

Håvard Lismoen

En framtid for LO i Forsvaret?

LOs framtid i offentlig sektor

Håvard Lismoen

En framtid for LO i Forsvaret?

LOs framtid i offentlig sektor

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

Om prosjektet	5
1 Innledning	7
Fagbevegelsen i Forsvaret	9
Forhandlingsystem og avtalestruktur	12
2 Forsvarets utvikling fra 1980–2003	14
Et forsvar i krise	14
Nye styrings- og tilknytningsformer	16
Omstillingens konsekvenser for Forsvarets ansatte	19
Tariffpolitikk og avtalesystem	22
Medlemsutvikling og organisasjonsstruktur	24
3 utfordringer fram mot 2010	28
Forsvaret mot 2010	28
LO, LO Stat og forsvarsorganisasjonenes utfordringer	31
Litteratur	36
Tabellvedlegg Sysselsettingsutvikling 1992–2003	36

Om prosjektet

I dette prosjektet gir Fafo en samlet, helhetlig beskrivelse og analyse som kan gi grunnlag for en debatt om felles utfordringer for fagbevegelsen i offentlig sektor. Bakgrunnen er de store endringene i offentlig sektor som medfører utfordringer av både faglig-politisk og organisatorisk art. Oppdragsgiver for prosjektet er de to kartellene LO Stat og LO Kommune.

Dette er *ikke* et prosjekt som skal legge opp til debatt om hva som er offentlig ansvar, hvordan tjenestene skal organiseres og hvem som skal utføre dem. Det dreier seg heller ikke om hvordan fagbevegelsen skal kjempe politisk for mer offentlig styring og ansvar eller for å bevare offentlige arbeidsplasser. Vårt formål er å legge opp til en debatt om hvilke konsekvenser endringene i offentlig sektor får for fagbevegelsen, og hvordan den skal tilpasse seg organisatorisk og på andre måter for å stå sterkest mulig i kampen for å skape best mulige kår for sine medlemmer.

Prosjektet har tatt for seg de samfunnsområdene som i dag er innenfor LO Stat og LO Kommune sine domener, et spenn fra kommunal forvaltning til Telenors forretningsdrift. Vi prøver å si noe om hva som skjer innenfor hele det store spennet av områder og virksomheter som i dag sorterer under de to kartellene.

Prosjektet er bygd opp av tre moduler, hvor modulene samlet utgjør en helhet, men hvor ulike brukergrupper i sine diskusjoner kan plukke dokumentasjon fra modulene etter behov for sitt formål. Samlet håper vi dette kan utgjøre et grunnlag for LO til å diskutere strategi og organisatoriske løsninger

De tre modulene er:

Modul I Ståstedet beskriver utviklinga av offentlig sektor, fagbevegelsens organisasjonsstruktur og hvilken faglig politikk fagbevegelsen har ført fra starten for vel hundre år siden, og til i dag. Modulen prøver også å si noe om hvilke utfordringer som har vokst fram i løpet av de siste åra og som ikke har funnet noen løsning.

Det er umulig å gå i dybden på hele den enorme offentlige sektoren med sine mange hundre tusen arbeidstakere. I *modul II Områdebeskrivelser* tar vi derfor for oss et utvalg på ni bransjer/områder og virksomheter som representerer ulike deler av sektoren. Gjennom disse håper vi å gi en dypere forståelse av hva som skjer og hvordan sektoren samlet vil utvikle seg.

I *Modul III Debattheft* samler vi trådene og prøver å gi en kort, helhetlig beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene som får konsekvenser for fagbevegelsen framover. Dette skal være grunnlaget for en debatt om utfordringene på lang sikt og hvordan fagbevegelsen må tilpasse seg organisatorisk og faglig-politisk..

Resultatet av arbeidet er publisert i følgende dokumenter, alle med felles hovedtittel *LOs framtid i offentlig sektor*:

Modul I:

- Espen Løken og Arne Pape: LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse (Fafo-rapport 437)

Modul II:

- Åsmund Arup Seip: Med ekspedisjonssjefen som motpart. Framtidig organisering og forhandling i departementene (Fafo-notat 2004:7)
- Nina Kristiansen Skalle: En sterk aktør i et skrumpende marked. utfordringer for LO i Skatteetaten (Fafo-notat 2004:8)
- Håvard Lismoen: En framtid for LO i Forsvaret? (Fafo-notat 2004:9)
- Marit Skivenes: Profesjonalisering og privatisering i barnevernsektoren. Problem eller potensial for LO? (Fafo-notat 2004:10)
- Leif Moland: Når katta vokser og musene blir mange. Om vekst, oppstykkning og nye aktører i pleie- og omsorgssektoren (Fafo-notat 2004:11)
- Inger Lise Skog Hansen: Fra forvaltning til helseforetak. utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor (Fafo-notat 2004:12)
- Stein Gunnes: LO og bussektoren. Samling om felles utfordringer (Fafo-notat 2004:13)
- Sigmund Aslesen: Fra monopolist til markedsaktør. utfordringer for LO i postsektoren (Fafo-notat 2004:14)
- Bård Jordfald: Fra traust etat til Oslo Børs. Om endringer i norsk telekommunikasjon og utfordringer for fagbevegelsen (Fafo-notat 2004:15)

Modul III:

- Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken: utfordringer for LO i offentlig sektor. Debatt-hefte. (Fafo-rapport 438)

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken har delt prosjektlederansvaret for prosjektet. I tillegg takkes Kristine Nergaard, Dag H. Odnes og Torgeir Aarvaag Stokke for verdifulle innspill underveis og kvalitetssikring av publikasjonene. Takk og også til publikasjonsavdelingen for godt samarbeid i ferdigstillingen av publikasjonene!

Oslo, mai 2004

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken

1 Innledning

Fram mot slutten av 1980-tallet framsto Forsvaret som en av de tryggeste og mest stabile arbeidsplassene i offentlig sektor, og representerte en livslang yrkeskarriere for både sivilt og militært ansatte. Forutsigbarheten og stabiliteten ble underbygget av den kalde krigens logikk, og Norges plass i denne konflikten. Forsvarets rolle og betydning i det norske samfunnet ble understøttet av en jevn økning i forsvarsbudsjettene i samme periode. Dette bildet endret seg mot slutten av 1980-tallet ved den kalde krigens slutt. Som følge av endringer i den sikkerhets- og forsvarspolitiske virkeligheten oppsto en strukturell og økonomisk ubalanse mellom Forsvarets faktiske innretning og framtidige behov, og ikke minst mellom Forsvarets behov og de faktiske bevilgninger som ble gitt fra staten. I kjølvannet av disse endringene kom et sterkere politisk krav om modernisering og effektivisering, og man begynte derfor allerede tidlig på 1990-tallet en prosess for å møte Forsvarets nye utfordringer. Siden den gang har situasjonen i Forsvaret fortonet seg som en kontinuerlig omstillingsprosess, hvor en gang så trygge arbeidsplasser er blitt lagt ned, fristilt, og i noen tilfeller privatisert, og Forsvarets virksomhet er blitt redusert og omorganisert. Formålet med disse omstillingene har vært å endre Forsvarets innretning vekk fra det tradisjonelle totalforsvaret til et mindre omfangsrikt innsatsforsvar, med større vekt på internasjonal aktivitet. I tillegg har Forsvaret i denne perioden blitt innhentet av de samme kravene til økonomisk innsparing og ressurseffektivisering som resten av offentlig sektor, tett fulgt av nye ledelses- og styrings-systemer.

Fagorganisasjonene har tradisjonelt forholdt seg pragmatisk til endringer og planer for Forsvaret, også de som har kommet til i nyere tid. Nye forslag til gjennomgripende forandringer i Forsvarets virksomhet legger ytterligere press på de ansattes opparbeidede kollektive og individuelle rettigheter, og ikke minst trusler om svekkelser av ansettelsesvilkår, utdanningsforhold og medbestemmelse. Hovedutfordringen for LO i Forsvaret vil være å løse medlemsorganisasjonene gjennom en ny periode med turbulens, både i forhold til arbeidsgiversiden, men også i forholdene mellom tjenestemannsorganisasjonene selv.

Forsvarsstrukturen anno 2003

Forsvaret er den største etaten innenfor det offentlige virksomhetsområdet med om lag 18 000 sivilt og militært ansatte, inkludert vervet personell. I tillegg var det i 2003 anslagsvis 14 000 vernepliktige soldater i Norge, så den samlede fredsstyrken utgjorde omlag 32 000 tilsatte. Hvis man ser på Forsvaret som helhet, finner man et langt spenn av yrkesgrupper. Innenfor det sivile segmentet finner man forpleinings-/kantinepersonell, vanlige saksbehandlere, mekanikere, fagarbeidere, ingeniører, sjåførere, filmfotografer, forskere, tannlegesekretærer osv. Denne listen kan gjøres enda lengre. Innenfor det militære segmentet finnes befal og offiserer innenfor alle gradsnivåer, fra sersjanter til generaler/admiraler. Innenfor de militære stillingsgruppene kan man finne vervet personell, også kalt grenaderer og matroser avhengig

av forsvarsgren. Vervet personell består av frivillig korps av spesialister med militær status, men midlertidig ansatt som tjenestemenn, og som faller inn under gjeldende lover og regler for tjenestemenn i Forsvaret. Også innenfor de operative styrkene finnes vervet personell, for eksempel Telemarksbataljonen.

Forsvaret er en kompleks og omfattende organisasjon, men kan for enkelthets skyld deles opp i ledelses- og kommandoapparat, operative ledd og støttefunksjoner. Ledelsesnivået består av det sivilt ledete Forsvarsdepartementet (FD) med Forsvarsministeren som øverste konstitusjonelle og parlamentariske myndighet, i tillegg til en integrert Forsvarssjef (FSJ) og hans stab (FST) (se boks nedenfor). Under seg har forsvarssjefen et kommandoapparat bestående av et nasjonalt Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) med underliggende landsdelskommandoene Nord og Sør. Innefor de operative ledd finnes de tre våpengrenene Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, i tillegg til Heimevernet. Her finnes også operative støttefunksjoner. Innenfor støttefunksjonssegmentet finner man en rekke fellesfunksjoner, noen underlagt Forsvarsdepartementet og andre direkte underlagt forsvarssjefen. Blant disse er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) som er direkte underlagt forsvarssjefen, og Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) og Forsvarsbygg (FB) som begge er underlagt Forsvarsdepartementet. Innenfor støttefunksjoner finner man også en rekke utdannings- og opplæringsinstitusjoner.

