

Åsmund Arup Seip

Arbeidsgiverorganisering i den offentlige randsonen – Apo og NAVO

Det strategiske instituttprogrammet på Fafo

Åsmund Arup Seip

**Arbeidsgiverorganisering
i den offentlige randsonen**
Apo og NAVO

© Forskningsstiftelsen Fafo 1996
ISSN 0804-5135

Innhold

Innhold	4
Tariffavtalestruktur i den offentlige randsonen	5
Apo: Privat orientert mot offentlig	7
Historie	7
Vedtekter og intern organisering	7
Medlemskap og formål	7
Organisasjon og myndighet	8
Tariffavtalestruktur	9
Apo-områdene	10
Prosedyrer ved inngåelse av tariffavtaler	11
Tariffavtaler og dekningsgrad	13
NAVO: Offentlig vendt mot det private	15
Opprettelsen av NAVO	15
Utredninger om arbeidsgiverforeninger for frittstående statlige virksomheter	15
Regjeringsbeslutning og stiftelse	17
En tredelt arbeidsgivermodell i staten	18
Vedtekter og intern organisering	18
Medlemskap og formål	18
Organisasjon og myndighet	19
Tariffavtalestruktur	20
Overenskomstområder og overenskomster	21
Prosedyrer ved inngåelse av overenskomster	23
Fredsplikt og streikerett	24
Tariffavtaler og dekningsgrad	24
Formingen av nye avtalestrukturer	27
Den politiske relasjonen	27
Avtalesystem og interesser	28
Referanser	30

Tariffavtalestruktur i den offentlige randsonen¹

To lover står sentralt i reguleringen av forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Den ene er tjenestetvistloven av 1958. Loven gjelder arbeidstakere som er ansatt i «organisert statsstilling», det vil si lønnet etter statsregulativet. Kongen kan bestemme at også andre arbeidstakere kan gå inn under loven.² Den andre loven er arbeidstvistloven av 1927. Arbeidstakere som ikke går inn under tjenestetvistloven går inn under denne loven. Den gjelder dermed arbeidstakere i privat og kommunal sektor. Også ansatte i statsaksjeselskaper eller ansatte i foretak organisert etter statsforetaksloven går inn under denne loven.³ Arbeidstvistloven definerer hva som er en tariffavtale, og regulerer blant annet hvordan arbeidstvister skal løses.⁴

De to lovene indikerer et formelt skille mellom statsansatte tjenestemenn og andre arbeidstakere, og skaper dermed to grupper arbeidstakere. Historisk har relasjonene mellom arbeidsgiver og arbeidstakere utviklet seg noe forskjellig for disse gruppene. Det har gitt forskjellig oppbygging av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, og ulik utforming av avtaleverket. Dette skyldes i hovedsak den politiske karakteren staten som arbeidsgiver har. Arbeidsgiverspørsmål i staten har vært knyttet til den politiske funksjonen som Stortinget og regjeringen utøver, og den posisjonen tjenestemennene har hatt som del av den offentlige forvaltningen.

Også i kommunene finner vi en slik politisk karakter hos arbeidsgiveren. I mindre grad enn i staten har denne vært bestemmende for hvordan relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver har vært forstått. Kommunalt ansatte går derfor inn under arbeidstvistloven. Sammenslutningen av kommunene i en felles forhandlingsorganisasjon under By- og Herredsforbundet etter krigen, senere Kommunenes Sentralforbund (KS), har imidlertid gjort det kommunale avtaleområdet relativt homogent og løst fra avtaleverket i privat sektor.⁵ Den spesielle karakteren ved tariffavtalestrukturen i statlig og kommunal virksomhet, gjør det i denne sammenhengen meningsfullt å skille mellom et offentlig og et privat tariffavtalesystem. Vi kan si at aktørene innenfor disse tariffsystemene i noen tilfeller vil handle ut fra forskjellig målsetting, og at logikken som følges i avtalesystemet derfor kan bli forskjellig innenfor de to områdene. I privat sektor er Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) den sentrale arbeidsgiverorganisasjonen, i offentlig sektor er Oslo kommune, Kommunenes Sentralforbund og staten, ved Administrasjonsdepartementet, arbeidsgiverrepresentant og avtalepart.

Kilt mellom det offentlige og det private befinner det seg noen mindre arbeidsgiverorganisasjoner. To av disse er Norges Arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO) og Apo, en arbeidsgiverforening for private virksomheter som blant annet arbeider innenfor offentlig sektor. Disse organisasjonene organiserer virksomheter som finnes i randsonen mellom

¹ Flere personer har bidratt med informasjon og kommentarer. Jeg vil gjerne takke direktør Ivar Jørgensen i Apo, sektorsjefene Sverre Harvei og Ellen Gjerde i NAVO og forbundssekretærene Eivind Gran og John Leirvaag i Norsk Tjenestemannslag.

² Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958, nr. 2.

³ Lov om statsforetak av 30. august 1991, nr. 71, § 4.

⁴ Lov om arbeidstvister av 5. mai 1927, nr 1.

⁵ Kommunene opprettet en felles forhandlingsorganisasjon i 1947. Terjesen 1995:100.

offentlig og privat sektor. Det kan være statlige virksomheter som er orientert mot et marked og konkurrerer med privat virksomhet, slik for eksempel Telenor AS fungerer etter omdanningen til aksjeselskap i 1994, eller det kan være private virksomheter som er avhengige av økonomiske overføringer fra det offentlige eller som framstår som del av det offentlige tilbudet til innbyggerne. Eksempel på dette kan være privateide sykehus, andre helseinstitusjoner, eller museer organisert som stiftelser. Det er grunn til å tro at forskjellen i organisasjons- og avtalestruktur innenfor ulike tariffavtaleområder i det offentlige og det private, og ulik relasjon til de politiske institusjonene innenfor offentlig og privat virksomhet skaper rom for disse arbeidsgiverorganisasjonene i statens randsone.

Vi skal i dette notatet se på hvilke forhold som har påvirket utformingen av de to arbeidsgiverorganisasjonene Apo og NAVO, og hvordan de er organisert. Hovedsiktemålet er å beskrive den tariffavtalestrukturen som finnes innenfor disse organisasjonene, og peke på noen forhold som har vært med å bestemme utformingen av denne strukturen.

Apo: Privat orientert mot offentlig

Historie

Apo ble stiftet i 1949.⁶ Foreningens navn var fram til 1992 Private Helseinstitusjoners Landsforbund (PHL). De første medlemmene var private sykehus, men organisasjonen ble etter hvert utvidet til også å omfatte andre private helse- og sosialinstitusjoner. Dette var organisasjoner som i mange tilfeller fikk bevilgninger over statsbudsjettet, kommunalt eller fylkeskommunalt budsjett.

I 1981 hadde Private Helseinstitusjoners Landsforbund omlag 100 medlemsvirksomheter. Disse var fordelt på to tariffområder, det som gjaldt for Oslo kommune, og det som gjaldt andre kommuner og fylkeskommuner, tilsvarende tariffområdet for Kommunenes Sentralforbund (KS).⁷

Etterhvert tok organisasjonen opp en videre krets av virksomheter med arbeidsgiveransvar; kulturorganisasjoner, interesseorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner. Enkelte arbeidsgivere med virksomheter innenfor helsesektoren hadde også hånd om utdanningsinstitusjoner. Et eksempel er Stiftelsen Søsterhjemmet Betanien, som i tillegg til sykehus også drev sykepleierskole. Disse Apo-medlemmene ønsket at utdanningsvirksomheten skulle legges inn under samme arbeidsgiverforening. Utdanningsvirksomheten var regulert gjennom et statlig lov- og avtaleverk, og dette åpnet Apos engasjement innenfor det statlige området, det som skulle bli Apo-området stat. Arbeidsgiverorganisasjonen har hatt en jevn medlemsvekst de siste årene, og i perioden 1988–1995 steg medlemstallet fra rundt 350 til 457 virksomheter.⁸ Høsten 1996 er Apos medlemstall oppgitt til rundt 500 fordelt på tre tariffområder: Apo-området stat, Apo-området kommune og Apo-området Oslo.⁹

Vedtekter og intern organisering

Medlemskap og formål

Det er ikke gitt strenge grenser for hvilke typer virksomhet som kan søke om medlemskap i Apo. Apos lover skiller mellom to typer medlemskap, arbeidsgivermedlem og organisasjonsmedlem. Et arbeidsgivermedlem er arbeidsgiver og driver privat virksomhet, eller er en forening av slike arbeidsgivere; et organisasjonsmedlem kan være en organisasjon som «organiserer, eier eller støtter privat virksomhet», eller en organisasjon som har slike medlemmer.¹⁰ For øvrig kan Apos styre, eller den styret har gitt slik myndighet, beslutte opptak av nye kategorier medlemmer.

Det er dermed svært få formelle begrensinger på hvem som kan tas opp som medlem. En indikasjon på hvilke typer virksomhet Apo tar sikte på å organisere, finner vi i formålsparagrafen. I Apos formålspa-

⁶ Apo, *Årsberetning og regnskap 1995*, s. 5.

⁷ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

⁸ Apo, *Årsberetning og regnskap 1995*, s. 6.

⁹ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

¹⁰ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 5.

ragraf heter det at «Apo er en landsomfattende arbeidsgiverforening for organisasjoner, foreninger og stiftelser, kultur- og undervisningsinstitusjoner, helse- og sosialinstitusjoner og andre arbeidsgivere styret beslutter kan opptas».¹¹

Apo er ikke inndelt i bransjeorganisasjoner. Foreningen har allikevel som formål å være en interesseorganisasjon for Apos medlemmer. I Apos lover heter det at Apo vil «arbeide for økt forståelse for medlemmenes rammebetingelser, oppgaver og roller til beste for brukerne og samfunnet og for innflytelse på tilbud og beslutninger i de sektorer medlemmene driver».¹² Bestemmelsen er vag. Den setter interessene til «brukerne» og «samfunnet» opp som likestilte eller sammenfallende med medlemmenes interesser. Målsettingen om å arbeide for medlemmenes interesser får dermed ingen klar næringspolitisk profil.¹³ Grunnen til at en slik formulering er valgt har trolig sammenheng med at virkefeltet for medlemsbedriftene ofte ligger innenfor offentlig tjenesteyting, og forsøkes legitimert med «brukerinteresse» i motsetning til «marked- eller næringsinteresse».

