strukturerede omkring to aktører med forskelligrettede interesser.

Hver forhandlingsrunde kan således relativt let analyseres som en konkret beslutningsproces, hvor der i enden vil fremstå tabere og vindere – altså som magt udtrykt i adfærdskontrol. På baggrund af den begrænsede datamængde anvendt i denne artikel, tages der imidlertid alene udgangspunkt i de gange, hvor der har været omfattende konflikt på det offentlige område. Med andre ord operationaliseres det første magtperspektiv gennem en sammenligning af, hvor ofte og hvordan den statslige arbejdsgiver har grebet politisk ind og afgjort en konflikt. Politiske indgreb analyseres således som direkte adfærdskontrol.

Det andet magtperspektiv analyseres i denne artikel ved at spørge til, hvilke personalepolitiske emner, som har været dominerende over tid i overenskomstforhandlingerne. Denne del af analysen bygger i høj grad på tidligere studier af arbejdsgivernes brug af overenskomstsystemerne, men der skeles også til udtalelser fra nuværende forhandlere om dagsordenen i de offentlige overenskomstforhandlinger igennem de seneste 10 år og den statslige arbejdsgivers andel heri.

Det tredje magtperspektiv knytter sig som nævnt ikke til konkrete beslutningsprocesser. Derimod indebærer det en analyse af de diskursive og institutionelle strukturer, der muliggør aktørers bevidsthed om egne interesser. Denne del af analysen tager udgangspunkt i sekundær litteratur om normer og institutioner på det danske og svenske arbejdsmarked særligt med fokus på kontrollen med lønudviklingen. Dette er et af de helt centrale tilbagevendende emner ved enhver overenskomstforhandling, hvor der også etableres en tæt sammenhæng mellem den private og offentlige sektor. De statslige arbejdsgivers diskursive magt analyseres altså med udgangspunkt i deres evne til at kontrollere fagforeningernes formulering af lønkrav på det offentlige område.

Inden den empiriske analyse skal den anvendte data og metode præsenteres nærmere i nedenstående afsnit.

Data og analysemetode

Denne analyse bygger på et kvalitativt studie af skiftlige kilder og enkelte interview. Den anvendte data består overvejende af sekundærlitteratur om den svenske og danske offentlige aftalemodel og officielle dokumenter i form af rapporter, strategipapirer og aftaler. I forbindelse med denne artikel er der ydermere gennemført interview med fem centrale parter fra de forhandlende organisationer på det offentlige arbejdsmarked i Sverige.

Fire er gennemført som telefoninterview af 30-45 minutters varighed med personer på ledelsesniveau på forhandlingsområdet fra lønmodtagerorganisationerne Seco-s, OFR og SEKO, der udgør de tre største forhandlingskoalitioner på det statslige område, samt med en arbejdsgiverrepræsentant i Sveriges Kommuner og Landsting. Arbejdsgivarverket har fremfor at deltage i et mundtligt interview skriftligt besvaret tilsendte spørgsmål. I interviewene er der spurgt til aftalesystemets struktur, løndannelse og styringen heraf, Arbejdsgivarverkets rolle, relationerne mellem arbejdsgiverparterne, politisk indblanding i overenskomstforhandlingerne, samt væsentlige konflikter i aftalesystemet i nyere tid. I næste afsnit sammenlignes kort den historiske udvikling af den statslige arbejdsgiverinstitution, herefter følger den egentlige analyse.

Den statslige arbejdsgiver i Danmark og Sverige

Både den danske og den svenske aftalemodel er kendetegnet ved høje organiseringsgrader, nærmest total overenskomstdækning i det offentlige, omfattende systemer til medarbejderinvolvering og traditioner for (ad hoc) trepartssamarbejder (Mailand og Hansen, 2015). For begge offentlige aftalemodeller gælder det også, at retten til kollektiv for-

handling og konflikt er kommet væsentligt senere til de offentligt ansatte end til de privatansatte. Forhandlingsmodellen i det private i Danmark dateres til 1899 og det såkaldte Septemberforlig, mens retten til kollektive forhandlinger om løn og arbejdsvilkår i det offentlige først formelt anerkendtes i 1969 (Due og Madsen, 1996; Due og Madsen 2015). Forhandlingsmodellen i det private i Sverige dateres lidt senere til 1938 ved indgåelsen af Saltsjöbaden-aftalen mellem svensk LO og de Svenske Arbejdsgiverforeninger, mens de offentligt ansatte i Sverige fik ret til kollektive forhandlinger og konflikt i 1965 (Mailand og Hansen, forthcoming). Som de offentlige aftalemodeller har udviklet sig over tid, har også den offentlige arbejdsgiverrolle udviklet sig.