Det har hele tiden vært et sterkt ønske om demokratisk og politisk kontroll av Forsvarets virksomhet fra myndighetenes side. Samtidig har Forsvarets hensikt og ekstreme egenart beordret et klart skille mellom politiske hensyn og fagmilitære hensyn for at virksomheten skal ha hatt mulighet til å utøve sin rolle. Forsvarets etats- og ledelsesstruktur bærer derfor helt klart preg av å ha vokst fram gjennom spenningsforholdet mellom politikk og fag. Ledelsesstrukturen har blitt endret en rekke ganger, sist i august 2003, da forsvarssjefen og hans funksjoner fra Forsvarets Overkommando (FO) ble integrert i Forsvarsdepartementet. FO ble nedlagt og en Forsvarsstab (FST) ble etablert for å understøtte forsvarssjefen. Målet har vært å styrke strategisk planlegging og styring av Forsvaret. Forsvarssjefens formelle rolle er ikke blitt vesentlig endret som følge av denne prosessen. Fortsatt står Forsvarsministeren ansvarlig for alle beslutninger som treffes og tiltak som iverksettes i departementet og i underlagte etater. Forsvarssjefen har som før en dobbeltrolle som både øverste fagmilitære rådgiver i departementet, og som etatssjef for Forsvarets militære organisasjon (FMO). Iverksettelsesbrevene som følger opp budsjettvedtak er det sentrale styringsdokumentet i forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets militære organisasjon (ledet av forsvarssjefen). Et annet overordnet viktig styringsinstrument er Stortingets langtidsplaner, hvor hovedretningslinjene for utviklingen av Forsvaret fem år framover blir skissert. Innenfor rammene av disse styringsdokumentene har forsvarssjefen fortsatt ansvaret for den utøvende ledelsen og styringen av Forsvarets samlede virksomhet og ressursbruk. Motstanderne av denne sammenslåingen hevder at dette vil svekke forsvarssjefens fagmilitære uavhengighet, mens tilhengerne har ment at forsvarssjefens uavhengighet kan like godt ivaretas som en integrert del av departementet.

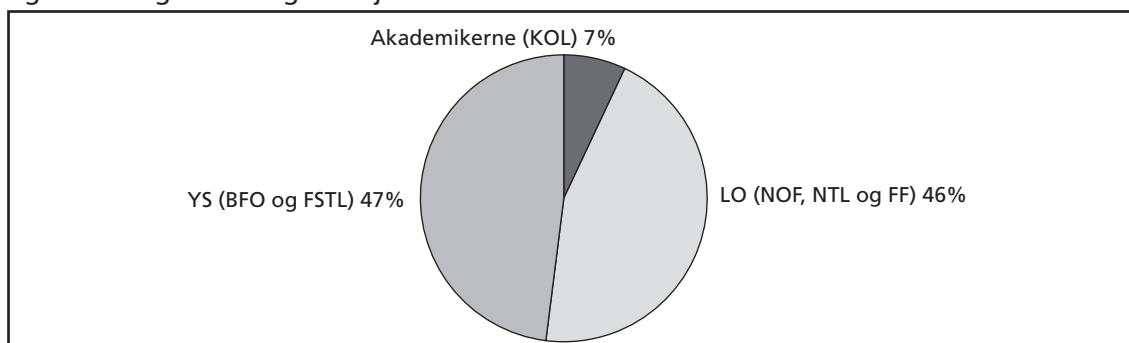
Forsvaret i samfunnet

Forsvarets størrelse og betydning i det norske samfunnet kommer klart fram hvis man ser på forsvarsbudsjettets andel av bruttonasjonalproduktet i Norge (BNP). I 2003 utgjorde dette i underkant av 30 milliarder kroner, eller om lag to prosent av BNP. Selv om forsvarsbudsjettet som andel av BNP har sunket jevnt de siste årene, så utgjør Forsvaret en betydelig del av offentlig sektor, og har stor samfunnsøkonomisk betydning, ikke minst i forhold til sysselsetting, bosetting, og næringsvirksomhet i Norge. Forsvaret har vært et av myndighetenes viktigste distriktspolitiske virkemidler for å opprettholde et spredt bosettingsmønster og like levekår i landet som helhet. Store deler av forsvarsbudsjettet kommer også norsk næringsliv til gode gjennom Forsvarets drift, investeringer og gjenkjøpsavtaler. I tillegg har det norske forsvaret ved sin innretning vært en viktig grunnstein i det norske demokratiet, og har i hele etterkrigstiden hatt stor støtte i det norske folket. Den demokratiske forankringen gjenspeiles i et folkeforsvar basert på allmenn verneplikt for alle menn uansett sosial bakgrunn og status. Utviklingen av befalsutdanningen etter krigen med rekruttering fra alle samfunnslag og like muligheter for livslang karriereprogresjon har befestet demokrati som et bærende prinsipp i Forsvaret. Det er ikke til å komme bort fra at fagbevegelsens nærvær har spilt en viktig rolle i demokratiseringen og legitimeringen av Forsvaret i Norge.

Fagbevegelsen i Forsvaret

Organisasjonsmønsteret i Forsvaret kan tilsynelatende virke uoversiktlig med mer enn 20 arbeidstakerorganisasjoner i virksomhet på lokalt nivå. Majoriteten av disse er av liten betydning, da de har få medlemmer. Fem organisasjoner er derimot av betydning ved at de har forhandlingsrett (delegert) etter Hovedavtalen. Disse er Norsk Offiserforbund (NOF) og Norsk Tjenestemannslags Landsforening 101 (NTL 101) fra LO, og Befalets Fellesorganisasjon (BFO) og Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund (FSTL), som begge er medlemmer i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS). I tillegg er Akademikerne representert i kraft av å være hovedsammenslutning. Forhandlingsmyndighet for Akademikerne (inkludert de mindre organisasjonene) er delegert til Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening (KOL).

Figur 1 LO og hovedorganisasjonene i Forsvaret

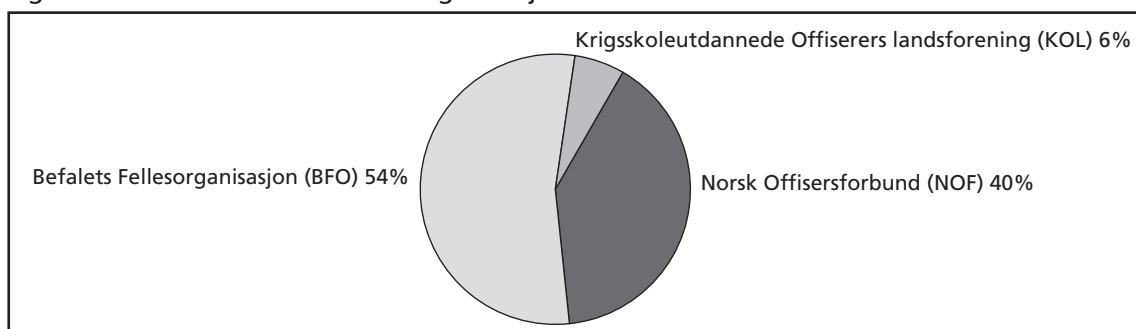


På bakgrunn av det foreliggende tallmaterialet er det vanskelig å nøyaktig beregne organisasjonsgraden i Forsvaret, men den er utvilsomt høy, som i resten av statlig sektor. Estimerer på total organisasjonsgrad varierer, men den ligger trolig mellom 80–90 prosent av totalt antall ansatte. Vi kan også vanskelig si noe om variasjoner i organisasjonsgraden mellom sivilt og militært ansatte, men vi antar at det ikke er store forskjeller.

Til tross for at LOs størrelse i statlig sektor generelt er blitt redusert i de senere år, så har man klart å opprettholde en stor organisasjon innenfor Forsvaret. NOF er det største LO-forbundet i Forsvaret, med 4750 yrkesaktive medlemmer. Dette tilsvarer en andel av alt organisert befal/offiserer på om lag 40 prosent. NOF organiserer militært personell og i prinsippet alle befalsgrader og elevkategorier på alle nivåer innen de tre forsvarsgrenene (og heimevernet) opp til flaggkommandør. Hovedtyngden av medlemmene ligger i fenrik-, løytnant- og kapteinsjiktet. NOF ble stiftet i 1896. NTL 101 organiserer 3606 sivilt ansatte, om lag 41 prosent av alle organiserte sivile i Forsvaret. NTL 101 har vært involvert siden NTL ble etablert i 1947, og organiserer alle typer sivilt personell. NTL 101 organiserer også en god del vervet personell, samt operative militært ansatte som frivillig tjenestegjør i internasjonale operasjoner.

I tillegg er Fellesforbundet representert i form av Militære Verksteders Samorganisasjon (MVS). MVS organiserer fag-, spesial-, og hjelpearbeidere ved de tekniske verkstedene i Forsvaret, og har 1562 medlemmer, eller om lag 18 prosent av organisert sivilt ansatte. Verkstedoverenskomsten for Forsvaret (VO/F) er en landsomfattende selvstendig hovedtariffavtale, hvor Hovedavtalen mellom LO og NHO er gjort gjeldende. Disse faller utenfor det statlige avtaleområdet. Det er en overenskomst mellom Forsvarsdepartementet på den ene siden og LO/Fellesforbundet/MVS på den andre. MVS vil derfor ikke inngå som en integrert del i denne studien, men vil være en del av diskusjonen der det er overlappende problemstillinger.

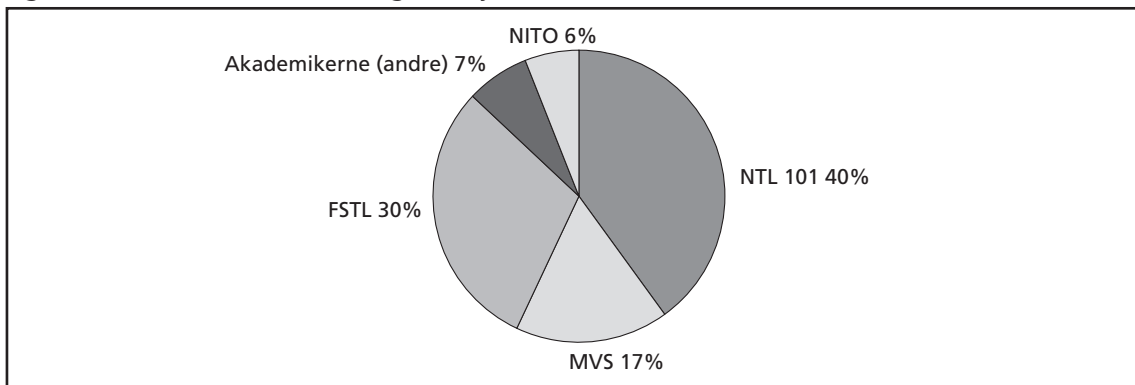
Figur 2 De militære arbeidstakerorganisasjonene i Forsvaret



NOFs viktigste utfordrer blant de militært ansatte er BFO. BFO ble stiftet i 1957, og er den største befalsorganisasjonen i Forsvaret med om lag 6400 medlemmer. Dette utgjør om lag 54 prosent av alle organiserte militært ansatte. KOL er den minste organisasjonen for offiserer og befal. KOL ble stiftet i 1909, og er tilknyttet Akademikerne. KOL har om lag 700 medlemmer, eller om lag seks prosent av organiserte befal og offiserer.