De øvrige punktene i Apos lover, som omhandler foreningens oppgaver som interesseorganisasjon, er knyttet til service, bistand og opplæring av medlemsvirksomhetene.¹⁴

Organisasjon og myndighet

Generalforsamlingen er foreningens øverste myndighet. Den holdes hvert år og er satt sammen av representanter fra medlemsvirksomhetene. Disse representeres i henhold til antall årsverk ved virksomheten. Organisasjonsmedlemmer har én representant uten forslags- og stemmerett i arbeidsgiverspørsmål. Apos styre er representert på generalforsamlingen.¹⁵

Apos styre består av ni medlemmer, inkludert leder og nestleder, og har tre varamedlemmer. Styret er Apos øverste organ i perioden mellom generalforsamlingene. For øvrig fastsetter lovene at Apo skal ha et arbeidsutvalg, et sekretariat ledet av en administrerende direktør ansatt av styret, og et rådgivende utvalg for hvert tariffområde, som skal gi råd til den som leder forhandlingene i tariffsaker.¹⁶

Alle arbeidsgivere som søker medlemskap i Apo, må gjøre gjeldende i sin virksomhet det avtaleverket Apo er part i. Apo har i sine vedtekter bestemmelser om medlemmenes plikt til å følge de tariffavtalene organisasjonen inngår. Organisasjonen kan etter vedtektene opptre med bindende virkning overfor medlemmene. I tillegg er det tatt inn bestemmelser om virkeområde i de tariffavtalene Apo har inngått med arbeidstakerorganisasjonene, både i hovedavtaler og i overenskomster.¹⁷

Et arbeidsgivermedlem plikter dermed å fastsette lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i samsvar med de gjeldende tariff- og hovedavtaler Apo inngår.¹⁸ De forplikter seg til å følge retningslinjer fra arbeids-

¹¹ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 2.

¹² Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 4.

¹³ For sammenlikning har en av NHOs medlemsforbund, Norsk Hotell- og Restaurantforbund, i sine vedtekter fastsatt som arbeidsområde å «søke å forhindre skadelige inngrep i [næringen]».

¹⁴ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 4.

¹⁵ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 6, 7.

¹⁶ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 10, 11, 12.

¹⁷ Hovedavtale Del I Apo-områdene, gjeldende til 31.12.96, pkt. 1.1 og 1.2, og fellesbestemmelsene, § 1, i overenskomstene for kommuneområdene og forhandlingsbestemmelsene pkt. 1.1 i hovedtariffavtalen Apo-området stat.

giverorganisasjonen i en konfliktsituasjon, og slutte opp om fellesordninger som blir etablert for å oppfylle forpliktelser etter sentralt opprettede tariffavtaler. En medlemsvirksomhet kan ikke uten Apos samtykke inngå avtaler som strider mot bestemmelser i sentralt fastsatte avtaler.¹⁹

Medlemsvirksomhetene overfører gjennom sitt medlemskap myndighet til Apo. Organisasjonen har i følge foreningens lover fullmakt på en rekke områder.²⁰ Arbeidsgiverorganisasjonen kan:

- vedta tariff- og hovedavtaler
- bringe en sak inn for arbeidsretten
- bringe en sak inn for frivillig lønnsnemnd eller annen voldgiftsinnsans
- si opp og motta oppsigelse av tariff- og hovedavtaler
- forkorte oppsigelsesfristen i tariff- og hovedavtaleforhold
- godta plassoppsigelser i henhold til tvistelovgivningen
- iverksette lockout

Styret vedtar forslag til tariff- og hovedavtaler, eller bestemmer at slike forslag skal sendes til uravstemning. Ved uravstemning kreves to tredelers flertall. Myndigheten til å vedta tariffavtaler kan styret delegerer.²¹ Det er også styret som fatter beslutning om iverksetting av lockout. Før en slik beslutning fattes, skal spørsmålet forelegges det rådgivende utvalget innenfor det aktuelle tariffområdet.²²

Apo disponerer ikke et konfliktfond. Dette har delvis sin bakgrunn i det forholdet medlemsvirksomhetene står i til det offentlige, eller, hvis det dreier seg om ideelle interesseorganisasjoner, sine medlemmer. Bruk av midler til oppbygging av et konfliktfond vil kunne komme i konflikt med de forutsetningene som lå til grunn for at virksomheten fikk tilført midler.²³

Tariffavtalestruktur

Apo retter sin virksomhet først og fremst mot private virksomheter som inngår som en del av kommunale eller statlige planer over det offentlige tilbudet til innbyggerne. Dette er vanligvis virksomheter som drives ut fra et eller annet ideelt formål, der et eventuelt overskudd føres tilbake til virksomheten framfor å tas ut som dividende. Et eksempel på slike virksomheter er de private sykehusene Lovisenberg og Diakonhjemmet som begge er en del av det kommunale helsetilbudet til Oslos innbyggere. Private barnehager kan på samme måte inngå i en kommunes planer for barnehagedekning. Virksomhetene som er medlemmer av Apo får sine inntekter på ulike måter. Noen

¹⁸ I den grad det ikke bryter med avtaler virksomheten var bundet av før medlemskap i Apo ble inngått.

¹⁹ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 15.

²⁰ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 17.

²¹ Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 16.

²² Lover for Apo, sist endret 6. juni 1996, § 17.

²³ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

virksomheter får alle inntektene over offentlige budsjetter, mens andre, for eksempel museer, kan ha egne inntekter ved siden av den offentlige støtten. Andre virksomheter igjen, som for eksempel Norges Automobilforbund, er helt avhengig av egne inntekter.

Mange av Apos medlemsvirksomheter vil få hele eller deler av sine inntekter direkte fra det offentlige gjennom ulike former for overføring. Det vil derfor være viktig for virksomhetene å arbeide for at disse overføringene oppfattes som legitime, både i allmennheten og i det politiske miljøet. For mange av disse private virksomhetene har det trolig vært ønskelig å etablere de samme lønns- og arbeidsforholdene i virksomheten som i tilsvarende offentlig virksomhet. Samtidig har de offentlige oppdragsgiverne i mange tilfeller stilt krav om at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være i konkurranse med det offentliges egne vilkår.²⁴ Dette har ført til at Apo har valgt å dele tariffavtalene opp i tre områder som svarer til de tre landsomfattende tariffområdene man har innenfor offentlig virksomhet, det statlige, det kommunale der Kommunenes Sentralforbund (KS) er part, og det tariffområdet som gjelder Oslo kommune.

Apo-områdene

I Apo har man kalt tariffområdene Apo-området stat, Apo-området kommune og Apo-området Oslo. Avtaleverket som gjelder på de tre områdene er todelt. Det er bygget opp med en hovedavtale som omhandler samhandlingsreglene mellom partene og en tariffavtale eller overenskomst som gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

Hovedavtalen for de tre områdene er delt i tre. Hovedavtalens del I gjelder alle de tre Apo-områdene. Den inneholder fellesbestemmelser som gjelder for alle Apos virksomheter. Her omtales forhold knyttet til partsrelasjonene, samarbeid, opplæring, konfliktløsning med mere.

Hver av Apo-områdene har så sin egen hovedavtale del II. Den gjelder for alle virksomheter innenfor et Apo-område. Hovedavtalen del II er knyttet til hovedavtalen del I slik at avtaleperioden er den samme, og slik at del II anses oppsagt når del I sies opp.²⁵

I tillegg kan det opprettes en lokal særavtale under betegnelsen Hovedavtale Del III. Den kan gjelde for en enkelt virksomhet eller et likeartet virksomhetsområde. Disse avtalene kan inngås mellom partene lokalt, det vil si uten at Apo er part i avtalen, men må godkjennes av Apo og vedkommende forbund før iverksetting.²⁶ Slike avtaler er ikke, eller bare i liten grad, inngått.

Hvert område har, i tillegg til hovedavtalen, en tariffavtale eller overenskomst med forskjellig benevnelse for de tre områdene. De tre avtalene er Hovedtariffavtale Apo-området stat, Fellesoverenskomst Apo-området kommune og Dokument nr. 25, som har fått navnet etter tariffavtalen for Oslo kommune. Disse avtalene omhandler lønns- og arbeidsvilkår, og tar sikte på å skape like eller tilsvarende lønns- og arbeidsforhold i virksomheter knyttet til Apo, som i det offentlige.

Innenfor rammen av disse tariffavtalene kan det inngås lokale særavtaler.²⁷ I overenskomsten som gjelder Apo-området Oslo er det tatt inn særbestemmelser for etater, grupper eller for enkelte organisasjoner.²⁸ Partene på Apo-området stat har ikke inngått særavtaler.²⁹ Etter forståelse med hverandre er partene imidlertid enige om at Apos medlemsvirksomheter skal praktisere styringsretten i samsvar med de reglene som følger av statens avtaleverk. Dette skal ha som resultat at lønns- og arbeids-

²⁴ Dette har foregått dels gjennom offentlige vedtak, del gjennom driftsavtaler. Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 18.11.96.

²⁵ Hovedavtale Del I Apo-områdene, gjeldende til 31.12.96, pkt. 10.2.

²⁶ Hovedavtale Del I Apo-områdene, gjeldende til 31.12.96, pkt. 11.

²⁷ Hovedtariffavtale Apo-området stat, pkt 2.2.7 og 2.3.9.2, Hovedavtale Del II Apo-området kommune, pkt.8.1.5.

vilkår som er fastsatt i statens særavtaler i praksis skal være gjennomført innenfor Apo-området stat, selv om disse avtalene ikke er inntatt i hovedtariffavtalen for Apo-området stat.³⁰

Intensjonen om en parallellitet mellom Apos avtaler og avtalene innenfor de tre offentlige avtaleområdene, stat, kommune og Oslo kommune, ligger til grunn for den måten avtalene innenfor Apo-områdene inngås på.