I Danmark foregik reguleringen af embedsmændenes løn ved indgangen til det 20. århundrede decentralt via de enkelte myndigheder, hvor embedsmændene var ansat. Dette forandrede ved tjenestemandreformen i 1919, hvor man blandt andet vedtog et fælles anciennitetsbaseret lønsystem for tjenestemænd (Pedersen, 1993: 27-28). I 1925 oprettede den danske stat et lønningskontor under Finansministeriet. Dette kontor blev i 1944 omdannet til en selvstændig lønnings- og pensionsafdeling, og blev senere i forbindelse med tjenestemandreformen i 1958 til et egentlig Lønnings- og Pensionsdepartement (Ibid.: 29). Enheden flyttede de følgende år mellem ministerier, men i 1973 flyttede departement tilbage til Finansministeriet og aftalekompetence har herefter hørt under finansministeren (Ibid.: 69). Fra midten af 1980'erne hed enheden Administrations- og Personaledepartementet, men i 2000 erstattedes denne af det mere mundrette Personalestyrelsen med ansvar for løn, pension, overenskomstforhandling og personalepolitik mv. I 2011 skiftede Personalestyrelsen igen navn til Moderniseringsstyrelsen. Den nye styrelse samler Finansministeriets arbejde med økonomistyring, overenskomster og ledelse i sta-

ten. Styrelsen fik blandt andet til opgave at »frigøre de betydelige ressourcer, der ligger i modernisering af de offentlige overenskomster, ...« (Moderniseringsstyrelsen, 2015). Stort set alle nøglepersonerne i overenskomstforhandlingerne blev udskiftet med nye ved samme lejlighed (Mailand, 2014: 35).

Endnu mere radikalt har den statslige arbejdsgiver i Sverige forandret sig over tid. I 1965 omdannede man civildepartementets forhandlingsafdeling til en selvstændig arbejdsgivermyndighed med navnet Statens avtalsverk (SAV), som fik ansvar for overenskomst og forhandling. SAV var formelt uafhængig, men reelt fuldt styret af regeringen, i og med at alle aftalerne skulle godkendes på politisk plan (Elvander, 2004: 6). I 1969 blev SAV underlagt et konsultativt statsråd, hvori statssekretærerne (politisk udnævnte embedsmænd) fra Finansdepartementet blev placeret (SOU, 2002: 189).

Løn og arbejdsvilkår reguleredes gennem centrale aftaler i Sverige, og blev i tiden efter aftalesystemets indførelse mere centralt styrede end de havde været tidligere (Ibid: 6). Gradvist pressede de enkelte myndigheder dog på for at få større bevægelsesfrihed indenfor overenskomstens rammer. I 1978 indgik man aftale om at en procent af lønsummen kunne disponeres lokalt i staten, men en egentlig decentralisering skete først fra 1986, hvor man sektoropdelte i henholdsvis den civile statsforvaltning, forsvaret, statslige virksomheder og skolerne som selvstændige budget og forhandlingsområder (Elvander, 2004: 7; SOU, 2002: 189). Fra at være en rent dikterende arbejdsgivermyndighed udviklede SAV sig også til en mere rådgivende myndighed overfor de decentrale enheder. SAV skiftede navn til Statens arbejds-givarverk i 1979 (SOU, 2002: 189).

I 1985 besluttede den svenske rigsdag en ny statslig arbejdsgiverpolitik, med mål om at effektivisere og forny den statslig forvalt-

ning. Dette betød blandt andet en yderligere decentralisering til de enkelte myndigheder. På dette tidspunkt trådte statssekretærene også ud af SAV og erstattedes af embedsmænd (SOU, 2002: 190). Decentraliseringen af arbejdsgiveropgaven til de enkelte myndigheder fortsatte ind i starten af 1990'erne, blandt andet gennem nye former for budgetprocesser (SOU, 2002: 195).