FSTL er NTL 101s viktigste utfordrer på den sivile siden. FSTL ble stiftet i 1960. FSTL har i overkant av 2800 medlemmer, noe som tilsvarer 33 prosent av alt organisert sivilt personell. Nesten alle medlemsorganisasjonene i Akademikerne er representert innenfor Forsvaret. De tre mest dominerende er Norsk Forskerforbund med 176 medlemmer, Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) med 140 medlemmer, og Den norske lægeforening (Dnl) med 105 medlemmer. Til sammen har de sivile organisasjonene i Akademikerne i underkant av 685 medlemmer, som tilsvarer en andel av organisert sivilt personell på om lag åtte prosent. Frittstående Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) organiserer om lag 600 ansatte, men har på grunn av manglende hovedsammenslutningstilknytning bare observatørrett ved forhandlinger.

Figur 3 De sivile arbeidstakerorganisasjonene i Forsvaret



Forhandlingsystem og avtalestruktur

Et omfattende lov- og avtalesystem

Lov- og avtalesystemet i Forsvaret er omfattende og komplisert, og man har derfor valgt å samle mange av de mest sentrale bestemmelsene i Forsvarets Personelhåndbok (FPH). FPH har karakter av å være en avtale, da den er inngått mellom de sentrale organisasjonene, men strengt tatt er den en samling av allerede eksisterende enkeltskriv, hele eller deler av eksisterende avtaler og bestemmelser i lovverket. I den grad det ikke er samsvar mellom FPH og det opprinnelige lov- og avtaleverket, må FPH vike.

Ansettelses- og avtalevilkår er ulike mellom sivile og militære arbeidstakere. Militært ansatte befal omfattes av yrkesbefalsloven, mens sivilt ansatte har status som ordinære stats-tjenestemenn etter tjenestemannsloven. Sivilt personell kan derfor sies opp når stillingen eller arbeidet faller bort, mens befal kan bare avskjediges i eksepsjonelle tilfeller (når man er beviselig uskikket til å utføre sine plikter). Dette betyr at militært ansatt befal har et mye sterkere ansettelses-/stillingsvern enn sivilt ansatte i Forsvaret. Beordringsplikten som befalet er underlagt, noe som i praksis betyr at de står til arbeidsgivers disposisjon og kan beordres bort fra tjenestested på kort varsel, forklarer omfanget av dette vernet.

Både sivilt og militært ansatte faller inn under Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen i staten, og lønn fastsettes derfor i henhold til det statlige lønnsregulativet. Forsvarets spesielle egenart og arbeidsforhold har bidratt til utviklingen av et mangfold av særavtaler (over 50 stykker). Disse avtalene gjør at lønns- og avtalevilkårene for sivilt og militært ansatte i stor grad er ulike. De fleste særavtalene er forbeholdt befal (blant annet Fredsregulativet Del II og ATM), men det finnes også noen for sivilt ansatte (ATS). I tillegg finnes det avtaler for vervede (Fredsregulativ Del III) og vernepliktige (Fredsregulativ Del I). Fredsregulativets Del II regulerer «godtgjøringer og kompensasjon for utgifter, merutgifter, risiko og ulempe for befal der hvor etatens egenart medfører behov for særlig kompensasjon i forhold til øvrige statsansatte». Når det gjelder arbeidstid, og kompensasjon for dette, så følger man i utgangspunktet arbeidsmiljølovens kapittel X, men både sivilt og militært ansatte er i varierende grad unntatt fra disse bestemmelsene gjennom arbeidstidsavtalene (ATM og ATS). Mellom 40–60 prosent (avhengig av aktivitetsgrad for den enkelte) av befalets lønn er derfor ikke regulativ fastlønn, men kommer som resultat av operativ aktivitet som reguleres gjennom særavtalene (aktivitetsbasert lønn). Situasjonen for de regulativlønte sivilt ansatte er i større grad lik den man finner andre steder i staten, og med unntak av et knippe særavtaler følger de sivile tjenestemennene ordinære regler for arbeidstid, risiko- og ulempetillegg.

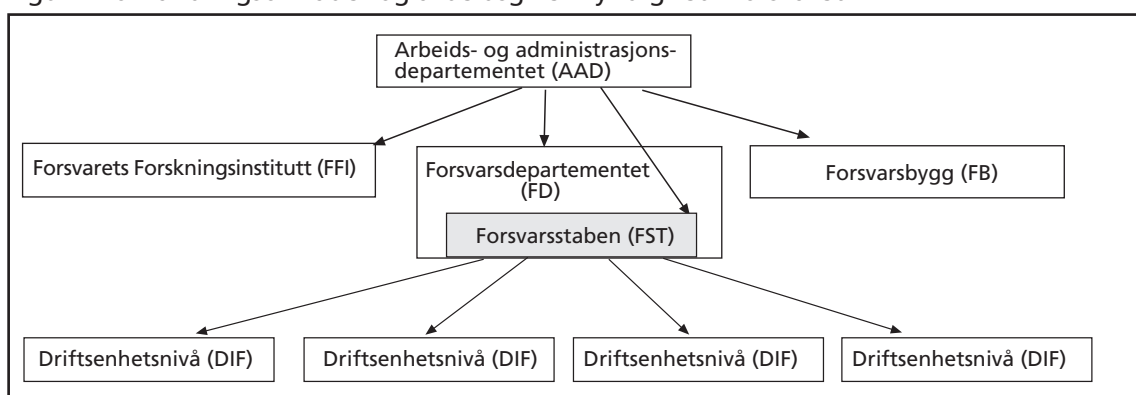
Medbestemmelse

Det er ikke bare i lønns- og arbeidstidsspørsmål at situasjonen i Forsvaret skiller seg ut fra resten av statlig sektor, men også i spørsmål om arbeidstakeres medbestemmelse. Forsvarets tilpasningsavtale til hovedavtalen (TA) er veldig detaljert på dette området. Den går spesielt langt når det gjelder ordninger for informasjon, drøftinger og forhandlinger ved omorganiseringer.

Arbeidsgiver

Det er arbeidsgiveravdelingen i den nye forsvarsstaben som sitter med overordnet arbeidsgiveransvar for både sivilt og militært personell. Det er også her forhandlingsfullmaktene ligger for de fleste særavtalene i Forsvaret. Forsvarsbygg, Forsvarets Forskningsinstitutt og Forsvarsdepartementet er egne forhandlingsområder. Hovedvekten i dette notat er lagt på Forsvarets militære organisasjon (FMO), hvor Forsvarsstaben (FST) har arbeidsgiveransvar. Det er her de fleste ansatte befinner seg, og det er relativt små forskjeller mellom forhandlingsområdene. Forsvarsdepartementets prinsipielt viktigste rolle er å artikulere Forsvarets krav til AAD i forkant av de sentrale forhandlingene i staten.

Figur 4 Forhandlingsområder og arbeidsgivermyndighet i Forsvaret.



De lokale forhandlingene

Forhandlingssystemet i Forsvaret følger av Hovedtariffavtalens bestemmelser i staten, og man har delegert forhandlingsmyndighet ned til forbundsnivå. Det betyr at forhandlinger finner sted mellom tjenestemannsorganisasjonene på den ene siden og forsvarsstaben på den andre. De fleste særavtalene forhandles på dette nivået. De lokale lønnsforhandlingene er videre delegert ned til driftsenhetsnivå (DIF-nivået). Det er i dag om lag 106 slike enheter i Forsvaret. Disse enhetene tildeles en lønnpott etter størrelse på lønsmassen innenfor hver enhet. Av den totale summen som skal fordeles på de forskjellige driftsenhetene har tradisjonen vært at en sentralt avtalt pott blir avsatt til forhandlinger rundt særavtaler og lokale justeringer. I tråd med hovedtariffavtalen har man utviklet en omforent lønnspolitikk for både sivilt og militært personell. Denne lønnspolitikken er overordnet, da partene på DIF-nivå også er forpliktet til å utvikle lokal lønnspolitikk til bruk i lokale forhandlinger. Selv om det primært er lønn det forhandles om lokalt, vil de lokale partene også uttale seg om forhandlinger av ulikt slag som finner sted mellom partene på sentralt nivå.

2 Forsvarets utvikling fra 1980–2003

«Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise.» (St.prp. 45 Omstillingen av Forsvaret i perioden 2002–2005)

Et forsvar i krise

Forsvaret anno 2003 er sterkt preget av de endringene som har funnet sted på den internasjonale arenaen som følge av den kalde krigens slutt (se boks nedenfor). Krisen som det refereres til over henviser til to strukturelle problemer som Forsvaret har stått overfor i lang tid, og som har lagt grunnlaget for en av de største reformene i offentlig sektor. Den ene problemstillingen har å gjøre med ubalansen som eksisterer i forholdet mellom de kostnader og de ressurser Forsvaret mottar for drift av egen virksomhet. Det andre problemet er at selve organiseringen av Forsvarets virksomhet lenge ikke har vært sett på som hensiktsmessig i forhold til nye oppgaver og utfordringer Forsvaret er blitt pålagt. Selv om mange av symptomene ved denne strukturelle ubalansen var synlige allerede før den kalde krigens slutt, så kom misforholdene klarere fram ved endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske betingelser. En rekke tiltak ble vedtatt og iverksatt med den hensikt å forbedre styringen med og effektivisere Forsvaret innenfor de fleste av virksomhetens områder, samt å frigjøre midler til investeringer i ny krigsstruktur. Disse tiltakene, og ikke minst trusselen om slike virkemidler, har