			Hovedavtale Del I Apo-områdene			
Hovedavtale Del II Apo-området stat			Hovedavtale Del II Apo-området kommune			Hovedavtale Del II Apo-området Oslo
Hovedavtale Del III Lokal særavtale	Hovedavtale Del III Lokal særavtale	Hovedavtale Del III Lokal særavtale				
Hovedtariffavtale Apo-området stat			Fellesoverenskomst Apo-området kommune			Dokument nr. 25 Overenskomster i Oslo kommune
Særavtale	Særavtale	Særavtale				

Prosedyrer ved inngåelse av tariffavtaler

Apo inngår ikke avtaler med hovedorganisasjonene, og har ingen avtale om å forhandle gjennom hovedsammenslutninger, slik for eksempel tjenestetvistloven foreskriver for statsansattes organisasjoner.³¹ Apo forhandler direkte med forbund og landsforeninger. Et unntak er overenskomstene for de to kommunale områdene, der Akademikernes Fellesorganisasjon forhandler på vegne av flere organisasjoner, den såkalte «13-gruppen» og Oslo-gruppen AF-K.³² Dette er de samme grupperingene som har et partsforhold overfor Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune. Grupperingene er likestilt med andre organisasjoner og forbund under forhandlingene. For å få rettigheter etter avtaleverket, og dermed rett til å forhandle, må en organisasjon være part i avtalen.

For å sikre parallelliteten til det offentlige avtaleverket, forhandler Apo tidligst samtidig med, og i praksis i etterkant av forhandlingene i offentlig sektor. Forhandlingene om tariffavtale eller overenskomst foregår mellom Apo og arbeidstakerorganisasjonene. Dette blir kalt sentrale forhandlinger. Partene kan i disse forhandlingene bli enige om at det i et konkret tariffoppgjør skal gjennomføres lokale forhandlinger innenfor en økonomisk ramme som blir fastsatt sentralt. En slik ramme vil følge oppgjøret i offentlig sektor, og vil fordeles etter størrelsen på lønsmassen ved medlemsvirksomhetene.

Ved lokale forhandlinger forhandler arbeidstakerorganisasjonene med Apo. I Apo-området Stat forhandler forbundene direkte med Apo, i de kommunale områdene kan arbeidstakerne være representert ved lokale avdelinger. Delegering av lokal forhandlingsrett fra Apo til virksomhetene selv har sjel-

²⁸ Dokument nr. 25, Overenskomster i Oslo kommune 1994–1996, utgitt av Apo.

²⁹ Ifølge voldgiftskjennelse av 15. mai 1996 mellom Apo og arbeidstakerorganisasjonene på Apo-området stat, s. 2. NTLs arkiv.

³⁰ Ifølge voldgiftskjennelse av 15. mai 1996 mellom Apo og arbeidstakerorganisasjonene på Apo-området stat, s. 2. NTLs arkiv.

³¹ Tjenestetvistloven, 1958, annet kapittel.

³² Fellesoverenskomst Apo-området kommune 1994–1996, og Dokument nr. 25, Overenskomster i Oslo kommune 1994–1996, utgitt av Apo.

den eller aldri foregått.³³ Arbeidstakerorganisasjonene fremmer krav som framsettes overfor Apo, mens arbeidsgiverne overlater til Apo å prioritere og forhandle sine krav. Slike lokale forhandlinger foregår under ett for de virksomhetene som har samme oppdragsgiver. Ved lokale forhandlinger kan potten som skal fordeles derfor være delt på ulik måte. For Apo-området Oslo har potten for eksempel vært delt mellom virksomheter som har bydeler som oppdragsgiver, eller virksomheter som er tilknyttet samme etat.³⁴ De lokale forhandlingene foregår derfor ofte på et aggregert nivå, og ikke for hver enkelt virksomhet. Der det ikke er noen felles oppdragsgiver, forhandles det om fordelingen av de midlene som er avsatt for den enkelte virksomheten.

Under forhandlingene blir det ført vekselvis særsmøter og fellesmøter mellom de ulike arbeidstakerorganisasjonene og Apo.

I forhandlingene mellom Apo og arbeidstakerorganisasjonene legges det vekt på at tariffavtalene skal bli så lik som mulig de avtalene som gjelder innenfor de tre offentlige tariffområdene.³⁵ Både for hovedtariffavtalen for Apo-området stat og Apo-området Oslo, er det avtalefestet en parallellitet mellom avtalen som gjelder Apo-området og avtalen som gjelder det offentlige avtaleområdet. I hovedtariffavtalen for Apo-området stat er dette kalt en «føring» for avtalen. Det heter at hovedtariffavtalen for Apo-området stat «baseres på at lønns- og arbeidsvilkår m.v. skal være såvidt mulig tilsvarende som i Staten, med de avvik som følger av lov- og eierforhold og denne avtale.»³⁶ Tariffavtalen for Apo-området Oslo er identisk med den avtalen som gjelder mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene, men med et innskutt tillegg der det er gjort «redaksjonelle endringer av hensyn til partsforholdet på Apo-området Oslo».³⁷ Det samme prinsippet er lagt til grunn for avtalen på Apo-området kommune.

Partene på Apo-områdene kommer inn under arbeidstvistloven. Interesstvister løses etter bestemmelsene i denne loven. Hovedavtalen del I har bestemmelser om rettsvister.³⁸ Etter forhandlinger kan en tvist bringes inn for en fast voldgiftsnemnd. Denne skal bestå av tre medlemmer. Partene velger hver sin representant og en oppmann i fellesskap. Blir ikke partene enig oppnevnes oppmannen av Riksmeklingsmannen. Dersom en av partene ønsker det, kan saken i stedet bringes inn for Arbeidsretten.

³³ En grunn til dette har vært at lokale forhandlinger innenfor Apo-områdene oftest foregår på et aggregert nivå, felles for alle virksomheter med samme oppdragsgiver. Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

³⁴ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

³⁵ Denne parallelliteten ble også politisk anerkjent da lønnsloven i 1988 ble vedtatt etter at et justeringsoppgjør hadde funnet sted i staten, men før forhandlinger var ført mellom organisasjonene og Apo. Apo fikk da som eneste Arbeidsgiverorganisasjon lov til å slutføre forhandlinger og lønnsjusteringer etter at loven var vedtatt. Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

³⁶ Hovedtariffavtalen for Apo-området stat, 1.mai 1996–30. april 1998, pkt. 1.1.6.

³⁷ «Overenskomst for private virksomheter på Oslo kommunes helse og sosialplan m. v. mellom Apo og arbeidstakerorganisasjonene» (s. X), trykket som tillegg til Dokument nr. 25, Overenskomster i Oslo kommune 1994–1996, utgitt av Apo.

³⁸ Hovedavtale Del I, Apo-områdene, 1996.

Tariffavtaler og dekningsgrad

Følgende 31 organisasjoner er registrert som part i tariffavtalene med Apo:³⁹

Organisasjon	Apo-området Stat	Apo-området Kommune	Apo-området Oslo
Akademikernes Fellesorganisasjon på vegne av «13-gruppen»		x	
Arkitektenes Fagforbund	x		
Den norske kirkes Presteforening	x		
Den norske Lægeforening		x	x
Det norske Diakonforbund	x		
Det Norske Maskinistforbund		x	x
Etatsansattes Landsforbund	x	x	
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere	x	x	x
Kommunalansattes fellesorganisasjon			x
Landsforbundet for universitets-, høyskole- og forskningspersonell	x		
Lærerforbundet	x	x	
Norges Funksjonærforbund	x		
Norges Ingeniørorganisasjon	x	x	x
Norsk Bioingeniørforbund		x	x
Norsk Elektriker- og Kraftstasjonforbund		x	
Norsk Ergoterapeutforbund		x	x
Norsk Forskerforbund	x		
Norsk Helse- og Sosialforbund	x		
Norsk Hjelpepleierforbund		x	x
Norsk Kommuneforbund		x	x
Norsk Lærertilag	x	x	x
Norsk Psykologforening	x	x	x
Norsk Radiografiforbund		x	x
Norsk Sykepleierforbund	x	x	x
Norsk Tjenestemannslag	x		
Norske Fysioterapeuters Forbund	x	x	x
Norske Siviløkonomers Forening		x	x
Oslo-gruppen AFK			x
Privatanstattes Fellesorganisasjon	x		
Skoleneslandsforbund			x
Statstjenestemannsforbundet	x		

³⁹ Grunnlaget for tabellen er overenskomstene fra 1994–1996 for Apo-området kommune og Oslo, og hovedtariffavtalen for perioden 1996–1998 for Apo-området stat.

Apo forhandler bare med landsomfattende organisasjoner. I tariffavtalene Apo inngår er det, i likhet med avtalene i det offentlige, tatt inn fellesbestemmelser om at avtalene skal gjelde for alle arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold. Unntak fra dette skal være nevnt i avtalen.⁴⁰ Ved at en medlemsbedrift i Apo er forpliktet til å følge tariffavtalene innenfor et av Apo-områdene, vil alle ansatte i Apos medlemsbedrifter være dekket av en tariffavtale. Arbeidsgivere plikter å legge fellesbestemmelsene i avtalen til grunn for alle ansatte, også de uorganiserte og ansatte organisert i et forbund som ikke har avtale med Apo. Et eksempel på et forbund som ikke er part i noen avtale med Apo er Norges Juristforbund. Selv om enkelte av Apos medlemsvirksomheter har ansatte jurister organisert av Juristforbundet, har forbundet ikke bedt Apo om forhandlingsrett for disse.

Apo anslår at de rundt 500 medlemsvirksomhetene ansetter 16–17 000 personer og representerer 12–13 000 årsverk.