I 1994 skabte man i Sverige det nuværende Arbetsgivarverket med en unik semi-autonom status (SOU, 2002: 196). Institutionen fungerer som en medlemsbaseret arbejdsgiverorganisation, hvor medlemmerne er de offentlige styrelser. Lederen af Arbetsgivarverket udnævnes af medlemsmyndighederne selv, der også finansierer organisationen gennem medlemsbidrag. Ifølge Arbetsgivarverket er arbejdsgiveropgaver lig myndighedsopgaver, som ikke er en del af den politiske proces (Arbetsgivarverket, 2007: 11).

En væsentlig kontekst for at forstå de her beskrevne forskelle i relationen mellem politikere og myndigheder i Danmark og Sverige er forskelligheden i styreform. Mens Danmark har ministerstyre, har Sverige regeringsstyre. I Danmark har vi således tradition for at ministeren kan detailstyre langt ned i styrelserne, og desuden også kan holdes politisk og retligt ansvarlig herfor. I Sverige skelner man derimod mellem departement og andre myndigheder. Mens ministeren har ansvar for departementets arbejde og ret til at træffe beslutning herfor, har ministeren ikke ret til at træffe beslutninger på vegne af de enkelte styrelser. Styrelserne ledes via regeringsbeslutninger, som træffes kollektivt, hvor mindst tre ministre skal være til stede. Hvor det i Danmark således giver en vis mening, at Finansministeren er involveret i Moderniseringsstyrelsens forhandlinger, harmonere dette dårligt med den svenske skepsis overfor ministerstyre. Her er man dog *gået videre og har gjort* Arbetsgivarverket væsentligt mere

selvstændighed i forhold til politikerne i regeringen, end andre styrelser er i Sverige.

Hvorvidt dette også udmønter sig i forskelle i magt analyseres i de næste par afsnit, med brug af Lukes tredeling af magt.

Arbejdsgivernes adfærdskontrol gennem politiske indgreb

I dette afsnit anvendes det første magtperspektiv, hvor der er fokus på de statslige arbejdsgivers direkte adfærdsregulerende magt. Mere specifikt sammenlignes de statslige arbejdsgivers adfærdskontrol gennem politiske indgreb i henholdsvis Danmark og Sverige.

Fra 1933 til midten af 1990'erne har man i Danmark gennemført godt 30 politiske indgreb, på trods af, at Danmark har en voluntaristisk aftalemodel (Due og Madsen, 1999: 2). Danmark har ikke haft altomfattende konflikter på det offentlige område, men det offentlige område har tidligere forhandlet samtidig med det private, og har i den forbindelse været omfattet af politiske indgreb, når forhandlingerne er brudt sammen på det private (Due og Madsen, 2009: 23-24, 371-372). Derudover har man oplevet indgreb i mere partielle konflikter i det offentlige. Under konflikterne på sundhedsområdet i 1995 og 1999 greb man politisk ind. Med to indgreb kort efter hinanden, meldte diskussionen sig da også, om dette ville true voluntarismen i den danske aftalemodel (Due og Madsen, 1999). Anderledes valgte Finansministeren under strejken ved overenskomstforhandlingerne i 2008 at lade konflikten løbe og derved lægge pres på de involverede organisationers strejkekasser. Igen i 2013 udfordrede de offentlige arbejdsgivere lønmodtagerne, og denne gang med en mere aggressiv kombination af kampskridt. Først gennemførte man en lockout uden forudgående strejke på undervisningsområdet. Dernæst greb man politisk ind og lovgav på området.

Modsat har man i Sverige kun en gang i 1971 gennemført et egentligt politisk indgreb i en arbejdsmarkedskonflikt. Selvom statens pres på arbejdsmarkedets parter ved konflikterne i både 1934 og 1980 reelt afsluttede disse, blev der aldrig tale om politiske indgreb med lovgivning. Truslen alene havde den nødvendige disciplinerende effekt (Elvander, 2002:121; Kjellberg, 2011: 33, 40). En yderligere undtagelse er stabiliseringsarbejdet i perioden 1990-1993, hvor man efter en lang og konfliktfyldt periode i svensk arbejdsmarked var nødsaget til at gribe ind og stabilisere hele aftalemodellen. Fra 1970'erne havde fagforeningerne i den offentlige sektor i stigende grad udfordret eksportsektorens lederskab i lønudviklingen. Dette ledte til en periode med store konflikter på det offentlige arbejdsmarked i 1980'erne. Socialdemokratiets forsøg på at gennemføre indkomstpolitisk styring mislykkedes, og i 1990 stod det klart at den svenske aftalemodel var i akut krise med en lønudvikling dobbelt så høj som i OECD landene (Elvander, 2002:128). På den baggrund foreslog regeringen en ikke tidligere set indblanding i aftalesystemet med total frysning af løn og strejke. Efter et regeringskift og en form for boykot af partsforhandlinger fra de private arbejdsgivere, udpejede en ny regering en lille gruppe af mediatorer fra de centrale parter i forhandlingssystemet, som gennemførte en total stabilisering af systemet i form af stærkt koordinerede overenskomstforhandlinger på et lavt lønniveau i årene 1990-93. En form som herefter blev bredt accepteret af arbejdsmarkedets parter (Elvander, 2002: 129).