Trusselbildet under den kalde krig var relativt forutsigbart. Norges geografiske plassering nord i Europa og våre allianseforhold anbrakte oss i sentrum av konflikten mellom øst og vest. Forsvaret av Norge ble derfor viet stor oppmerksomhet både nasjonalt og ikke minst internasjonalt av våre alliansepartnere. Det norske forsvarskonseptet var basert på grunnprinsippene om totalforsvar (mobilisering av samfunnets samlede ressurser) og allmenn verneplikt. Kostnadene ved denne omfattende virksomheten ble delvis finansiert av eksterne midler fra USA og andre allierte i NATO. Trusselbildet ga seg også utslag i en bred nasjonal oppslutning om Forsvarets rolle og plass i det norske samfunnet. Fra politisk hold ble dette fulgt opp med en sammenhengende økning i norske forsvarsbudsjetter fra 1970-tallet fram til 1990. Ved den kalde krigens slutt er det internasjonale trusselbildet blitt mer komplisert og mindre forutsigbart, og den teknologiske utviklingen stiller stadig større krav til den militære forsvarsevnen. Skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet er ikke lenger så klar, og konflikter og aktører er av skiftende størrelse og karakter. I dette nye verdensbildet er ikke Norge lenger plassert i sentrum av begivenheter, og mye av Forsvarets virksomhet vil i større grad være internasjonalt rettet. Skiftet i den sikkerhetspolitiske situasjonen har også betydd at kostnadene forbundet med Forsvarets virksomhet i økende grad faller på Norge selv. Samtidig har endrede politiske og samfunnsmessige prioriteringer og krav gjort sitt til at forsvarsbudsjettene er blitt gradvis redusert. Forsvarsbudsjettets andel av BNP har falt fra tre prosent i 1990 til under to prosent i 2003. Dette tilsvarer en reduksjon på over 30 prosent over en tiårsperiode.

skapt store utfordringer for fagorganisasjonene. Det som en gang framsto som en trygg arbeidsplass, preges nå av stor uforutsigbarhet og utrygghet.

Omstilling til ny virkelighet – Stortingsmelding 16 (1992–1993)

For å tilpasse Forsvaret de nye utfordringene og redusere kostnadene forbundet med virksomhetens aktivitet, ble det på begynnelsen av 1990-tallet iverksatt et større reformprosjekt. Utgangspunktet for denne omstillingen var Forsvarskommisjonens rapport av 1990, og på bakgrunn av kommisjonens anbefalinger utarbeidet regjeringen en langtidsplan for Forsvaret framtidige virksomhet (St.meld. 16 1992–1993), som ble senere fulgt opp av en ny langtidsmelding på slutten av 1990-tallet (St.meld. 22 1997–1998). Her ble det lagt opp til store kutt i Forsvarets styrkestruktur og generelle virksomhet, en innføring av nye styrings-systemer og organisatoriske tilknytningsformer, i tillegg til en modernisering av materiell og infrastruktur. Innenfor stadig strammere budsjetterammer betydde dette store reduksjoner i Forsvarets driftsutgifter, med personellreduksjoner som det viktigste enkelttiltaket. Målet som ble satt var en reduksjon på 6400 årsverk over en tiårsperiode, fra 1993 til 2003. Personalpolitikken som skulle være bærende for omstillingen og nedbemanningene ble etablert i St.meld. 31 Om personalpolitikk ved Omstilling av Forsvaret (1993–1994). Tjenestemannsorganisasjonene var fra starten av involvert i utarbeidelsen av disse retningslinjene, og man la opp til bred medvirkning fra organisasjonenes side både på sentralt og lokalt plan. I samarbeid med arbeidsgiver ble det utviklet frivillige virkemidler og tiltak for å stimulere til avgang og mobilitet. En ressursorganisasjon (RO) ble etablert som skulle hjelpe de enkelte arbeidstakerne i omstillingsprosessen, blant annet med å finne alternativ sysselsetting. Hovedprinsippet for nedbemanningene var derfor på 1990-tallet at oppsigelser skulle unngås så langt som mulig.

I den første omstillingsperioden på 1990-tallet kom det til store endringer i den operative delen av Forsvaret, med blant annet en halvering av hærens mobiliseringsstyrke, fra 180 000 til 100 000. Dette sier en del om omfanget av den planlagte omstillingen. I tillegg fikk man en rekke nedleggelse av avdelinger og forsvarsdistrikter. Men reduksjonene i operativ kapasitet ble ikke fulgt opp av tilsvarende reduksjoner i virksomhetens stabs-, støtte- og ledelsesfunksjoner. Driftsutgiftene forble for høye i forhold til budsjetterammene, og viktige investeringer ble lagt på is. Selv om man tidlig gjennomførte personellreduksjonene i henhold til planene, klarte man ikke å opprettholde dette reduksjonstempoet gjennom hele omstillingsfasen, og de ble derfor ikke av den størrelse og karakter man hadde satt seg som mål. Ved slutten av tiåret hadde bare en tredjedel av de forslåtte årsverkkuttene blitt gjennomført. En viktig grunn til dette var at man ikke klarte å redusere Forsvarets arbeidsoppgaver tilsvarende. Mange av stillingene som forsvant som følge av nedleggelse ble ikke faset ut, men gikk rett inn igjen i den øvrige forsvarsorganisasjonen. Mangel på gode avgangstiltak gjorde også sitt til at det var vanskelig å få nok personell til å slutte frivillig, spesielt befal. De bemanningsreduksjoner som faktisk ble gjennomført bidro i en periode til en ubalanse i personellstrukturen, da viktig kompetanse forsvant ut både innen operativ virksomhet og fra sivilt personell. I noen tilfeller ledet dette til at personell som hadde sluttet på avgangspakker ble leid inn igjen for å utføre de samme oppgavene som før.

Nye løft – Stortingsproposisjon 45 (2002–2005)

I erkjennelsen av at man ikke hadde nådd de målene man hadde satt seg, fulgte man i 2001 opp med ny langtidsplan i form av Stortingsproposisjon 45 (Omlegging av Forsvaret i perioden 2002 – 2005). Dette dokumentet bygger i stor grad på forsvarssjefens forsvarsstudie av 2000 og NOU 2000:20 Et nytt forsvar, fra Forsvarspolitisk utvalg. I langtidsmeldingen legger Stortinget nye føringer for omstillingen, og man intensiverer omstillings-takten. Nå skal Forsvarets personellstruktur reduseres med 5000 årsverk innen 2005, og ytterligere nedleggelse og samlokaliseringer av Forsvarets infrastruktur skal finne sted. Hærens styrke ved mobilisering reduseres til om lag 40 000 mann. I tillegg skal driftsutgiftene ned med om lag to milliarder kroner per år. Modernisering av Forsvarets materiell fortsetter. Arbeidet med å utarbeide planer og retningslinjer for alternative tilknytningsformer for Forsvarets ulike virksomheter blir også intensivert. Mange av de målene som ble satt i St.prp. 45 er allerede gjennomført. Blant annet er i overkant av 2500 årsverk borte. Personalpolitikken i St.meld. 31 (1993–94) ble videreført, og man innførte for første gang sluttvederlagsordninger. Disse bidro til store reduksjoner i startfasen, spesielt blant befalet. Men det ble etter hvert innført en mer restriktiv praktisering av disse ordningene for å hindre skjev aldersutvikling blant befalet, det vil si at ytterst få under 50 år får nå tilbud om slike pakker. Sluttpakker ble ikke i samme grad brukt som virkemiddel blant de sivile arbeidstakerne, og mange har derfor måtte gå som resultat av nedleggelse og bortfall av arbeid.

Forsvarspolitisk forlik – 2002

Det mange trodde vil bli et vendepunkt i omstillingene, kom med det forsvaretpolitiske forliket i stortinget i juni 2002. Forliket ga Forsvaret en økonomisk ramme på 118 milliarder kroner gjennom en periode på fire år. Det ble hevdet at dette vil frambringe en forutsigbar ramme for planleggingen av videre omstilling. Gleden skulle ikke bli langvarig for med statsbudsjettet for 2003 ble forliket brutt med en underbevilgning på nesten 1,3 milliarder kroner.

Nye styrings- og tilknytningsformer

I tråd med de overordnede mål for omstillingen utviklet man på 1990-tallet et nytt styringskonsept for Forsvaret. Det fulgte i stor grad den mer generelle forvaltningspolitiske utviklingen med økt vekt på mål- og resultatstyring. Men hvis man sammenlikner omstillingen i Forsvaret med andre reformer i offentlig sektor, går den på noen områder mot den generelle forvaltningstrenden i Norge. Der omstilling i andre statlige virksomheter synes å være avledet av et ønske om å fristille dem fra overordnet politisk styring, så viser integreringen av forsvarssjefen og hans stab i Forsvarsdepartementet det motsatte. Mål- og resultatstyring var ikke i seg selv utgangspunktet for omstillingen av Forsvaret. Nye forvaltningspolitiske virkemidler i form av endrede organisasjonstilknytninger og styringssystemer må i Forsvarets tilfelle i større grad bli sett på som virkemidler i et forsøk på å møte nye eksterne utfordringer og oppgaver, spesielt synkende budsjettbevilgninger.

Men samtidig har styringsmodellen i Forsvaret i seg mange av de samme grunnleggende målsettingene som i resten av de statlige reformene. Det er et ønske om å etablere klarere ansvarsforhold, delegere oppgaver og myndighet, og ikke minst synliggjøre mål, virkemidler og resultater. Markedstenkning begynte derfor utover 1990-tallet å slå rot også i Forsvaret. Styringsmodellen i Forsvaret trekker derfor et klart skille mellom det som kalles primærvirksomhet, populært kalt den «spisse enden», og støttevirksomhet. Primærvirksomheten omfatter strykeproduksjon og operativ virksomhet. Støttevirksomheten omfatter forvaltning og fellesinstitusjoner, og skal «bidra til at primærvirksomheten når sine mål» (St.prp. 45). I økende grad har søkelyset for omstillingen derfor, gjennom 1990-tallet og fram til i dag, blitt dreid mot støttevirksomheten, og mulighetene for effektivisere denne.