Apo har en konkurranseflate mot blant annet Kommunenes Sentralforbund og NHO. NAVO er i mindre grad en konkurrerende arbeidsgiverorganisasjon.

NAVOs medlemsvirksomheter har ofte et behov for eller ønske om å følge utviklingen i lønns- og arbeidsforholdene i det private. Apos medlemmer har derimot et behov eller ønske om å følge utviklingen i offentlig sektor. Det gjør at organisasjonene sjelden konkurrerer om samme virksomheter. Apo mener også at virksomheter med et delvis forvaltningsansvar, slik flere av NAVOs virksomheter har, ikke passer i Apo, som er orientert mot private virksomheter.⁴¹

NHO kan derimot i enkelte tilfeller være en konkurrerende arbeidsgiverorganisasjon. Det finnes flere interesseorganisasjoner som står som medlem i NHO. Norsk Blindforbund er et eksempel. NHOs landsforening, Organisasjoner-kultur-idrett, har 63 medlemsvirksomheter.⁴² Innenfor gruppen av virksomheter som kan klassifiseres som organisasjoner, foreninger eller stiftelser, vil det i flere tilfeller være en konkurranseflate mellom Apo og NHO. Enkelte virksomheter har sannsynligvis valgt Apo som arbeidsgiverorganisasjon fordi organisasjonen er relativt bransjenøytral. Det gjelder for eksempel interesseorganisasjoner som finner det vanskelig å slutte seg til NHO på grunn av bransjeorganisasjonene og de næringspolitiske bånd som holder NHO. Noen av Apos medlemmer er også frivillige organisasjoner som mener de kan komme i et motsetningsforhold til NHO, for eksempel i spørsmål om naturvern eller forbrukerinteresser, og ser derfor ikke NHO som et reelt alternativ.

⁴⁰ Hovedavtale Del I Apo-områdene, gjeldende til 31.12.96, pkt. 1.1 og 1.2, og fellesbestemmelsene, § 1, i overenskomstene for kommuneområdene og forhandlingsbestemmelsene pkt. 1.1 i hovedtariffavtalen Apo-området stat.

⁴¹ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen 08.10.96.

⁴² Stokke 1996, tabell 5.

NAVO: Offentlig vendt mot det private

Opprettelsen av NAVO

NAVO kom til som resultat av en lang prosess, der måten å organisere arbeidsgiveransvaret for ulike statlige virksomheter ble drøftet. Vi skal her bare kort peke på noen av de problemstillingene som ble reist i denne prosessen, og redegjøre for hvilken plass NAVO har i det tredelte systemet for arbeidsgiverorganisering som finnes for statlige virksomheter.

Utredninger om arbeidsgiverforeninger for frittstående statlige virksomheter

En rekke utredninger om organiseringen av statlige arbeidsgiverfunksjoner har vært foretatt de siste 25 årene. I 1970 avga det såkalte Modalsliutvalget en innstilling om den sentrale forvaltningens organisasjon. Her nevnes tre alternativer for arbeidsgiverorganisering for statsbedrifter.

- Tilslutning til Norsk Arbeidsgiverforening.
- Etablering av en egen statlig arbeidsgiverforening for statsbedrifter.
- Et personaldirektorat organisert utenfor departementet, som kan fungere som forhandlingsorganisasjon for statsbedriftene.

I innstillingen ble det ikke fremmet noe konkret forslag, og heller ikke tatt stilling til de ulike alternativene.⁴³ Et flertall i utvalget gikk allikevel inn for å skille personaldirektoratet ut fra departementet. En ordning med en egen arbeidsgiverforening for statlig virksomhet mente utvalget bare ville få «begrenset tilslutning».⁴⁴ Det skal bemerkes at det her var tale om både den forretningsmessige og den forvaltningsmessige siden ved statlig virksomhet.

Spørsmålet om opprettelsen av en egen arbeidsgiverorganisasjon for statlige bedrifter ble også drøftet av Statens lønnskomité av 1971. Etter å ha henvendt seg til Industridepartementet for å sondere behovet for en koordinering av arbeidsgiverinteressene til statlige bedrifter, stilte komiteen opp en liste med tre ulike typer av statsbedrifter som trolig ville ha ulike behov når det gjaldt koordinering og samordning av sine interesser:⁴⁵

- Produksjonsbedrifter organisert etter aksjeloven med et tariffsystem etter arbeidstvistloven.
- Andre statsaksjeselskaper unntatt fra aksjeloven som fulgte et tillempet regulativsystem.
- Enkelte bedrifter som fulgte det statlige regulativsystemet.

⁴³ Dale 1991:32.

⁴⁴ Dale 1991:32.

⁴⁵ Dale 1991:36.

Lønnskomiteen drøftet hvor vidt det ville være hensiktsmessig med en egen Statens arbeidsgiverforening, men tok ikke stilling til dette. Komiteen viste til Industridepartementets uttalelse om at spørsmålet trolig ville være gjenstand for «politisk uenighet».⁴⁶ Allikevel anbefalte den et større samarbeid med Norsk Arbeidsgiverforening om tariff- og bransjespørsmål. For øvrig mente Lønnskomiteen det ville være riktig å opprette et lønnsdirektorat utenfor departementet.⁴⁷

I 1979 ble innstillingen fra den såkalte Skaukomiteen lagt fram. Komiteen var opprettet to år tidligere, blant annet med mandat å vurdere behov og former for samordning av statens arbeidsgiverpolitikk.⁴⁸ Komiteen ble satt sammen med representasjon også fra partene i arbeidslivet, LO og Norsk Arbeidsgiverforening.

Flertallet i komiteen foreslo en modell med to forhandlingsorganisasjoner på arbeidsgiversiden. Personaldirektoratet skulle flyttes ut av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og etableres som en frittstående forhandlingsorganisasjon for den statlige forvaltningsvirksomheten. Parallelt skulle det opprettes en ny forhandlingsorganisasjon for bedrifter der staten eide 50 prosent eller mer av aksjekapitalen.⁴⁹ Begrunnelsen for å opprette en slik forhandlingsorganisasjon for de statseide aksjeselskapene mente flertallet lå i et behov for «forhandlingsteknisk bistand og (...) støtte under arbeidskonflikter».⁵⁰

Mindretallet i Skaukomiteen besto av en «industrifraksjon» med representanter fra Industridepartementet og statsbedrifter samt direktør Dahl i Norsk Arbeidsgiverforening.⁵¹ Denne fraksjonen ønsket at statsbedriftene skulle slutte seg til Norsk Arbeidsgiverforening, slik mange statsaksjeselskaper allerede hadde gjort, eller få en tilknytning «så nær opp til medlemskap som mulig».⁵² Mindretallet la vekt på at oppbyggingen av en ny forhandlingsorganisasjon ville kreve ressurser og ta tid, og ville i mindre grad sikre et «faglige samarbeid» med industrien for øvrig.⁵³ Disse forholdene ville stille statsbedriftene i en særstilling som gjorde det vanskelig å konkurrere med de private på like vilkår, mente mindretallet.

Hermansenutvalget som ti år senere utredet ulike tilknytningsformer i staten, konkluderte i sin innstilling fra 1989 med at det burde opprettes en ny arbeidsgiversammenslutning for «statsselskaper organisert i henhold til statsselskapsloven og særlover, statlige organiserte stiftelser og stiftelsesliknende organer med særlig sterk statlig tilknytning».⁵⁴ Utvalget mente at de statlige aksjeselskapene måtte stå fritt til å melde seg inn i NHO, men at dette ikke var «naturlig» for virksomheter med en sterkere forankring i staten.⁵⁵

Et nytt utvalg ble oppnevnt i mars 1991, Hollerutvalget. Det fikk i mandat å utrede behovet for en arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter. Utvalget skulle også vurdere organisering og finansiering av en slik sammenslutning, og la fram innstilling i mars 1992.⁵⁶

⁴⁶ Dale 1991:37.

⁴⁷ Dale 1991:37.

⁴⁸ NOU 1979:30.

⁴⁹ NOU 1979:30:6.

⁵⁰ NOU 1979:30:6.

⁵¹ Dale 1991:40.

⁵² NOU 1979:30:7.

⁵³ NOU 1979:30:7.

⁵⁴ NOU 1989:5:20.

⁵⁵ NOU 1989:5:20.

⁵⁶ NOU 1992:11.

Hollerutvalget konkluderte med at det var et behov for en arbeidsgiverorganisasjon for disse virksomhetene. Den måtte være fri og uavhengig av myndighetene.⁵⁷ Utvalget skisserte en modell for en fullt utbygget organisasjon som kunne ivareta både tariffforhandlinger og juridisk bistand, og behandle statistiske opplysninger for medlemsvirksomhetene. Virksomhetene måtte selv velge hvor langt de ville bygge ut en slik arbeidsgiverorganisasjon, mente utvalget.⁵⁸

Regjeringsbeslutning og stiftelse

Regjeringen besluttet i august 1993 at en arbeidsgiverforening for fristilte virksomheter skulle opprettes. Forut for beslutningen lå et nært samarbeid med LO Stat og Fagbevegelsen, som hadde presset på for en løsning. En arbeidsgruppe på statssekretærnivå hadde gjort forarbeidet, og blant annet fått utredet hvorvidt regjeringen eller et departement kunne pålegge statlige virksomheter å gå inn i en slik arbeidsgiverforening.⁵⁹

Regjeringen ville ha en «næringspolitisk nøytral» organisasjon, men fullt utbygget som arbeidsgiverforening, med myndighet til å inngå tariffavtaler og med tilbud om tjenester på det personalpolitiske området.⁶⁰ Den signaliserte at den ville pålegge en rekke virksomheter medlemskap dersom de ikke selv valgte å gå inn i foreningen. Alle nye fristilte virksomheter skulle automatisk bli medlemmer. Stiftelser skulle tilbys medlemskap. Deler av etablerings og driftskostnadene skulle dekkes av staten de første årene dersom Stortinget bevilget penger.⁶¹

Forslaget om statlig støtte møtte lite motstand i Stortinget. Det ble vedtatt mot stemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, som stemte mot på prinsipielt grunnlag. Høyre og Fremskrittspartiet fryktet statlig innflytelse på arbeidsgiverpolitikken, og gikk i mot opprettelsen av en egen arbeidsgiverorganisasjon for de fristilte virksomhetene. Partiene mente NHO var det beste alternativet, og viste til utviklingen i Sverige, der de fristilte statlige virksomhetene hadde meldt seg inn i SAF.⁶² Administrasjonsminister Nils Totland forsikret imidlertid at staten ikke skulle ha noen representasjon i de styrende organene i en ny arbeidsgiverorganisasjon.⁶³

Et interimsstyre ble stablet på bena med administrasjonsdepartementets hjelp høsten 1993, og et stiftelsesmøte ble innkalt 22 desember samme høst. 16 virksomheter undertegnet stiftelsesprotokollen, og Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning, NAVO, var etablert. Det nye styret besto av representanter fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Postbanken, Norges Forskningsråd, Norsk Telekom AS, Statnett SF, Statskog SF og SIVA SF.⁶⁴

⁵⁷ NOU 1992:11:32.