Politiske indgreb, hvor en konflikt afsluttes ved lovgivning, når aftalemulighederne er opbrugt og staten vurderer det samfundsmæssigt uhensigtsmæssigt at fortsætte konflikten er således en mulighed i både den danske og svenske model, men denne type af adfærdskontrol anvendes meget forskelligt.

Mens politiske indgreb benyttes strategisk

forskelligt i sammenhæng med andre kampskridt i den danske model, er dette imidlertid absolut ikke velset i den svenske model. På den baggrund beskrives den svenske model da også som den måske mest voluntaristiske af alle de nordiske aftalemodeller (Elvander, 2002). Et bud på en forklaring på denne særegenhed er, at aftaleparterne historisk har været mere centraliserede, mere magtfulde og i stand til at hævde den voluntaristiske model overfor staten på det svenske arbejdsmarked (Elvander, 2002).

Det er dog værd at bemærke sig, at den svenske aftalemodel har oplevet en omfattende krise i starten af 1990'erne, som efterfølgende har ført til væsentlige justeringer af aftalemodellen. Målsætningen var at sikre bedre koordinering af lønudviklingen i forhold til de konkurrenceudsatte erhverv, at styrke voluntarismen i modellen – gennem blandt andet den nye statslige arbejdsgiverkonstruktion fra 1994 – og at styrke et effektivt konfliktløsningssystem, som kan træde tidligt til. Målt i forhold til direkte politisk intervention via indgreb syntes de svenske statslige arbejdsgivere således frivilligt at have afgivet magt med henblik på at opretholde en større grad af voluntarisme i modellen, men denne balance er paradoksalt nok fremkommet netop under massiv politisk indblanding.

Arbejdsgivernes dagsordenssættende magt til modernisering af den offentlige sektor

Fra alene at have haft fokus på den direkte adfærdskontrol i forrige afsnit, vil dette afsnit beskæftige sig med det andet magtperspektiv gennem en analyse af, hvordan de danske og svenske statslige arbejdsgivere anvender deres dagsordenssættende magt i det offentlige aftalesystem.

Både i Danmark og i Sverige er den offentlige sektor vokset voldsomt under opbygningen af velfærdsstaten i efterkrigstiden. I dag udgør den offentlige sektor i Danmark og

Sverige omkring 30 procent af den samlede arbejdsstyrke (Mailand og Hansen, forthcoming). På den baggrund er kontrol med de offentlige lønninger blevet en hjørnesten i kontrollen med de offentlige udgifter. Både i Danmark og Sverige har man set samme udvikling, hvor staten i efterkrigstiden og frem til 1980'erne accepterede (eller måske endda bakkede op om) lønmodtagerdagsordener om solidarisk lønpolitik, fik arbejdsgiverne i stigende grad herefter fokus på at fremme egne indkomstpoltiske dagsordener med mere markedsstyring og modernisering af den offentlige sektor (Elvander, 2004; Pedersen, 1993; Jacobsen og Pedersen, 2010). Et emne, som i den forbindelse særligt har været dagsordenssat af arbejdsgiverne har været en øget decentralisering af *løndannelsen* med henblik på at sikre en større grad af effektivitet og produktivitet (Pedersen 1993: 133; Thörnqvist 2007).