Fra fristilling til privatisering

I lys av endrede styrings- og tilknytningsformer, og en økende fokusering på effektivisering av støttevirksomheten i Forsvaret, ble spørsmål rundt konkurranseeksponering og bortsetting av virksomhet i større og større grad gjenstand for diskusjon. I første omgang vurderte man ulike grader og typer av fristilling av virksomheter, noe som blant annet bidro til at Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i 1995 ble omgjort til statlig forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet. I 1997 ble Statens Kantiner fristilt, og ett år etter kom de første private aktørene inn i kantinedriften i Forsvaret. Utviklingen innenfor kantinedrift i Forsvaret er et godt eksempel på hvordan tidligere integrerte oppgaver innenfor staten fristilles, for deretter å sakte men sikkert fases ut til privat sektor (se boks på neste side). I samme periode kom det også til debatt rundt forvaltningen av Forsvarets bygningsmasse og Forsvarets logistikkfunksjoner, som endte i etableringen av Forsvarsbygg og Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) den 1. januar 2002. Forsvarsbygg er nå en forvaltningsbedrift underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg er fortsatt under omstilling, og det er ennå uvisst hvilken endelig tilknytnings- og styringsform den vil ende opp med. FLO ble etablert på bakgrunn av St.prp. 55 (1999–2000) om Forsvarets logistikkfunksjoner, hvor det ble foreslått å etablere en felles logistikkorganisasjon for hele Forsvaret. Den ble underlagt forsvarssjefen, og er således en del av Forsvarets militære organisasjon. Med en gang etter opprettelsen startet planleggingen av en radikal omorganisering av FLO, og heller ikke her er omorganiseringen fullført og framtidig tilknytningsform vedtatt.

I St.prp. 45 (noe som også følges opp i St.prp. 55 2001–2002) framheves bortsetting av virksomhet som et sentral virkemiddel i finansieringen og moderniseringen av Forsvaret. I denne sammenheng introduseres også «Konsept og metode for bortsetting av virksomhet». Målet med bortsetting er at det skal føre til mer fokusering på strategiske områder, samt kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon. Man setter i verk en forsøksordning med drift og vedlikehold av Forsvarets administrative kjøretøy. Dette prosjektet resulterer i at det i desember 2001 blir inngått kontrakt med eksternt firma (Lease Plan) om bortsetting av administrative kjøretøyer. Flere liknende prosjekter blir senere iverksatt. Det siste inntaket i privatiseringsdebatten i Forsvaret er innføringen av såkalt Offentlig Privat Samarbeid (OPS).

Grødegaard – den lange veien fra staten gjennom NAVO til helprivatisering?

I tilknytning til prosjektet Fristilling av forvaltningene (FRIFOR) fikk man i 1997 en fristilling av Statens Kantiner, som senere ble til statsaksjeselskapet Grødegaard. Før dette hadde man lenge vurdert mulige endringer i tilknytningsform for kantinedriften i Forsvaret. Virksomheten hadde bakgrunn i Forsvarets Kantiner som ble opprettet i 1948, og sorterte i nesten 50 år under Forsvarsdepartementet, og som lenge hadde enerett til kantinedrift i Forsvaret. I 1997 ble virksomheten fristilt og omdannet til et statsforetak. Omdanningen ble gjennomført i den hensikt å gjøre virksomheten mer konkurransedyktig både i og utenfor det offentlige markedet. Forsvaret åpnet gradvis for konkurranse, og allerede i 1998 la de 25 prosent av kantinedriften ut på anbud til private tilbydere. Høsten 2000 ble Statens Kantiner ved et stortingsvedtak besluttet omdannet fra statsforetak til aksjeselskap. Det nye aksjeselskapet ble opprettet i januar 2001 og byttet samtidig navn til Grødegaard. Begrunnelsen for omdanningen til aksjeselskap var at det ikke lenger er naturlig med statsforetak som organisasjonsform, idet selskapets virksomhet var blitt mer og mer kommersiell uten forpliktende bindinger til Forsvaret. Omdannelsen til aksjeselskap og navneskiftet representerer derfor slutten på en lengre omstillingsprosess, og Nærings- og Handelsdepartementet tok etter dette over eieransvaret for Grødegaard. I en overgangsperiode på tre år fikk de statsstøtte for å dekke kostnader i tilknytning til omstilling, blant annet til avgangstimulerende tiltak. Omtrent 200 av selskapets 700 ansatte mistet jobben i omstillingsprosessen. I mai 2003 kjøpte det verdensomspennende serviceselskapet ISS med hovedkontor i København 48 prosent av aksjene i Grødegaard. Det ble samtidig gitt ISS Norge opsjon på å kjøpe alle resterende aksjer i 2007.

Grødegaard er fortsatt den viktigste tilbyderen av kantinetjenester i Forsvaret, men har nå fått konkurrenter. Firmaet Eurest AS vant i 2001 anbudskonkurransen om drift av Forsvarets kantiner i Nord-Norge. Totalt dreier det seg om 15 velferdskantiner samt tre permisjonssteder i Hammerfest, Tromsø og Narvik. I utgangspunktet sto alle 89 ansatte i Grødegaard uten jobb, og måtte i utgangspunktet søke på nytt i Eurest. Men en dom i Oslo Tingrett i juni 2003 slo fast at dette var en virksomhetsoverdragelse, og de ansatte fikk fortsette ved Eurests kantiner. Eurest har ikke godtatt dommen, og har anket saken inn for lagmannsretten.

Arbeidstakerorganisasjonenes påvirkning og medvirkning til omstilling

Helt siden omstillingene startet på 1990-tallet har både NOF og NTL 101 jobbet med utviklingen og ikke mot. Selv om de første forsøkene på omstilling var delvis mislykket, fungerte partssamarbeidet og de ansattes medbestemmelse godt. Man var med i utformingen av og fulgte i stor grad personalpolitikken slik den var lagt opp i St.meld. 31. NTL 101 og NOF deltok aktivt i alle fasene av beslutningsprosessene, på både sentralt og lokalt plan. I evalueringen av medbestemmelse i staten ble forsvarsorganisasjonenes deltakelse i omstillingsprosessen beskrevet som *oppskriftsmessig* og *ansvarsfull* (Hagen/Pape 1997). Fra både NTL 101 og NOFs side hevdes det derfor at forholdet mellom tjenestemannsorganisasjonene og arbeidsgiversiden stort sett var godt.

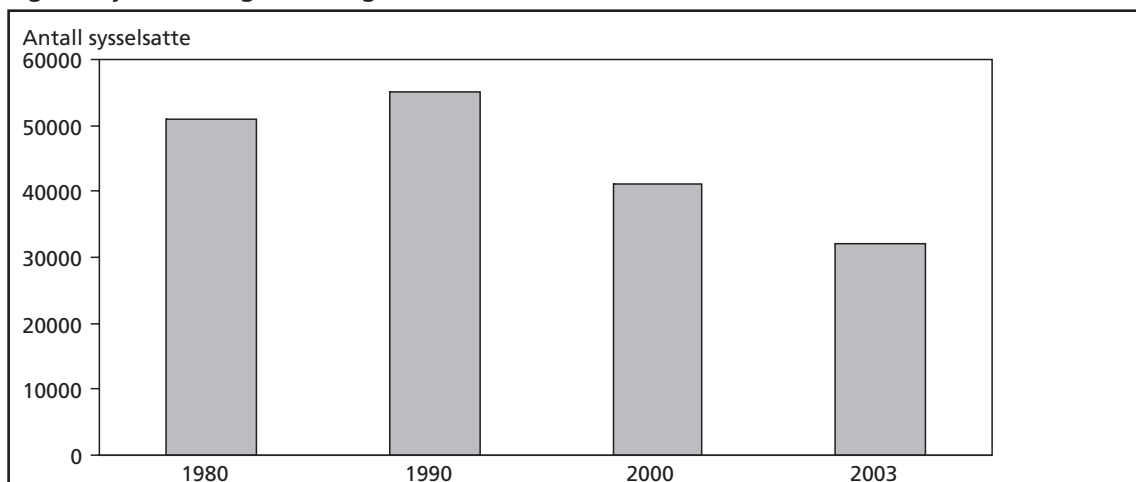
Dette bildet har endret seg i den senere tid etter St.prp. 45. Omstillingstakten har økt betydelig, med årsverkreduksjoner som den altoverskyggende målsettingen. Det blir også hevdet at det har vært en holdningsendring hos arbeidsgiversiden i denne fasen av omstillingen, med større vekt på ledelse enn på samarbeid. Mye, spesielt i tilknytning til

omstillingen i FLO, er blitt gjennomført uten reell medvirkning fra organisasjonene. Partene har ofte måttet jobbe innenfor alt for stramme tidsrammer forårsaket av forsinkelser og hastverk. Like før jul 2003 i tilknytning til proposisjonen om den videre omstillingen av FLO, gikk NOF og NTL 101 ut med en anmodning om at Stortinget ikke skulle behandle den før den hadde blitt underlagt skikkelig behandling internt i Forsvaret i henhold til bestemmelsene for medbestemmelse i arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen. Man ble ikke hørt på dette kravet.

Omstillingens konsekvenser for Forsvarets ansatte

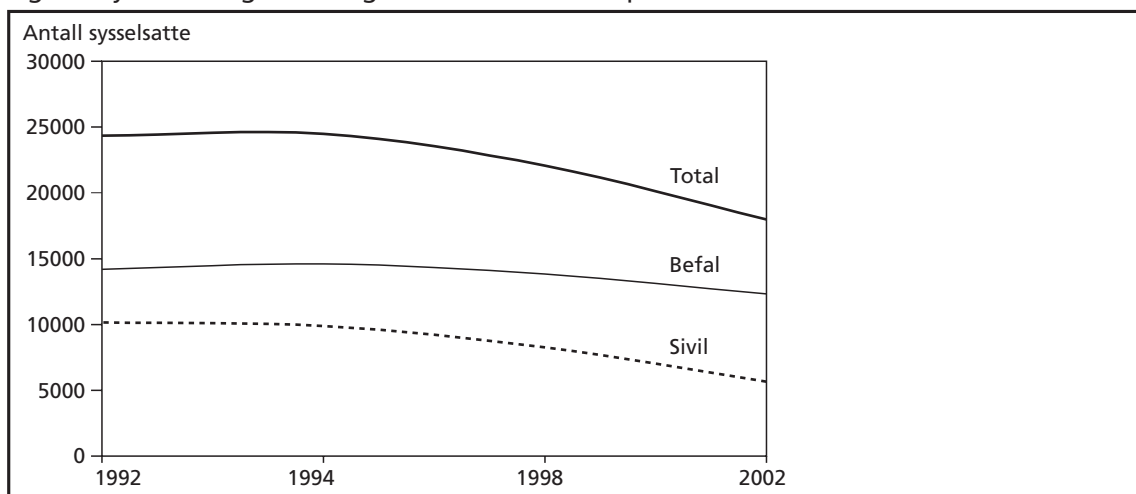
I mars 2003 var det 17 901 sivilt og militært ansatte i Forsvaret. I tillegg blir det hvert år tatt inn om lag 15 000 vernepliktige soldater, så den totale personellmassen i Forsvaret er i dag om lag 32 000. Figur 5 viser utviklingen over tid i den totale personellmassen inkludert vernepliktige, og illustrerer godt omfanget av den omstillingen som har funnet sted siden tidlig 1990-tall. Antallet sysselsatte har falt fra 55 500 i 1990 til om lag 32 000 i dag. Forsvarets omfang i fredstid er derfor nesten halvert i løpet av en tiårsperiode.