⁵⁸ NOU 1992:11:28.

⁵⁹ Både Justisdepartementets lovavdeling og advokatfirmaet BAHN mente særlovselskaper kunne pålegges et slikt medlemskap. Det stilte seg annerledes for stiftelser og stiftelsesliknende organer. Halvorsen 1996:127.

⁶⁰ Brev fra AD 23.08.93, cit. Halvorsen 1996:128.

⁶¹ Halvorsen 1996:128.

⁶² Halvorsen 1996:135.

⁶³ Halvorsen 1996:142.

⁶⁴ Halvorsen 1996:136.

En tredelt arbeidsgivermodell i staten

Allerede i 1982 ga Willoch-regjeringen de statlige aksjeselskapene innenfor industrisektoren formell rett til å stå som fullverdige medlemmer i Norsk Arbeidsgiverforening. Disse virksomhetene hadde da over en 40-års periode knyttet bånd til Norsk Arbeidsgiverforening gjennom ulike samarbeidsavtaler.⁶⁵ Endringen i 1982 ga virksomhetene anledning til også å ta del i Norsk Arbeidsgiverforenings næringspolitiske virksomhet.

En endring i arbeidsgiverorganiseringen for den statlige forvaltningen kom åtte år senere. Høsten 1990 overtok den nye Brundtland-regjeringen planene som var utarbeidet i Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Kristin Clemet. Tove Strand Gerhardsen fulgte opp forslaget om å avvikle Personaldirektoratet som et eget direktorat plassert inne i departementet. Service- og opplæringsfunksjonene ble overført til Statskonsult, mens de sentrale forhandlingsoppgavene ble overført til en egen avdeling i departementet.⁶⁶ Dette var en løsning der forhandlingsansvaret ble knyttet nærmere den politiske ledelsen. Når det gjaldt forvaltningsvirksomheten, ble dette sett som ønskelig fra regjeringens side.

En slik nær kobling til den politiske ledelsen gjorde det imidlertid vanskeligere for virksomhetene i den statlige randsonen. Dette resulterte i nedsettelsen av Hollerutvalget i et forsøk på å finne en løsning for frittstående statlige virksomheter. Resultatet ble opprettelsen av NAVO i 1993.

	Medlemskap i NHO	Administrasjonsdepartementets arbeidsgiveravdeling	Medlemskap i NAVO
Produksjonsbedrifter organisert etter aksjeloven med et tariffsystem etter arbeidstvistloven	1982		
Statlig forvaltning		1991	
Andre statsaksjeselskaper unntatt fra aksjeloven som fulgte et tillempet regulativsystem og enkelte bedrifter som fulgte det statlige regulativsystemet			1993

Vedtekter og intern organisering

Medlemskap og formål

NAVOs formål er først og fremst å føre forhandlinger og inngå tariffavtaler på vegne av medlemsvirksomhetene. I formålsparagrafen finner vi lite skrevet om andre formål. Det heter uttrykkelig at «NAVO skal ikke engasjere seg i næringspolitiske forhold og spørsmål.»⁶⁷ En passus åpner allikevel for at styret kan beslutte at foreningen kan ivareta medlemmers interesse på andre områder enn lønns-, arbeids- og tariffrettslige spørsmål, men altså ikke næringspolitikk. Foreningen yter ikke andre personalpolitiske tjenester overfor medlemmene.

Paragraf to i vedtektene for NAVO sier hvem som kan bli medlem i organisasjonen. Både virksomheter og landsomfattende arbeidsgiverforeninger som organiserer virksomheter med medlemsrett, kan søke medlemskap.

⁶⁵ Halvorsen 1996:97.

⁶⁶ Dale 1991:87.

⁶⁷ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 1-1.

Hovedkriteriet for medlemskap er at virksomheten «eies eller drives» av staten, fylkeskommuner eller kommuner. I tillegg er organisasjonen åpen for «stiftelser, fonds, foreninger og liknende virksomheter hvor stat, kommune eller fylkeskommune har bestemmende innflytelse i virksomhetens styrende organer».⁶⁸ Det kreves altså ikke offentlig kontroll over virksomheten, men at det offentlige er representert med stemmerett i styrende organer.

Medlemsparagrafen har også en bestemmelse om at andre virksomheter kan tas opp som medlem i «særskilte tilfeller». Bestemmelsen åpner for at virksomheter som enten på grunn av «virksomhetens art, formål, offentlig tilskudd o.l.» har en tilknytning til det offentlige, kan søke medlemskap. Bestemmelsen er åpen, og setter ingen formelle grenser for medlemskap. Det eneste kravet som stilles i slike tilfeller, er at det «kan være hensiktsmessig» at virksomheten er underlagt samme forhandlingsordning som NAVOs andre medlemmer.⁶⁹

Medlemskap i NAVO må omfatte alle virksomheter i et konsern.⁷⁰

Selv om NAVO i dag ikke har landsforeninger som medlemmer, er vedtektene utformet med tanke på at organisasjonen kan inndeles i landsforeninger etter bransje. Det heter blant annet at en medlemsvirksomhet «plikter å være medlem av landsforening som er opprettet innenfor medlemmets bransje».⁷¹ Det er for øvrig ikke noe i veien for at virksomheter tilknyttet NAVO kan være med i det næringspolitiske samarbeidet i andre arbeidsgiverorganisasjoner, for eksempel i NHOs landsforeninger.⁷²

Organisasjon og myndighet

Øverste myndighet i NAVO er generalforsamlingen. Generalforsamlingen består av en representant for hver medlemsvirksomhet. Hver representant har et visst antall stemmer avhengig av størrelsen (antall ansatte) på den virksomheten vedkommende representerer. Det ligger allikevel en begrensning i at ingen representant kan stemme for mer enn 30 prosent av stemmene som er representert på en generalforsamling.⁷³

NAVOs styre leder foreningens virksomhet og representerer den utad. Det består av mellom fem og åtte personer, inkludert en leder og en nestleder, og velges av generalforsamlingen for en periode på to år.⁷⁴ Styret har ansvar for å ansette en administrerende direktør.⁷⁵ Administrerende direktør har møte- og talerett i styret, og forestår den daglige ledelsen av foreningen.

Tarifforhandlingene ledes av administrerende direktør.⁷⁶ Vedtektene har ingen bestemmelser om tariffutvalg. Det er i dag allikevel opprettet et tariffutvalg på åtte medlemmer valgt av styret. Utvalget

⁶⁸ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 2-1.

⁶⁹ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 2-1.

⁷⁰ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 2-3. Det er gjort unntak for selvstendige rettssubjekter som i det vesentligste er underlagt utenlandsk jurisdiksjon.

⁷¹ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 2-1.

⁷² Samtale med sektorsjef Ellen Gjerde og sektorsjef Sverre Harvei, NAVO, 11.11.96.

⁷³ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 3-5. Landsforeningsrepresentanter har tale og forslagsrett, men ikke stemmerett. Ibid. § 3-1.

⁷⁴ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 4-1. NAVOs styre for 1996/97 har syv medlemmer. Styrets leder er Tore Tønne, SND, nestleder er Tormod Hermansen, Telenor AS. *Orienterer*, nr. 2, NAVO juni 1996.

⁷⁵ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 4-3.

⁷⁶ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 4-3.

fungerer rådgivende overfor administrerende direktør.⁷⁷ Medlemsvirksomhetene vedtar i fellesskap en tariffavtale. Dette skjer enten på en generalforsamling eller skriftlig. De virksomhetene som er berørt av avtalen, deltar etter de samme stemmereglene som gjelder for representanter på generalforsamlingen. To kriterier må være oppfylt før en avtale er vedtatt. Forslaget til en avtale må ha tilslutning fra minst halvparten av de avgitte stemmene, og disse virksomhetene må representere minst halvparten av arbeidstakerne som omfattes av avtalen.⁷⁸ Etter et slikt vedtak kan også styret gis fullmakt til å godkjenne overenskomst og hovedavtale, gjerne etter nærmere retningslinjer.⁷⁹

Styret kan si opp en tariffavtale, eller et medlem av NAVO kan kreve spørsmålet om oppsigelse forelagt generalforsamlingen.⁸⁰

Forslag om å gå til lockout vedtas av medlemmer som er part i den avtalen tvisten gjelder. Et slikt forslag må vedtas på en generalforsamling, og krever at de to avstemningskriteriene nevnt ovenfor som gjelder tariffavtaler er oppfylt. For at et slikt vedtak skal være gyldig, må det i tillegg godkjennes av generalforsamlingen med to tredels flertall. Dersom lockout vedtas i forbindelse med en streik, kan dette gjøres av styret med to tredels flertall.⁸¹

NAVO har konfliktfond.⁸²

Tariffavtalestruktur

NAVO definerer avtaleverket der NAVO er part som en egen tariffsektor: *NAVO-sektoren*. Tariffavtalestrukturen er her forskjellig både fra privat og offentlig sektor. Tre i hovedsak likelydende hovedavtaler regulerer forhandlingsordningen og tvisteløsninger, formene for samarbeid og medbestemmelse, og rettigheter for tillitsvalgte innenfor NAVO-sektoren.⁸³ Det er NAVO og hovedorganisasjonene som er parter i avtalene. LO representeres etter et vedtak i sekretariatet av LO Stat. YS representeres av YS-S. Etter som AF ikke er konstruert som en hovedorganisasjon med myndighet overfor medlemsorganisasjonene, måtte det lages en egen hovedorganisasjonsliknende konstruksjon for AF-forbundene. Den fikk navnet SAN, Sammenslutningen av akademikerorganisasjoner i NAVO, og er gitt myndighet til å forhandle på vegne av de AF-organisasjonene som har medlemmer i NAVO-sektoren.