I Danmark blev de første skridt taget mod at indføre decentrale lønformer i det offentlige ved nedsættelsen af et lønformsudvalg i 1986 (Pedersen, 1993: 168). Samarbejdet var ikke problemfrit og internt på *lønmodtagerside* viste der sig hurtigt forskellighed i synet på decentralisering af lønnen. De første lokale lønpuljer blev indført i 1987 i kommuner og stat på 0,2 % af den samlede lønsum og i 1997 fulgte et gennembrud med indførelsen af »ny løn« først på det kommunale område og senere også i staten (Ibid.: 171). Ved Lønkommissionens beregninger i 2010 var det imidlertid fortsat kun omkring 10 % af løndannelsen i staten, som fandt sted lokalt, og dette er ikke væsentligt øget siden. Den statslige arbejdsgiver ser fortsat lokal løndannelse som et centralt effektiviseringsinstrument, mens mange lønmodtagerorganisationer er skeptiske over for udformningen (Hansen og Mailand, 2014).

Anderledes har det udviklet sig i Sverige, hvor den offentlige sektors løndannelse er langt mere decentraliseret, end på det priva-

te arbejdsmarked, om end der fortsat er tale om decentralisering af lønnen indenfor centralt fastsatte rammeaftaler. Nogle af disse efterlader dog et stort frirum til individuel forhandling uden restriktioner, mens andre rummer procentsatser for den løn som skal fordeles kombineret med eller uden individuel udmøntningsgaranti (Medlingsinstituttet, 2014). Udbredelsen af den decentrale lønudvikling er sket i Sverige siden midten af 1990'erne. For hovedparten af de offentligt ansatte fastsættes lønnen således decentralt ved årlige forhandlinger, enten individuelt eller gennem tillidsrepræsentanter. Lønspredningen er øget noget som følge af decentraliseringen, men primært for grupperne med de højeste lønninger (Medlingsinstituttet, 2014). Visse lønmodtagergrupper er fortsat skeptiske over for fx individualiseringen af den lokale løndannelse, men henover de forhandlende organisationer i Sverige er der generelt opbakning til systemet.

Udover et redskab til effektivisering og modernisering er overenskomstforhandlingerne ydermere blevet et redskab i udviklingen og udbygning af velfærdsstaten. Emner såsom pension, barsel, tryghed og ferie svinger således mellem at blive dagsordenssat som politisk lovgivningsstof eller som overenskomstmæssige emner (Due og Madsen, 2009: 14; Jacobsen og Pedersen, 2010: 28-29). Dette fænomen kan også ses som en stigende politisering af overenskomsterne, hvor staten er med til at sætte dagsordenen for overenskomstforhandlingerne, men implicerer på den anden side også, at arbejdsmarkedets parter får mulighed for at præge og definere nye dele af velfærdsstatens indretning.

Der er således stærke politiske kræfter omkring reformeringen af velfærdsstaten og den offentlige sektor, der resulterer i proaktive arbejdsgivere, som udøver deres dagsordenssættende magt indirekte igennem fx personalepolitik og ligestillingsmål eller større reformtiltag i Både Danmark og Sverige. For-

skelligt fremherskende forvaltningspolitiske strømninger – hvor blandt andet New Public Management bølgen har haft stor betydning siden starten af 1980'erne i både Danmark og Sverige – får således en vis betydning for dagsordenssætningen i aftaleforhandlingerne, men står ikke alene (Mailand og Hansen, 2015, forthcoming). Lønmodtagerorganisationerne agerer måske nok noget mere reaktive i denne dagsordenssætning, men er dog fortsat inddraget som forhandlingspartnere, og er dermed med til at præge resultaterne. I analyser af de seneste overenskomstfornyelser i Danmark, er det dog blevet fremhævet, at særligt de statslige arbejdsgivere syntes i særlig grad at påtage sig deres dagsordenssættende magt, og det med henblik på at styrke ledelsesretten (Mailand, 2012; Mailand og Hansen, 2015).

Arbejdsgivernes diskursive magt og kontrol med lønudviklingen

I dette sidste analyseafsnit sættes der fokus på Lukes' tredje magtperspektiv gennem en analyse af de statslige arbejdsgivers magt til at kunne definere og påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser. Med andre ord beskæftiger dette afsnit sig med de statslige arbejdsgivers diskursive magt.