Figur 5 Sysselsettingsutviklingen



Kilde: SSB (<http://www.ssb.no/emner/00/01/10/valgaktuelt/tab-2001-08-28-01.html>)

Figur 6 Sysselsettingsutviklingen blant fast ansatt personell i Forsvaret 1992–2002



Kilde: Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST)

Figur 6 gir et klart bilde på hvordan omstillingen har fortonet seg for sivilt og militært ansatte i Forsvaret (se også vedleggstabell 1). Den totale sysselsettingen har siden omstillingen ble iverksatt på begynnelsen av 1990-tallet gått ned med i underkant av 6500 ansatte, fra 24 340 i 1992 til 17 901 i 2003. Dette er innenfor rammene av måltallene satt i St.meld. 16. Disse reduksjonene er ulikt fordelt mellom sivilt og militært ansatte. Antallet sivilt ansatte har falt med 4632. Dette betyr at andelen sivilt ansatte er blitt halvert som resultat av omstillingen. Befalet har sett en mye mer moderat reduksjon, og faktisk har det vært en liten økning i antall befall i 2003. De største reduksjonene fant sted tidlig i de to omstillingsfasene beskrevet over, mellom 1994–1997 og mellom 2000–2002. På 1990-tallet ble reduksjonene moderert etter hvert som man så at de faktiske arbeidsoppgavene ikke ble tilsvarende redusert, og fordi man fikk en skjev avgangsutvikling, hvor viktig kompetanse forlot virksomheten. Man var derfor langt fra å nå måltallene som ble satt for omstillingene. Bare om lag en tredjedel hadde forlatt Forsvaret i 2000. Dette etterhenget tas igjen fra 2000 til 2002 med store kutt, spesielt blant sivilt ansatte. Om lag 700 av de sivile tapene skyldes at Grødegaard ble omgjort til aksjeselskap, og dermed underlagt Nærings- og handelsdepartementet i 2001. I en periode fikk man stor avgang av befall, noe som skyldes innføringen av gode sluttpakker for befall, men disse ble etter hvert strammet inn.

En mannsdominert bransje

Det har ikke vært store endringer i arbeidstakergruppens sammensetning, til tross for omstillingene som har funnet sted. Den teknologiske utviklingen har til en viss grad bidratt til å heve kompetansen generelt, men utdannings- og yrkesstrukturen har ikke endret seg i særlig grad. LO-forbundene skiller seg klart fra hverandre når det gjelder kjønn, alder og utdanning, forskjeller som er representative for Forsvaret som helhet. Det er fortsatt en mannsdominert bransje, til tross for relativt sterk fokusering på likestilling i de siste 20 årene.

Tabell 1 Kjønnfordeling mellom sivilt og militært ansatte

	1999	2001	2003
Militære stillinger i Forsvaret	13249	13043	12385
Menn	12559	12278	11630
Heltid	12446	12125	11463
Deltid	113	153	167
Kvinner	690	765	755
Heltid	624	674	677
Deltid	66	91	78
Sivile stillinger i Forsvaret	8328	7815	5516
Menn	4574	4305	3269
Heltid	4432	4157	3152
Deltid	142	148	117
Kvinner	3754	3510	2247
Heltid	2941	2764	1944
Deltid	813	746	303

Kilde: Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST)

Dette skyldes i hovedsak en lav andel kvinner blant militært personell. I 1984 innførte Stortinget full yrkesmessig likestilling for menn og kvinner i Forsvaret, og ga kvinner samtidig muligheten til å gjennomføre frivillig førstegangstjeneste. Dette ble fulgt opp med en rekke handlingsplaner gjennom 1980- og 90-tallet, og i 1990 ble 15 prosent kvinneandel blant militært ansatte satt som mål for år 2000. Man er fortsatt langt fra å nå dette målet.

I 2003 var det 11 463 militært heltidsansatte menn i Forsvaret, mot bare 677 kvinner. Andelen militært ansatte kvinner var altså 5,5 prosent. Selv om dette utgjør en svak stigning siden 1990, så er det relativt moderate tall i forhold til måltallene man har operert med på ledelsesnivået. Men det er klare forskjeller mellom sivilt og militært ansatte. På den sivile siden var det 3152 sivilt fulltids ansatte menn, mot 1944 kvinner, noe som betyr at kvinnelige ansatte utgjorde 38 prosent av alle sivilt ansatte i Forsvaret. Totaltallene for alle ansatte viser derfor at kvinner i Forsvaret utgjør en ikke så ubetydelig gruppe som man skulle tro, nesten 18 prosent.

De samme forskjellene mellom sivile og militære grupper finner man hvis man ser på alderssammensetningen. Halvparten av NTL 101s medlemmer er 50 år eller eldre, i motsetning til NOF, der nesten halvparten av medlemmene er under 30. Dette skyldes at man i Forsvaret rekrutterer langt flere befal enn det er behov for i faste stillinger, slik at man til enhver tid vil ha et stort antall yngre befal. Ser man videre på utdanningsbakgrunn, finner man også klare forskjeller. Over halvparten av NOFs medlemmer har krigskoleutdanning, i tillegg har mange befal også utdanning fra høyskole og universitet. NTL 101s medlemmer har jevnt over lavere utdanning enn befal. Bare en av ti medlemmer i NTL 101 oppgir at de har universitetsutdanning. Mye av dette gapet skyldes at etatsutdanningen i Forsvaret i stor grad er rettet inn mot befal. I tillegg har man sett en tilnærming mot det sivile utdanningssystemet, noe som har bidratt til å heve befalets formelle kompetanse ytterligere.

Tariffpolitikk og avtalesystem

Fra delt til felles lønnspolitikk

Fram mot 1990 hadde man lenge praktisert separat lønnspolitikk for sivilt og militært ansatte i Forsvaret. I tråd med endringene i statens lønssystem i 1991 startet man prosessen med å få etablert en omforent lønnspolitikk, en prosess som skulle vise seg å bli lang. Uenigheten dreide seg om prinsippene om lik lønn for arbeid av lik verdi (Bråten 2001). Det var vanskelig å sammenlikne lønn mellom ansatte på det statlige regulativet og dem på overenskomst. Medlemmene i MVS/Fellesforbundet ble derfor holdt utenfor forhandlingene. Et like viktig moment er det faktum at det var to relativt ulike grupper (sivile og militære) som skulle finne fram til en felles lønnspolitisk plattform, spesielt med hensyn til hvilke prioriteringer som skulle gjøres i lønnsdannelsen. Men til tross for ulikt ståsted klarte man å komme til enighet i 1997. Retningslinjene i denne lønnspolitikken er veldig generelle, og dens verdi i forholdet mellom partene kan diskuteres, da partene selv har utviklet egne lønnspolitiske strategier i tillegg til den omforente. Forsvarssjefen har utviklet en selvstendig lønnspolitikk som legger føringer på forhandlingsrommet til den lokale ledelsen på DIF-nivå. Som motsvar til dette har både NOF og NTL 101 gjort det samme. Dette illustrerer at det er en grunnleggende uenighet om prinsippene for lokal lønnsfastsettelse i Forsvaret.

Delegering av lokale lønnsforhandlinger

Organisasjonene i Forsvaret har lenge hatt en relativt selvstendig og desentralisert forhandlingsordning. Tatt i betraktning antallet særavtaler og tjenestemannsorganisasjonenes rolle i forhandlingene om disse, så kan det argumenteres for at det alltid har eksistert en kultur for lokale forhandlinger i Forsvaret. De lokale lønnsforhandlingene som fulgte endringene i statens lønssystem i 1991, ble lenge gjennomført på forbundsnivå mellom tjenestemannsorganisasjonene og Forsvarets Overkommando. Til tross for en felles lønnspolitikk, var potten det ble forhandlet om lokalt delt mellom sivile og militære arbeidstakere. I 2001 valgte man å delegerer myndigheten for de lokale forhandlingene ned til det såkalte DIF-nivået. Lønnspolitikken må derfor ses på som overordnet, da partene på lokalt DIF-nivå også er forpliktet til å utarbeide en lønnspolitikk for de lokale forhandlinger.

Samtidig som forhandlingene ble delegert, slo man også sammen lønspotten for sivilt og militært ansatte. Interessemotsetningene mellom organisasjonene om hvilke prioriteringer man skulle gjøre i forhandlingene kom da klarere fram. På sivil side har det vært tradisjon at en del av potten har vært avsatt til lokale justeringer, mens potten på militær side stort sett har blitt brukt på enkeltstillinger. Det ble likevel til slutt enighet om å avsette en del av den totale potten til lokale justeringsforhandlinger, noe som i stor grad har gagnet de sivile arbeidstakerne. Det har vist seg i ettertid at de sivile har fått mer enn en pro rata fordeling tilsier, dette skyldes i noen grad at midler er blitt satt av til gruppevisse lokale justeringsforhandlinger. En viktig grunn til at man har kommet til enighet om fordelingen av den lokale lønspotten er at lønn fra de lokale forhandlingene utgjør en såpass liten del av befalets samlede inntekter, og befalsorganisasjonene har derfor hatt "råd" til å tilgodese sivile arbeidstakere lokalt. På den annen side så hevdes det fra den sivile siden at det er et problem i de

lokale forhandlingene at lederne på lokalt plan er befal selv, og derfor ikke kjenner de siviles forhandlingskultur og ikke minst lover og retningslinjer som angår sivilt ansatte.

Gangen i de lokale lønnsforhandlingene

Lokal lønndannelse i Forsvaret er preliminære forhandlinger som medfører at forhandlingsansvaret fortsatt ligger hos partene på departementsnivå, eller FST-nivå. De preliminære forhandlingene føres lokalt i den enkelte driftsenhet (og/eller andre nærmere avtalte avdelinger) mellom de lokale partene, og innenfor rammer og lokale potter bestemt av partene på departements- eller forbunds nivå. Ved uenighet slutfører forsvarsstaben og tjenestemannsorganisasjonene forhandlingene. Ved brudd i forhandlingene mellom forsvarsstaben og tjenestemannsorganisasjonene kan hver av partene bringe saken inn for Statens lønnsutvalg.