NAVO har valgt å gi sine avtaler betegnelser som skal gjøre det lett å skille dem fra hverandre. Avtaleverket er inndelt i tre typer avtaler:

- Hovedavtale
- Overenskomst
- Særavtale

⁷⁷ Samtale med sektorsjef Ellen Gjerde og sektorsjef Sverre Harvei, NAVO, 11.11.96.

⁷⁸ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 6-2.

⁷⁹ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 6-2.

⁸⁰ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 6-3.

⁸¹ Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 6-5.

⁸² Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 7-2.

⁸³ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995.

Hovedavtalene gjelder alle tariffområdene og er inngått mellom NAVO og en hovedsammenslutning. Del I omtaler prosedyrer for forhandling og inngåelse av avtale. Videre gir del I regler om fredsplikten, tvisteløsning, regler for opprettelse av særavtaler, permittering av ansatte, og liknende.⁸⁴ Denne delen av hovedavtalen beskriver et forhandlingssystem som skiller seg både fra det vi finner i privat og i offentlig sektor.

Hovedavtalens del II omtaler samarbeidsformer og rett til informasjon og medbestemmelse. Disse bestemmelsene er bygget opp etter samme prinsipp som hovedavtalen mellom LO og NHO. I del III av hovedavtalen mellom NAVO og hovedorganisasjonene/SAN, er spørsmål knyttet til tillitsvalgte og tillitsvalgtes rettigheter behandlet. Disse bestemmelsene gir tillitsvalgte rettigheter og goder som strekker seg noe ut over de rettighetene hovedavtalen mellom LO og NHO gir. Et eksempel på dette er en bestemmelse om at tillitsvalgte i en virksomhet kan ta med seg en representant fra forbundet eller hovedorganisasjonen under forhandlinger lokalt i virksomheten.⁸⁵ Et annet eksempel er spørsmålet om rett til tjenestefri med lønn for deltakelse i faglig arbeid. Også her gir hovedavtalen for NAVO-sektoren større rettigheter enn LO-NHO-avtalen. Avtalen for NAVO-sektoren gir allikevel ikke de samme rettigheter som hovedavtalen i staten.⁸⁶

Hovedavtalen er under revisjon høsten 1996.⁸⁷

Overenskomstområder og overenskomster

NAVO-sektoren er delt inn i tre overenskomstområder. Følgende virksomheter som er medlem av NAVO er i dag plassert innenfor de tre områdene:⁸⁸

Overenskomstområde 1	Norsk Rikskringkasting AS (NRK)
Overenskomstområde 2	Telenor AS
Overenskomstområde 3	AS Apotekernes Fællesindkjøp Billettservice AS Garantikassen for fiskere Medinova SF Nordic Aviation Resources AS (NAR) Norges forskningsråd Norsk Eiendomsinformasjon AS (forts. neste side)

⁸⁴ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, del I.

⁸⁵ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 47.

⁸⁶ Sammenlign Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 52, Hovedavtalen mellom LO og NHO av 1990, § 6–9 og Hovedavtale i staten, inngått 17. mars 1992, § 34.

⁸⁷ Samtale med sektorsjef Ellen Gjerde og sektorsjef Sverre Harvei, NAVO, 11.11.96.

⁸⁸ Oversikten er ikke fullstendig når det gjelder overenskomstområde 3. Den er basert på opplysninger om NAVOs medlemmer i brosjyren *Presentasjon av NAVO, Overenskomst mellom LO Stat/NTL og NAVO/Statkorn AS, 01.05.96–30.04.98*, og samtale med sektorsjef Ellen Gjerde og sektorsjef Sverre Harvei, NAVO, 11.11.96.

Overenskomstområde 3 (forts.) Norsk institutt for studier av forskning og utdanning
Norsk medisinaldepot AS
Norsk Tipping AS
NSB Gardermobanen AS
NSB Reisebyrå AS
Oslo Hovedflyplass AS
Postbanken
SIVA SF (Selskapet for industrivekst)
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)
Statens Datasentral AS
Statkorn AS
Statnet SF
Statskog SF
Stavanger Hvanesilo AS
Stiftinga Det Norske Samlaget
Stormøllen AS
Uninett AS
VESO AS

Tre nye virksomheter har meldt seg inn i NAVO etter at overenskomstene ble sluttet våren 1996: Nordkring AS, Sem Gjestegård AS og Statens Kantiner.⁸⁹ Statens Kantiner vil bli medlem fra 1. januar 1997. Virksomheter som melder seg inn i NAVO beholder de tariffavtalene som de er bundet av ut avtalens løpetid, men blir ved innmelding bundet av deler av hovedavtalen i NAVO-sektoren.

Inndeling i overenskomstområder er gjenstand for forhandling. Innenfor hvert overenskomstområde kobles avstemningene over nye overenskomster. Det vil si at ved uravstemning legges alle stemmene sammen til et samlet resultat for overenskomstområdet.

Grunnen til at to bedrifter er isolert i egne overenskomstområder er delvis disse avstemningsprosedyrene. Telenor AS er en bedrift med over 15 000 ansatte. Skulle avstemningen i Telenor kobles med avstemningen for de andre bedriftene som alle i sammenlikning er små, ville Telenors ansatte dominere avstemningen. En kan også hevde at telesektoren er så stor, og av en slik karakter, at den nærmest er en egen bransje. NAVOs forhandlingsystem er imidlertid ikke tenkt utviklet etter bransjelinjer.⁹⁰

NRK er også isolert i et eget overenskomstområde. Grunnen til dette har vært at Norsk Journalistlag ikke er tilknyttet en hovedorganisasjon. Det kan framføres prinsipielle grunner for at organisasjonen ikke bør stå tilsluttet en hovedorganisasjon. NAVO og hovedorganisasjonene har i hver fall akseptert at Norsk Journalistlag skal likebehandles med hovedorganisasjonene når det gjelder NRK. Dette er løst ved at NRK er definert som et eget overenskomstområde.

⁸⁹ *Orienterer*, nr. 3, NAVO oktober 1996.

⁹⁰ Haukaas 1996:4 f.

Innenfor hvert av disse tre overenskomstområdene inngår NAVO og hovedorganisasjonene/SAN overenskomster. Disse overenskomstene har to deler. Del A er en generell del felles for alle virksomheter innenfor et overenskomstområde. Del B er en spesiell del, som vanligvis forhandles lokalt ved hver enkelt virksomhet mellom virksomheten og forbund eller foreninger som er tilsluttet en hovedorganisasjon eller SAN, og som har medlemmer i den enkelte virksomheten.⁹¹

I tillegg kan det opprettes særavtaler. Dette er lokale avtaler, som NAVO og hovedorganisasjonene/SAN ikke er parter i. Hovedavtalen og NAVOs vedtekter krever at slike avtaler ikke skal være i strid med hovedavtale og overenskomst.⁹²

Prosedyrer ved inngåelse av overenskomster

Forhandlingene om overenskomst i NAVO-sektoren følger en sekvens der forhandlingene foregår sentralt - lokalt - sentralt.

De sentrale forhandlingene foregår mellom NAVO og hovedorganisasjonene/SAN. I overenskomstområde 1, som gjelder NRK, er også Norsk Journalistlag med. Ved inngåelse av nye overenskomster eller endring av gamle, starter forhandlingene med at de sentrale partene møtes og forhandler om overenskomstens generelle del (Del A). Den inneholder gjerne bestemmelser om et generelt tillegg som skal gis til alle. Del A kan videre inneholde generelle bestemmelser om for eksempel arbeidsvilkår, utdanning eller pensjon. I tillegg fastsetter partene en framdriftsplan med tidsfrister for gjennomføringen av forhandlingene.⁹³ Det vil si at rammer og premisser for de lokale forhandlingene legges sentralt.

Dersom de sentrale forhandlingene om overenskomstens del A ikke fører til enighet, kan hovedorganisasjonene/SAN og NAVO gå til plassoppsigelse etter gjeldende regler. Ved enighet sendes protokoll med resultatet av forhandlingene under del A til de lokale partene, med beskjed om når de lokale forhandlingene må være avsluttet.

De lokale forhandlingene om overenskomstens del B foregår mellom virksomhetene og forbund og foreninger som står tilsluttet en hovedorganisasjon eller SAN. Tidsfristen er en begrensning for disse forhandlingene. Den har i praksis vært satt til 10–14 dager. Det er allikevel ikke satt andre rammer for forhandlingene enn de som eventuelt gis av partene etter de sentrale forhandlingene om del A.

Resultatet fra forhandlingene om del B skal før fristens utløp sendes tilbake til de sentrale partene. Dette gjelder enten de lokale partene er kommet til enighet eller ikke. Det er ikke adgang etter avtaleverket til å gå til plassoppsigelse etter at lokale forhandlinger om del B er brutt sammen.