I en nordisk arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng har tidligere analyser med fokus på diskurs og institutioner peget på en samfundsøkonomisk forestilling, der sætter begrænsning for, hvilke krav man legitimt kan stille som lønmodtager særligt i forhold til løn, hvor man må udvise vilje til at opretholde en samfundsøkonomisk balance (Nielsen og Pedersen, 1989: 23). Både i Danmark og Sverige kan en sådan samfundsøkonomisk forestilling siges at være institutionaliseret i aftalemodellerne gennem koordinerede aftaleforhandlinger, hvorved det sikres, at lønnen fastsættes af de konkurrenceudsatte erhverv i industrien. I studier af den private sektor i Danmark og Sverige er denne tradition ble-

vet forklaret med udgangspunkt i særlige magtrelationer cementeret i meget specifikke materielle og ideologiske institutionelle rammer (Ibsen, 2015). Normen har også haft reel betydning for den offentlige aftalemodel (Pedersen, 1993: 101, 108). En vis form for koordinering er således over tid blevet indbygget i de offentlige aftalemodeller i både Danmark og Sverige.

I Danmark har aftaleparterne indgået aftale om en såkaldt *reguleringsordning*. Den nuværende ordning har mere end 30 år bag sig, men er senest blevet justeret i 2015. Hovedprincippet er, at lønnen i det offentlige reguleres med 80 pct. af forskellen mellem de konstaterede lønstigninger fra den private til den offentlige sektor, såfremt de offentlige lønninger er bagud. Tidligere gjaldt samme mekanisme, hvis det offentlige skulle være løbet fra det private, men siden 2015 reguleres en sådan forskel med 100 procent. Om end lønmodtagerne ikke er begejstrede for dette nye »privatlønsværn«, har ordningen tidligere vist sig at være til fordel for de offentlige organisationer, som ved overenskomststrunderne rutinemæssigt har stillet krav om, at den videreføres.

I Sverige er lønudviklingen styret af bestemmelsen i hovedaftalen mellem de centrale overenskomstparter om at den konkurrenceudsatte sektor skal være lønførende, og man har ingen reguleringsordning. Derimod er der en indirekte styring af lønudviklingen gennem budgetprocessen kaldt »ramanslags-systemet«, hvor størrelsen på den økonomi, som står til rådighed for Arbetsgivarverket, bestemmes. Systemet rummer både en rent teknisk del og en mere politisk del. Teknisk foretages en beregning, hvori man tager højde for lønudviklingen i den private konkurrenceudsatte sektor. Beregningen gøres blandt andet ved at tillægge stigningen i arbejdskraftomkostninger fra industrien fratrukket produktivitetsøgningen i private tjenester til myndighedernes lønomkostninger fra forud-

gående år. I den mere politisk del af systemet, kan arbejdsgiverne fremsætte forslag om fx strukturmæssige ændringer og besparelser eller omprioriteringer i styrelserne (Jordfald og Stokke, 2006: 26).

Disse koordinerende mekanismer er udviklet i samspil mellem arbejdsgivere og lønmodtagere i Danmark og Sverige, men er disciplinerende for, hvilke lønkrav man som lønmodtagerpart overhovedet kan rejse. Dermed ikke sagt at enkeltgrupper med jævne mellemrum ikke alligevel forsøger at udfordre normen, som det fx skete i Danmark ved overenskomstforhandlingerne i 2008, hvor lønspørgsmålet blev stærkt politiseret op til et forestående valg, og enkeltorganisationer valgte at gå i konflikt for krav om mere i løn (Due og Madsen, 2009; Jacobsen og Pedersen, 2010). Selve justeringerne i reguleringsordningen i Danmark over tid kan også i sig selv ses som et udtryk for, at normen løbende genforhandles. Anderledes fast syntes den mere indirekte økonomiske styring gennem budgetprocesser at være i Sverige. Gennem interview med de svenske parter, fremgår det klart, at der er en generel forståelse om, at normen om løntilbageholdenhed faktisk overholdes af lønmodtagerne. Overenskomstforhandlingerne i 2013 vidner imidlertid om at politisering af løn også kan få betydning i Sverige. Her opnåede grupper af lærere på undervisningsområdet en lønstigning udover normen sat af industrien på baggrund af politiske ønsker om at honorere lærerne bedre med henblik på at forbedre kvaliteten i undervisningen (Johansson og Eriksson, 2012).