Overenskomst versus regulativ

Forsvarets forhandlingssystem er unikt i statlig sammenheng, i og med at man har både et regulativsystem og et overenskomsts system for sivilt ansatte ved verkstedene. Dette har gitt grobunn for konflikt mellom de sivile arbeidstakerorganisasjonene, som nevnt blant annet i tilknytning til etableringen av en omforent lønnspolitikk på 1990-tallet. Selv om det eksisterer geografiske forskjeller, har de sivilt overenskomstlønnte verkstedsarbeiderne sett en bedre lønnsutvikling enn de regulativlønnte. I tillegg har ansatte på overenskomst tilegnet seg bedre rettigheter, blant annet mulighet til å overføre lønn ved overflytting til ny stilling. Man har på sivil side derfor erfart at sammenslåing og samlokalisering av verksteder som følge av omorganiseringen har bidratt til å flytte disse grensene, og gjort disse interessemotsetningene tydeligere.

Befalets lov- og avtalevilkår under press

Lønnsutviklingen har vært et gjentagende tema i debatten rundt omstillingen i Forsvaret, og spesielt har man rettet søkelyset mot befalets særavtaler. I St.prp. 45 heter det at «ved framtidig forhandling av avtaleverket vil man søke å reforhandle uhensiktsmessige ordninger og se nærmere på avtaler som er særlig kostnadsdrivende». Her ligger det et ønske fra arbeidsgivers side om å endre lønnsdannelsen for befal vekk fra aktivitetsbasert lønn til mer fastlønn. Dette har organisasjonene for militære motsatt seg. I reforhandlinger av disse avtalene har det vist seg å bli vanskeligere og vanskeligere for partene å komme til enighet, og de har derfor endt i Statens lønnsutvalg, sist ved reforhandlingene av ATM og FR II i 2003.

Sivile kontra militære stillinger

Helt siden de sivile tjenestemennene gjorde sitt inntog i Forsvaret etter krigen har spørsmålet om sivile kontra militære stillinger vært en kilde til konflikt. Konflikten har fra tid til annen dukket opp på dagsordenen, ikke minst i forhold til omstillingsprosessen og vurderingen av Forsvarets kompetansebehov. Teknologisk utvikling, og generelt økte krav til denne typen kompetanse, betyr at noen sivile og militære stillinger i økende grad kan besettes av begge

kategorier arbeidstakere. I tillegg er det større kostnader forbundet med intern utdanning enn kjøp av kompetanse i det sivile markedet. I perioder, spesielt i perioder med stort avgang av befall, har man derfor endret stillinger for å kunne rekruttere sivil kompetanse. Vervede har også kommet inn på denne måten. Omorganiseringen har også bidratt til at stillinger i støttevirksomheten som en gang var militært besatt, blir omgjort til sivile stillinger, spesielt lederstillinger. På den annen side blir sivile stillinger ofte omgjort til militære retrettstillinger for eldre befall.

Medlemsutvikling og organisasjonsstruktur

Det samlede medlemstallet for organisasjonene i Forsvaret har sunket jevnt og parallelt med nedbemanningsprosessen. NOF har imidlertid økt sin medlemsmasse med over 30 prosent siden tidlig på 1990-tallet – fra om lag 3200 i 1992 til i overkant av 4700 i dag. NTL 101 på sin side har mistet i overkant av 700 medlemmer bare de siste tre årene, og om lag 2000 siden omstillingene startet. For 10–15 år siden var det NTL som var det største LO-forbundet i Forsvaret. FSTL er også blitt redusert tilsvarende, fra i overkant av 4000 til om lag 2800. Det har ikke vært noen vesentlige endringer i styrkeforholdet mellom FSTL og NTL 101. I samme periode som NOF økte sitt medlemstall, er BFO blitt markert redusert. Ved inngangen av 1990-tallet hadde BFO over 8000 medlemmer, mens det i dag har i underkant av 6400. KOL har stått mer eller mindre stille i samme periode, med rundt 700 yrkesaktive medlemmer. De store personellreduksjonene som er kommet som følge av omstillingene, har vært mer eller mindre jevnt fordelt mellom yrkesgruppene. Hvis man ser bort fra den sivile-militære dimensjonen, har ingen store grupper innenfor noen av _organisasjonene vært spesielt utsatt. LO har derfor klart å bevare og øke sin styrke, takket være medlemsutviklingen i NOF.

NOF mot strømmen

NOFs ekstraordinære medlemsøkning siden 1990 er et resultat av en bevisst strategi fra organisasjonens side. Da Forsvarskommisjonens innstilling kom, bestemte man seg raskt for å innta en proaktiv holdning. I stede for å la omstillingen sakte men sikkert tære på medlemsgrunnlaget, utviklet man en ekspansiv rekrutterings- og vervingsstrategi. Det ble lagt store ressurser inn på å styrke rekrutteringssystemet internt i organisasjonen, og man bygget opp kompetansen blant lokale tillitsvalgte gjennom kursing. Samtidig arbeidet man målrettet med å etablere en mer effektiv og synlig lokal avdelingsstruktur. Søkelyset ble rettet mot skolene (befallsskolene og krigsskolene), hvor det ble satset på en profesjonell markedsføring av «merkevaren» NOF/LO. Da var det spesielt viktig med eksponering i media, både lokalt og sentralt. I tillegg satt man i gang en ekspansiv vervekampanje. Resultatet av dette arbeidet har vært en betydelig medlemsøkning, dels på bekostning av BFO, og dels som resultat av en økning i rekrutteringen blant nytt befall.

Tilsvarende løft så man ikke i NTL 101. Dette kan skyldes at det har vært de sivile arbeidstakerorganisasjonene som har opplevd de største og mest dramatiske

nedbemanningene. En annen forklaring kan være at NTL 101, til tross for at det er en stor og aktiv avdeling, har slitt med at organisasjonsstrukturen i NTL har vært innrettet mot hele statsapparatet, og at det derfor har vært vanskelig å fostre den nødvendige interne organisatoriske innsatsen for å få til et tilsvarende løft som det NOF fikk til.

Overlappende medlemsomfang

Medlemsgrunnlaget til de militære og mellom de sivile organisasjonene i LO og YS har lenge vært overlappende. NTL 101 og FSTL organiserer alle kategorier sivilt og vervet personell, alt fra forpleinings-/kantinepersonell, til filmfotografer. FSTL eksisterer i stor grad på grunnlag av de tradisjonelle motsetningsforholdene mellom LO og YS. Det militære organisasjonskartet var fram til 1960-tallet fragmentert og uoversiktlig, og skillet som i dag eksisterer mellom NOF og BFO, har rot i denne perioden. I likhet med NOF organiserer BFO alle elev- og befalskategorier innen de tre forsvarsgrenene (og heimevernet). Det var lenge konfliktfylt mellom NOF og BFO, og dette skyldes igjen de mer generelle motsetningsforholdene mellom LO og YS. Motsetningene mellom NOF (og til en viss grad BFO) og KOL går lenger tilbake. NOF var tidligere et underoffisersforbund. Den gamle befalsordningen, hvor det var en klar deling mellom underoffiserer og offiserer, gjorde det lenge unaturlig for NOF å organisere offiserer utdannet fra krigsskolen. Med utviklingen av enhetsbefalsordningen fra 1930-tallet ble NOFs medlemsgrunnlag gradvis utvidet. KOLs utgangspunkt var organisering av det som en gang var høyere offiserer fra krigsskolene, og derfor har medlemskriteriet i KOL alltid vært påbegynt krigsskoleutdanning eller annen høgskole-/universitetsutdanning. I dag organiserer ikke KOL lenger bare disse gruppene, men også lavere befall med opprykk. Tatt i betraktning at både NOF og BFO i dag organiserer en rekke befall med krigsskoleutdanning, og at antallet befall med krigsskoleutdanning i dag er større i NOF enn i KOL, så er medlemsgrunnlaget for alle tre organisasjonene mer eller mindre sammenfallende.

Økt samarbeid om omstilling

Ulike yrkes- og lønnsforhold, og ikke minst utdanningsmuligheter, har gjort samarbeid mellom organisasjonene for militært og sivilt ansatte mindre relevant. NTL 101 og NOF samarbeider på de områder hvor de har felles interesser, spesielt i forhold til omstilling. Mye av det sivile-militære samarbeidet involverer også organisasjonene i YS. De militære organisasjonene har mer til felles seg imellom enn de har med de sivile, og slik er det også i stor grad for de sivile. Både på den militære og den sivile siden har det derfor vært en tilnærming mellom organisasjonene gjennom årenes løp, og samarbeidsklimaet har blitt styrket som følge av omstillingen.

NOFs leder Peter A. Moe har lenge vært en talsmann for en sammenslåing av de tre befalsorganisasjonene. Dette har til dels vært begrunnet i overlappende medlemsomfang, men også i et hardere klima for forhandlinger og medbestemmelse i Forsvaret. Derfor har det vært viktig for Moe å samle befalet, i første omgang om nærmere samarbeid, men på lengre sikt om en mulig sammenslåing. Til tross for et til tider konfliktfylt forhold mellom NOF og BFO, er samarbeidsklimaet i dag godt, både når det gjelder faglige spørsmål, men

også når det gjelder aktiviteter rundt endringer i Forsvaret. KOL og NOF var inne på tanken om et nærmere samarbeid allerede på 1980-tallet, og de sluttet faktisk en samarbeidsavtale i 1987, men dette har ikke materialisert seg i konkrete initiativ. KOL har hele tiden vært tilbakeholden, ikke minst fordi KOL først og fremst ser på seg selv som en akademikerorganisasjon.

Det var disse utviklingstrekkene som gjorde at NOF ved kongressen i 2002 vedtok å gå inn for å etablere et forpliktende forhandlingsutvalg. Både BFO og KOL viste interesse for et slikt initiativ, og i januar 2003 inngikk organisasjonene en skriftlig avtale hvor det ble etablert et Felles Forhandlingsutvalg (FFU). Reforhandlingene av ATM og FR del II som startet i april 2003, var derfor en historisk begivenhet, da de militære tjenestemannsorganisasjonene for første gang gikk til forhandlingsbordet med et felles forhandlingsgrunnlag. Forhandlingene om begge særavtalene ble brutt i månedsskiftet april/mai, og man trodde da at avtalene ville bli prolongert. Til NOF og BFOs store forbauselse valgte KOL å bryte ut av samarbeidet og fortsette forhandlingene, og sluttet kort tid senere en avtale med arbeidsgiver (da Forsvarets Overkommando). På bakgrunn av en kjennelse i lønnsnemnda ble avtalene prolongert med noen små endringer, og samtidig ga nemnda Forsvarets Overkommando og KOL kritikk for sin handlemåte. Dette var et klart brudd med prinsippet om én hovedavtale og én særavtale for alle i staten. Denne hendelsen viste på den ene siden at en samling av alle befalsorganisasjonene vil bli vanskelig, men på den andre siden at forholdet mellom NOF og BFO var sterkere enn noensinne.