Når de sentrale partene har mottatt resultatet fra de lokale forhandlingene begynner en siste forhandlingsrunde mellom de sentrale partene. Disse skal nå forhandle om, som det heter i hovedavtalen, «eventuelle utestående spørsmål».⁹⁴ De sentrale partene skal deretter avslutte forhandlingene om overenskomsten. Dersom det ikke er kommet til enighet mellom partene, kan partene gå til plassoppsigelse der prosedyrene følger arbeidstvistloven.

⁹¹ Hovedavtalen krever at et forbund eller en forening må være medlem av en hovedorganisasjon/SAN, ha minst 800 medlemmer i NAVO-sektoren og minst tre medlemmer i en virksomhet for å få rett til å forhandle om overenskomstens del B. Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 5.

⁹² Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 15, Vedtekter for NAVO, sist endret 5. juni 1996, § 6–4.

⁹³ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 7.

⁹⁴ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 7.

Overenskomstens del A forhandles dermed sentralt, mens overenskomstens del B forhandles lokalt i den enkelte virksomheten. Det er derfor vanlig at virksomheten og det enkelte forbundet eller foreningen også står som parter i overenskomstene, sammen med NAVO og hovedorganisasjonene/SAN.⁹⁵

Hovedavtale		Forhandles
Overenskomst	Del A	sentralt
	Del B	Forhandles
Særavtale		lokalt

Fredsplikt og streikerett

Hovedavtalen fastslår at partene har fredsplikt på vanlig måte så lenge en overenskomst gjelder.⁹⁶ Det er bare hovedorganisasjonene/SAN som kan gå til plassoppsigelse.⁹⁷ Prosedyrene ved streik og lockout følger arbeidstvistloven.

Hovedavtalen inngår som del av overenskomstene, men er allikevel en selvstendig avtale, med løpetid som er uavhengig av overenskomstenes varighet.⁹⁸ Særavtalers løpetid kan være knyttet til overenskomster, men behøver ikke være det. Dette gir et avtalesystem der ulike avtaler løper ut til noe forskjellig tid. I hovedavtalen har partene bestemt at kollektiv oppsigelse skal anerkjennes som gyldig oppsigelse ved revisjon av overenskomsten.⁹⁹ Oppsigelsen skal utveksles mellom hovedorganisasjonene/SAN og NAVO. Det vil i praksis si at streik og lockout bare skal brukes ved revisjon av overenskomster og eventuelt under sympatiaksjoner. Dersom NAVO eller arbeidstakerorganisasjonene ønsker endringer i hovedavtale eller særavtaler, og ikke oppnår enighet om dette, vil spørsmålet måtte kobles til forhandlingene om overenskomst for at lockout eller streik skal være et tilgjengelig maktmiddel.

Tariffavtaler og dekningsgrad

Overenskomstene i NAVO-sektoren er knyttet til hver enkelt virksomhet. Det er ikke en felles avtale for hver bransje. Det gir en vertikal avtalestruktur, der alle grupper ansatte er plassert inn i virksomhetens lønnsystem. I utgangspunktet vil et slikt system gi stor grad av lokal tilpasningsmulighet og lokal variasjon. En og samme yrkesgruppe kan i prinsippet ha ulik lønn i to ellers like virksomheter. Dette gjelder selv om de ansatte er organisert i samme forbund eller organisasjon. Innen NAVO-sektoren finnes eksempler på dette når det gjelder ingeniører.¹⁰⁰ Praksisen med lokale forhandlinger av overenskomstens del B styrker en slik utvikling. Det er også en uttalt intensjon i NAVO at lønnsdannelsen skal skje lokalt.¹⁰¹

⁹⁵ For eksempel Overenskomst mellom LO Stat/NTL og NAVO/Statkorn AS, 01.05.96–30.04.98.

⁹⁶ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 12.

⁹⁷ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 9.

⁹⁸ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 2 og 3.

⁹⁹ Hovedavtale mellom NAVO – Hovedorganisasjonene/SAN, inngått 15. desember 1995, § 9.

¹⁰⁰ Samtale med sektorsjef Ellen Gjerde og sektorsjef Sverre Harvei, NAVO, 11.11.96.

¹⁰¹ Haukaas 1996:5.

To faktor kan motvirke en slik utvikling mot lokalt differensierte lønninger innenfor samme yrkesgruppe eller bransje. Det ene er de sentrale forhandlingene som foregår før og etter de lokale. Her vil for det første deler av lønnstillegget gis sentralt, det vil si at alle tillegg blir gitt uavhengig av den enkelte virksomheten innenfor overenskomstområdet. De sentrale tilleggene har ikke vært store. Ved de to oppgjørene som har vært i NAVO-sektoren, har fordelingen mellom sentrale og lokale tillegg vært rundt 40/60. Det vil si at det vesentligste av lønnsreguleringen har foregått lokalt. Det finnes også en mulighet for de sentrale partene å begrense effekten av de lokale forhandlingene etter at disse er ferdig. I sluttforhandlingene skal hovedorganisasjonene/SAN og NAVO forhandle videre og avslutte forhandlingene. Hvilke muligheter hovedorganisasjonene/SAN har til å motvirke lønnsdifferensiering i disse avsluttede forhandlingene er vanskelig å si.

Den andre faktoren som kan motvirke differensierte lønninger mellom virksomheter, er organisasjonenes evne og vilje til å samordne forhandlingene i de ulike virksomhetene. Med bare to lønnsoppgjør i NAVO-sektoren, er erfaringsgrunnlaget for partene foreløpig lite. Enkelte har imidlertid gitt uttrykk for at tiden ble svært knapp ved de lokale forhandlingene. Oversikten over helheten i oppjøret hadde lett for å forsvinne for de som forhandlet lokalt.¹⁰² Det kan selvfølgelig være et ønske hos mange at de lokale forhandlingene skal foregå mest mulig isolert i virksomhetene, slik at de best mulig kan være et uttrykk for virksomhetens lønnsevne. Arbeidsgivere som er i en konkurransesituasjon om arbeidskraften er allikevel avhengig av å skjele til andre, for ikke å komme i en vanskelig situasjon. Dette vil stimulere en homogenisering av lønnsnivået etter bransje eller yrkesgruppe. Likeledes er det grunn til å tro at en rekke forbund og organisasjoner ikke ønsker å komme i en situasjon med stor lønns-spredning blant medlemmene.

I overenskomstens del A er det tatt inn en bestemmelse om forholdet til andre overenskomster som åpner for såkalte «hengavtaler». De lokale partene kan i forhandlinger bli enige om å gjøre en tariffavtale fra andre sektorer utenfor NAVO-sektoren gjeldende for en gruppe arbeidstakere.¹⁰³ Et eksempel på dette er avtalen for skogsarbeidere i Statskog. De har en avtale som tilsvarende avtalen Fellesforbundet, seksjon Skog og land, har med Skogbrukets landsforening i NHO.¹⁰⁴ Dersom dette gjøres, gjelder ikke overenskomstens generelle del (del A) disse gruppene. Hovedavtalen for NAVO-sektoren vil imidlertid fortsatt gjelde.

Våren 1996 hadde virksomhetene tilknyttet NAVO rundt 30 000 ansatte. Disse var fordelt på følgende hovedorganisasjoner:¹⁰⁵

LO Stat	16.300	55%
YS	4.303	14%
AF	3.833	12%
Uorg.	5.764	19%
Sum	30.000	100%

¹⁰² Inntrykk formidlet av Eivind Gran (NTL) i samtale 09.10.96.

¹⁰³ Jfr. for eksempel overenskomst mellom LO Stat/NTL og NAVO/Statkorn AS, 01.05.96–30.04.98, del A, pkt X, om forholdet til andre overenskomster.

¹⁰⁴ Samtale med Eivind Gran (NTL) 03.12.96.

¹⁰⁵ Tallene er oppgitt av NAVO og LO Stat.

Det framgår ikke av tabellen hvor Norsk Journalistlags medlemmer er rubrisert. Det er derfor grunn til å tro at tabellen inneholder noen unøyaktigheter. Den gir allikevel en pekepinn på størrelsesforholdet og organisasjonsgraden i NAVO-sektoren.

Organisasjonsgraden ligger nærmere den vi finner i offentlig sektor, og er langt høyere enn i gjennomsnittet for privat sektor. Organisasjonene venter å finne størst prosentandel uorganiserte på Oslo Hovedflyplass som er inne i en anleggsperiode, og i selskaper som for eksempel Telenor kjøper opp fra privat sektor.

De fleste av NAVOs medlemmer er statlige eller kommunale virksomheter som er fristilt. Disse virksomhetene trekker med seg et lønssystem og et regulativsystem som gjerne dekker hele virksomheten. Ved fristilling og overgang til NAVO-sektoren mykes dette opp. Utviklingen av et nytt lønns- og regulativsystem blir ofte en forhandlingssak. Del B i en rekke overenskomster inneholder derfor definisjoner og bestemmelser om lønssystemet i virksomheten. Overenskomsten kan også inneholde bestemmelser om avtalens virkeområde. Som eksempel kan en overenskomst fastsette virkeområdet til «fast ansatt arbeidstaker og midlertidig ansatt arbeidstaker med mer enn 6 – seks – måneders sammenhengende tjeneste», der ledelsen er unntatt overenskomsten.¹⁰⁶

På grunn av den historiske tilknytningen de fleste NAVO-virksomhetene har til statsregulativet eller et kommunalt regulativ, og den forhandlingsbaserte fastsettelsen av et nytt lønssystem, er det naturlig å anta at de aller fleste arbeidstakere, bortsett fra den øverste ledelsen, vil være dekket av overenskomsten. Noe annerledes kan det være for bedrifter som ikke har hatt en slik overgang fra statlig til fristilt virksomhet, og som har stort innslag av yrkesgrupper med liten organisasjonsgrad. Disse er foreløpig i fåtall i NAVO-sektoren.

¹⁰⁶ Overenskomst mellom LO Stat/NTL og NAVO/Statkorn AS, 01.05.96–30.04.98, del B § 1.