Hvad arbejdsgiverne har magt til, tager de ikke nødvendigvis magt over

Denne artikel har undersøgt, hvilken type magt de forskellige arbejdsmarkedsmodeller transmitterer til arbejdsgiverparten. Analysen viser at aftalemodellerne både i Danmark og Sverige giver staten mulighed for at gribe politisk ind og direkte adfærdsregulere under konflikter på arbejdsmarkedet. Mens dette

magtinstrument er en integreret del af den danske model, anvendes det mere restriktivt i Sverige. På baggrund af stor ustabilitet i aftalemodellem og med henblik på at genetablere voluntarismen i modellen, har man i Sverige gennemført en række justeringer, som både har involveret nye hovedaftaler og et styrket konfliktløsningssystem. Arbejdsgivarverkets unikke semi-autonomi er ikke i sig selv garant for voluntarismen, men underbygger denne gennem en klarere adskillelse mellem arbejdsgiver- og lovgiverrollen.

Overenskomsterne på det offentlige område har i begge modeller fået større politisk betydning i reformeringen af velfærdsstaten og den offentlige sektor. Her er de statslige arbejdsgivere i både Danmark og Sverige, siden 1980'erne blevet mere proaktive i forhold til at udøve deres dagsordenssættende magt. Denne magtudøvelser sker indirekte igennem fx personalepolitikker, ligestillingsmål eller større reformtiltag, hvor parterne inddrages og ansvarliggøres.

I Danmark syntes arbejdsgiverne, med finansministeren i spidsen at have strammet grebet om dette instrument ved de seneste overenskomstrunder (Mailand, 2015). Denne tolkning er gjort på baggrund af den samlede mængde af emner, som har været dagsordenssat ved overenskomstrunderne i 2011 og 2013. Den tidsmæssige og emnemæssige tætte kobling mellem konkrete reformer af specifikke sektorområder og aftaleforhandlingerne – såsom det skete i koblingen mellem Folkeskolereformen og aftaleforhandlingerne om blandt andet arbejdstid ved OK 2013 – har styrket denne tolkning (Ibid.) Hændelserne omkring OK 2013 har da også uden tvivl presset grænsen for, hvad lønmodtagerorganisationerne opfatter som en legitim politisk dagsordenssætning af emner i aftaleforhandlingerne i det danske system.

Set i sammenligning med den svenske aftalemodel, og set alene i forhold til en samlet

arbejdsgiverdagsorden om decentralisering, er man imidlertid ikke kommet særlig langt i realiseringen af fx decentraliseringen af lønudviklingen i det offentlige i Danmark. Arbejdsgiverne i Danmark har således måske nok haft magt til at dagsordenssætte emnet, men har kun taget små inkrementelle skridt i udviklingen af et decentralt aftalesystem. Hvorvidt dette skyldes magtfulde lønmodtagerorganisationer, som har kunnet stå imod presset om decentralisering, eller at de danske arbejdsgiveres dagsordenssætning er mere ideologisk end udtryk for reelle ønsker, eller en kombination heraf kan denne analyse ikke svare på.

I analysen af det tredje magtperspektiv, hvor magt handler om at kunne påvirke, hvordan modparten opfatter og formulerer egne interesser sås der nærmere på institutionaliseringen af normen om samfundsøkonomisk ansvarlighed i aftalemodellerne. Mens man i den danske aftalemodel har aftale om en reguleringsordning, sker koordineringen af lønudviklingen i det offentlige i forhold til det private indirekte i den svenske model via budgetprocessen. I Sverige har man desuden indskrevet i hovedaftalerne, at det er de konkurrenceudsatte erhverv, der skal være lønførende. Disse koordinerende mekanismer er stærkt disciplinerende for, hvilke lønkrav man som lønmodtagerpart overhovedet kan rejse. I begge modeller ser man dog alligevel eksempler på, at normen udfordres af enkeltgrupper ved krav om løn ud over normen, hvorved man ser andre former for politisk indblanding i overenskomstrunderne.

Disse få eksempler på brud rykker måske ikke ved normen om samfundsmæssig ansvarlighed, men er måske snarere et udtryk for den nærhed som aftaleforhandlingerne har til det politiske system på det offentlige aftaleområde. Der er klare fordele for enkeltgrupper af lønmodtagere ved at forsøge sig med udenoms kanaler i det politiske system, via fx parlamentarikere der ikke direkte påtager sig arbejds-

verrollen, men som kan præge den offentlige debat. Dette understreger blot yderligere, at aftaleforhandlinger i det offentlige føres med en arbejdsgiver, som er del af en større politisk institution, hvor man overvejende agerer efter en politisk logik fremfor en markedslogik, og fremhæver derved også nødvendigheden af, at parterne fortløbende disciplinerer systemet, såfremt man vil opnå en voluntaristisk model svarende til det, som er udviklet på det private arbejdsmarked i de to lande.