Formingen av nye avtalestrukturer

Bedrifter i privat sektor som opererer innenfor offentlig virksomhet, og statlige virksomheter som er fristilt for å orientere seg mot det private markedet, har i noen sammenhenger følt at de dominerende arbeidsgiversammenslutningene og tariffavtalesystemene i privat og offentlig sektor, ikke har passet dem. De har befunnet seg i en randzone, og har forsøkt å krysse grenser. I dette grenselandet har Apo og NAVO etablert seg som to uavhengige arbeidsgiverorganisasjoner. Hvilke forhold har påvirket utformingen av disse organisasjonene og det tariffavtalesystem de har bygget opp? Vi må her nøye oss med å trekke fram to hovedfaktorer i et forsøk på å svare.

Den politiske relasjonen

Den ene hovedfaktoren er det vi kan kalle den politiske relasjonen. Virksomheter som enten mottar statlig støtte eller som eies av staten, trenger en politisk fundert legitimitet for virksomheten, fordi det eksisterer en politisk relasjon mellom virksomheten og det offentlige. Hvordan en slik legitimitet etableres vil variere.

Privateide virksomheter som enten får økonomiske overføringer fra stat eller kommune, eller på annen måte driver virksomhet som framstår som et offentlig tilbud, kan føle et behov for å gjøre arbeidsvilkårene for ansatte så like som mulig de arbeidsvilkårene som finnes i tilsvarende offentlig virksomhet. Dette kan være ønskelig av flere grunner. For det første kan det legitimere bruken av offentlige midler som er tilført virksomheten. Like lønns- og arbeidsvilkår som i det offentlige, kan være en garanti for at midlene brukes etter det formålet som er satt, og på en forsvarlig måte. For det andre kan det fra virksomheten være et ønske om å unngå konflikt med det offentlige for eksempel om arbeidskraft. Like lønns- og arbeidsvilkår vil kunne motvirke konkurranse om arbeidskraft, og hindre at en privat virksomhet beskyldes for å ødelegge for tilsvarende offentlig eid virksomhet. Et eksempel kan være konkurranse om helsepersonell. Trolig er dette en årsak til at enkelte private virksomheter har søkt seg til Apo for å få ivaretatt sine arbeidsgiverplikter. Men et slikt behov for å likestille privat og offentlig virksomhet behøver ikke alltid være til stede. Innefor transportsektoren finner vi eksempler på at privat virksomhet med offentlig støtte foregår parallelt med tilsvarende kommunal virksomhet, der de ansatte går inn under to ulike tariffavtaler med forskjellig lønns- og arbeidsvilkår.

Når NAVO ble opprettet for de statlig fristilte virksomhetene, ble nok politiske forhold vektlagt hos enkelte aktører. Arbeiderpartiet og regjeringen var blant de som ikke ønsket at disse virksomhetene skulle knyttes til NHO. Selv om virksomhetene ikke behøvde å være del av det næringspolitiske samarbeidet i NHO, mente trolig flere at NHO var en politisk aktør statseide virksomheter ikke burde knyttes til.¹⁰⁷ Selv etter en fristilling var det mange som mente den politiske relasjonen mellom statseide virksomheter og staten fortsatt ville bestå. At NAVO har valgt å være en «næringspolitisk nøytral» organisasjon understreker også dette.

¹⁰⁷ Opprettelsen av NAVO kan for enkelte ha vært et middel i en strategi for å lette fristillingen av statlige virksomheter, nettopp fordi den politiske motstanden mot fristilling ville være større dersom disse virksomhetene skulle meldes inn i NHO. Jevnfør Halvorsen 1996:121.

Avtalesystem og interesser

Den andre hovedfaktoren bak utformingen av Apo og NAVO og det tariffavtalesystemet som er bygget opp i disse organisasjonene, er de eksisterende tariffavtalestrukturene i offentlig og privat sektor. De er bygget opp over lang tid. En rekke organisasjoner er vevet sammen gjennom avtaler, og har interesser i å bevare viktige strukturer.

Det er i mange tilfeller andre arbeidstakerorganisasjoner som dominerer i offentlig sektor enn i privat. Norsk Sykepleierforbund har for eksempel avtaler både med Oslo kommune, Kommunenes Sentralforbund og staten. Men de har ingen avtale med NHO. Det er Forbundet for Ledelse og Teknikk, FLT, som har avtale med NHO om bedriftssykepleiere. Dette kan gjøre det mer naturlig for private helseinstitusjoner med ansatte sykepleiere å orientere seg mot et offentlig avtaleverk, der Norsk Sykepleierforbund har avtaler. Norsk Sykepleierforbund ønsker sannsynligvis også dette. At private helseinstitusjoner sto bak danningen av Apo i årene etter krigen, indikerer at både arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner innenfor denne typen virksomhet hadde felles interesser i å utforme tariffavtaler for private virksomheter etter mønster fra det offentlige. Men også det offentlige kunne ha interesse av at konkurransevilkårene mellom privat og offentlig virksomhet ble like. Fra slutten av 1970-tallet kom derfor vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår skulle følge det offentlige, dersom private virksomheter skulle få offentlige midler.¹⁰⁸

I debatten om fristillingen av statlige virksomheter og opprettelsen av NAVO, sloss LO Stat og YS-S først for å få en felles arbeidsgiversammenslutning for all statlig virksomhet, inkludert forvaltningsvirksomheten.¹⁰⁹ Når dette alternativet ikke lenger var aktuelt, støttet organisasjonene opprettelsen av en egen arbeidsgiverorganisasjon. En kan si at disse organisasjonene ønsket en integrert statlig arbeidsgiverpolitikk.

Et slikt ønske kan ha vært begrunnet ut fra flere forhold. Det er nærliggende å tenke seg at organisasjonene etter en fristilling gjerne ville beholde de godene hovedavtalen i staten ga medlemmene, kanskje også andre sider av det statlige avtaleverket. I tillegg kjempet nok forbundene i LO Stat og YS-S for å beholde medlemmene. Dersom fristilte virksomheter meldte seg inn i en av NHOs bransjeorganisasjoner, ville man etter vanlig praksis overføre medlemmer innen LO, for eksempel fra Norsk Tjenestemannslag til Norsk forbund for arbeidsledere og tekniske funksjonærer eller Handel og Kontor. Ved at NAVO ble opprettet, fikk LO Stat og YS-S beholde medlemmene og retten til å slutte avtaler i disse virksomhetene.

Apo og NAVO ble dannet som et svar på spenninger bedrifter i den offentlige randsonen sto i. Spenningene var utløst dels av den politiske relasjonen virksomhetene kom i til stat eller kommune, dels av de avtalesystemene og organisasjonsstrukturene som fantes. Begge organisasjonene har utviklet et eget tariffavtalesystem på sitt felt. Apo har bygget opp et avtalesystem for private virksomheter der avtalene i offentlig sektor blir etterliknet. NAVO har i samarbeid med organisasjonene utformet en helt ny avtalestruktur. En kan vel si at den fortsatt er under utprøving. Sentralt i dette systemet står den lokale lønnsdannelsen kombinert med sentral styring og konfliktrett. Dette er blitt mulig gjennom et vertikalt avtalesystem basert på egne lønssystemer i virksomhetene.

Selv om avtalesystemet i NAVO-sektoren er nytt, kan vi se at det har trekk som kan føres tilbake til forhandlingssystemet i staten. Nye avtalestrukturer formes av nye behov og nye mål, men må forstås i lys av de gamle strukturene, der tradisjon og interesser skaper spenningsfelt det kan være vanskelig å bryte ut av. Kanskje har det vært lettere for de som befinner seg i ingenmannsland, i den offentlige randsonen.

¹⁰⁸ Samtale med direktør i Apo, Ivar Jørgensen, 18.11.96.

¹⁰⁹ Halvorsen 1996:94.

Referanser

Dale, Geir 1991 *Statens arbeidsgiverorganisering 1920–1991. Organisasjons- og tilknytningsformer for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen*, LOS-senteret rapport 91/7.

Halvorsen, Thor Eivind 1996 *Arbeidsgiverorganiseringen for de fristilte statlige virksomhetene. Fra tarifforening til etableringen av NACO 1946–1995*, LOS-senteret rapport 9611.

Haukaas, Lars 1996 «Videreutviklingen av NAVOs avtalesystem», *Orienterer*, nr. 3, NAVO oktober 1996.

NOU 1979:30 *Samordning av statens arbeidsgiverinteresser*.

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*.

NOU 1992:11 *Arbeidsgiversammenslutning for frittstående statlige virksomheter*.

Stokke, Torgeir 1996 *NHO: Medlemmer, organisasjonsgrader og tariffavtaler*, Fafo-notat 1995:12

Terjesen, Einar A. 1995 *Norsk kommuneforbund 75 år. Fellesskap og likeverd 1945–1970*, Bind 2, Oslo.

Arbeidsgiverorganisering i den offentlige randsonen – Apo og NAVO

I tråd med omleggingen av forskningspolitikken i Norge, har myndighetene uttrykt et ønske om at de frittstående forskningsinstituttene utvikler strategiske instituttprogrammer (SIP). Disse instituttprogrammene skal ha et langsiktig perspektiv, og videreutvikle forskningsinstituttenes basiskompetanse. Forskningsstiftelsen Fafo har utarbeidet et omfattende instituttprogram, og den delen av programmet som omhandler de kollektive aktørenes rolle på arbeidsmarkedet finansieres av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Delprogrammet «De kollektive aktørenes rolle på arbeidsmarkedet» ble startet opp i 1996, og hittil (desember 1996) er det utkommet følgende publikasjoner:

Torgeir Aarvaag Stokke: *Estimering av tariffavtaledekningen i Norge – strategier og foreløpige makrotall.*

Kristine Nergaard: *Organisasjonsgraden målt gjennom AKU 2. kvartal 1995.*

Åsmund Arup Seip: *Arbeidsgiverorganisering i den offentlige randsonen.*

Torgeir Aarvaag Stokke: *NHO: Medlemmer, organisasjonsgrader og tariffavtaler.*



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1996:13
Bestillingsnummer 870