Litteratur

- Arbetsgivarverket (2007), *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*, Arbetsgivarverket informationsenheten.
- Beaumont, P.B. (1992), *Public Sector Industrial Relations*, London: Routledge
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1996), *Forligsmagerne*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1999), »Reform af det offentlige overenskomstsysteem«, *Notat til Mandag Morgen*, 31. maj.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009), *Forligsmagere og Forumshoppere – analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2015), »Fra tjenestemænd til overenskomstansatte – en historisk analyse af konfliktformer i det offentlige aftalesystem.« *Økonomi og Politik*, i dette temanummer.
- Elvander, Nils (2002), »The Labor Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis,« *Scandinavian Political Studies* 25(2): 117-38.
- Elvander, Nils (2004), »Från plan til marknad. Statlig lönebildning 1989-2003,« *Økonomisk Debat* 32(1): 5-21.
- Ferner, Anthony (1994), »The State as Employer«, I Hyman, Richard og Anthony Ferner, red. *New Frontiers in European Industrial Relations* Oxford Blackwell Publishers, pp. 52-79.
- Hansen, Nana Wesley og Mikkel Mailand (2014), »Stilhed efter storm – Forventninger til OK 2015« *FAOS Forskningsnotat*, Nr. 140, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, november.
- Høgedahl, Laust og Flemming Ibsen (2015), »Konfliktrettens anvendelighed i den offentlige sektor set i lyse af OK 2013«, *Økonomi og Politik*, i dette temanummer.

- Ibsen, Christian Lyhne (2015), »Three approaches to coordinated bargaining: A case for power-based explanations«, *European Journal of Industrial Relations* 21(1): 39-56.
- Jacobsen, Kurt og Dorthe Pedersen (2010), *Kampen om den danske model. Da SOSU'erne rystede det etablerede system*, København: Informations Forlag
- Johansson, Emilia og Hjalmar Eriksson (2012), »Teachers win new pay deal after tough negotiations«, *EIROOnline*, Eurofond, s/se1209019i.htm.
- Jordfald, Bård og Torgeir Aarvaag Stokke (2006), »Lønnsdannelsen i staten. Mulige utviklingsbaner«, *Fafo rapport*, 513, Oslo: Fafo.
- Kjellberg, Anders (2011), »Storkonflikten i 1980 och andre store arbeidskonflikter i Sverige.« *Arbetshistoria*, 2-3: 33-40.
- Lukes, Steven (1974/2005), *Power. A Radical View*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mailand, Mikkel (2014), *Overenskomstforhandlinger under pres – OK 2013 i den offentlige sektor*, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Mailand, Mikkel (2015), »Lærerkonflikten under OK 2013 – fra forberedelse til lovindgreb og perspektiver«, *Økonomi & Politik*, i dette temanummer.
- Mailand, Mikkel og Nana Wesley Hansen (under udgivelse), »The Impact of Public Service Reforms and Economic Crisis on Employment Relations in Denmark and Sweden«, i Bach, Stephen and Lorenzo Bordogna (forventes 2015), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis?* London: Routledge.
- Medlingsinstituttet (2014), »Avtalsrörelsen och lönebildningen.« *Medlingsinstitutets årsrapport*. Stockholm: Medlingsinstitutet.
- Moderniseringsstyrelsen (2015), *Strategi og mål*, Senest redigeret Januar 2015.
- Nielsen, Klaus og Ove Kaj Pedersen, red. (1989), *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pedersen, Dorte (1993), *Offentlig Løn*, København: Samfundslitteratur.
- Statens Offentliga Utredningar (2002), »Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering«, SOU 2002:32, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2009), »Teorier om Magt«, i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager, red., *Klassisk og Moderne Politisk Teori*, København: Hans Reitzels Forlag, s. 873-87.
- Thörnqvist, Christer (2007), »Changing industrial relations in the Swedish public sector: New tensions within the old framework of corporatism«, *International Journal of Public Sector Management* 20(1): 16-33.