Også på den sivile siden har det vært bevegelser mot tettere samarbeid. Grunnlaget for dette har vært at NTL 101 og FSTL gjennomlevde den samme utviklingen de siste ti årene, med kraftig synkende medlemstall. Til tross for de politiske skillelinjene har det derfor vært generell enighet mellom organisasjonene om de store sakene. Dette har også i varierende grad gitt seg utslag i koordinert arbeid i forkant av forhandlinger, spesielt i tilknytning til gruppekrav. I møte med det økende omstillingspresset har de nå valgt å intensivere samarbeidsrelasjonene, og i oktober 2003 inngikk NTL 101 og FSTL en intensjonsavtale om et tettere samarbeid. Avtalen gjelder i første omgang Forsvarets militære organisasjon, men med muligheter for utvidelse til Forsvarsbygg og Grødegaard.

Interne grensekonflikter i LO

Konflikten mellom de overenskomstlønte og regulativlønte verkestedarbeiderne nevnt ovenfor har lenge vært et forstyrrende moment i forholdet mellom Fellesforbundet og NTL 101 i LO. NTL 101 har hele tiden hevdet prinsippet om lik lønn for likt arbeid, og har ønsket å få alle verkstedsarbeidere over på det statlige regulativ. Men til tross for dette motsetningsforholdet så har NTL og Fellesforbundet samarbeidet godt, spesielt når det gjelder omstillingen.

I spørsmålet om organisering av vervet personell ligger det også en latent kilde til konflikt mellom NTL 101 og NOF. Utgangspunktet for dette var at Forsvaret begynte å ansette (sivilt) teknisk personell på midlertidige kontrakter i Forsvaret. Vervede faller i noen grad mellom to stoler, da de er sivilt rekruttert på befalskontrakter, men liten entusiasme i starten fra offiserenes side bidro til at denne gruppen tilfalt de sivile organisasjonene. De fleste vervede er organisert i NTL 101 (og FSTL). Selv om NOF organiserer noen få, har de

forholdt seg rolig på dette området. Ved NOFs landsmøte i 2002 ble det formelt vedtatt at man ikke skulle endre vedtektene slik at vervede kunne tas opp som medlemmer.

Forholdet mellom LO Stat og Forsvarets organisasjoner

Forholdet mellom Forsvarets organisasjoner og LO Stat har tradisjonelt vært godt, og der organisasjonene har bedt om hjelp, har man fått god oppfølging sentralt. Men i det store og hele har organisasjonene hatt en relativt selvstendig stilling i håndteringen av de fleste saker, både når det gjelder lønsspørsmål og særavtaler, men også i det fagpolitiske arbeidet. LO Stats engasjement har i stor grad vært begrenset til hendelser som har hatt konsekvenser utover Forsvaret. Kartellet har derfor fått en mer aktiv rolle i de senere årene, ved at forholdet til arbeidsgiver er blitt dårligere, og ved at reforhandlinger av avtaler har havnet i Statens lønnsutvalg. LO har vært flink til komme med innspill og ikke minst delta i den samfunnspolitiske debatten rundt Forsvaret. Når omstillingen startet tidlig på 1990-tallet, ble det sentralt i LO nedsatt et internt utvalg som skulle se på personalhensyn og hvordan man skulle møte de nye utfordringene. LO har også ved senere anledninger vært aktiv med innspill til nye langtidsplaner og andre direktiver.

3 utfordringer fram mot 2010

«Forsvaret (..) må være i stadig endring, dersom det skal gi de tjenester det er behov for på en ressurseffektiv måte. Kontinuerlig omstilling vil derfor ikke være unntakssituasjon, men normaltilstanden for Forsvaret.» (St.prp. 1 2003–2004, Forsvarsdepartementet, s. 27)

Forsvaret mot 2010

MFU og Langtidsproposisjon X

Den 8. desember 2003 la forsvarssjefen fram sin militærfaglige utredning (MFU). Her skisserer han sitt syn på hvordan Forsvaret bør innrettes i neste periode 2005–2008, og gir en anbefaling til den neste langtidsplanen for Forsvaret, som Forsvarsministeren skal forelegge Stortinget våren 2004. Omstillingsperioden utvides her til og med 2008, men endelig omstilling vil ikke være slutført før 2016. MFU viderefører mange av de målsettinger som ble lagt i St.prp. 45 og gjennomføringsproposisjonen 55. Ingen nye endringer er forslått i personellstrukturen, noe som betyr at rundt 2500 årsverk gjenstår å kuttes innen 2005. MFU tar ifølge forsvarssjefen selv utgangspunkt i dagens realiteter, og ikke i Forsvarets behov. Skrantende budsjetter, prisvekst og økende lønnsutgifter tilsier at Forsvaret må fortsette å bygge ned egen virksomhet for at man skal klare å nå et akseptabelt operativt nivå, det vil si løse de nye oppgavene norske politikere har pålagt Forsvaret framover. Det legges opp til at Forsvaret i økende grad konsentrerer sin virksomhet og sine ressurser omkring den «spisse ende», og dette skal oppnås «ved en fortsatt vridning av ressurstildelingen fra logistikk- og støttefunksjoner over til operativ virksomhet» (MFU). Gevinstene fra disse driftsreduksjonene vil i tiden framover mot 2008 i hovedsak komme fra «effektivisering av utdanning og logistikk- og støttefunksjoner» (MFU).

OPS – et forsvar uten sivilt ansatte?

MFU legger opp til en intensivering av arbeidet rundt privatisering og bortsetting av virksomhet gjennom konseptet Offentlig Privat Samarbeid (OPS) (Se boks 3). Forsvaret har tidligere benyttet konkurranseutsetting og bortsetting av virksomhet som strategiske virkemidler for å frigjøre ressurser, men det nye nå er at man også vil søke privat finansiering av deler av Forsvarets virksomhet. Som et prøveprosjekt vurderer man nå blant annet å overlate hele driften av marinebasen Haakonsværn i Bergen i private hender. Omfanget av privatisering som det nå legges opp til er uten sidestykke. Absolutt alle områder som i dag utføres av sivile vurderes nå for bortsetting. Spesielt FLO står laglig for hogg, tatt i betraktning de

organisasjonsendringene som finner sted her, men også Forsvarsbygg og andre deler av Forsvarets virksomhet kan bli berørt. Som det heter i forslag til statsbudsjett for 2004: «Forsvarsgrenene er kunder som i størst mulig grad stilles fritt med hensyn til om de vil kjøpe tjenester fra FLO eller andre leverandører. Dette vil være dimensjonerende for FLOs videre organisering og tilknytningsform». Med MFU er de første forslagene for framtidig tilknytningsform for FLO allerede kommet på bordet, blant annet legger man opp til en utskilling av de tunge verkstedene (FLO/TV). Det anbefales at FLO/TV fra 1. januar 2006 gjøres om til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det er videre et mål at FLO/TV vurderes omgjort til et heleid statsaksjeselskap i løpet av 2008. Dette betyr at fire av Forsvarets tyngste verksteder skal omdannes til statlige AS. Denne veien ble tråkket opp av Statens Kantiner (Se boks side 18).

OPS slik begrepet er forstått i Forsvaret omfatter konkurranseutsetting, bortsetting og privat finansieringsinitiativ (PFI).

- Konkurransetsetting innebærer at Forsvaret lar offentlige eller private leverandører konkurrere om oppdrag.
- Bortsetting innebærer at Forsvaret overlater hele eller deler av en organisasjonsfunksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører.
- Privat finansieringsinitiativ innebærer at Forsvarets virksomhet finansieres ved at eksterne aktører investerer i og drifter materiell, eiendommer og infrastruktur for Forsvaret, som leier materialet tilbake ved hjelp av en langsiktig kontrakt.

Hvilke deler av Forsvarets virksomhet som vil bli privatisert, er opp til politikerne å bestemme. I sin ytterste konsekvens kan disse forslagene på lang sikt ende med en utfasing av det meste av sivilt personell i Forsvaret.

Ny befalsordning – trussel mot stillingsvern og livslang læring

Privatisering og virksomhetsutskillingen vil først og fremst ha store konsekvenser for de sivilt ansatte, men det legges nå også opp til store endringer i befalets stilling i Forsvaret. Både Forsvarsstudien 2000 og innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg påpekte behovet for en revisjon av den eksisterende befalsordningen. I St.prp. 45 varslet regjeringen en gjennomgang av den eksisterende befalsordningen. På denne bakgrunn foreslår nå MFU en total endring av den eksisterende befalsordningen. En begrunnelse for dette har vært at Forsvarets nye innretning krever annen sammensetning av befalskorpset, men dette bygger også på tidligere politiske direktiver om at man nå også skal spare på utdanningsiden. Den nye ordningen innebærer at man i framtiden vil ha en befalsstruktur bestående av et lite antall yrkestilsatt befal (1/4), og et stort antall befal på kontrakter av maks 15 års varighet (3/4).

Den nye befalsstrukturen vil også ha store konsekvenser for befals- og offisersutdanningen. Ordningen som eksisterer i dag med toårig befalsskole og fireårig krigsskole (KS1 og KS2) gir alle de samme muligheter for avansement gjennom et

sammenhengende system av teori og praksis. Dette har vært et av Forsvarets viktigste konkurransefortrinn ved rekruttering til befalsyrket. Gjennom en tilpasning til det sivile utdanningssystemet har utdanningens anseelse og formelle legitimitet blitt ytterligere styrket. I den nye ordningen legges befalsskolene ned, og i stedet innføres det et tremåneders grunnleggende befalskurs for vernepliktige. Krigsskolen kuttes med ett år. Etter endt verneplikt og bestått befalskurs, kan man bli kontraktbefal. Bare noen få av kontraktbefalet vil få mulighet til å søke seg videre til krigsskole, mens majoriteten vil måtte velge å forbli på kontrakt fram til de fyller 35. De vil få stilling som operativt befall av lavere grad. Rett til yrkestilsetting for befall i sin nåværende form fjernes, og yrkestilsetting gis i stedet på bakgrunn av søknad ved endt pliktjeneste etter krigsskole 2, eller tilsvarende sivil bachelorgrad. Tilpasning til ny operativ struktur er en begrunnelse for å fjerne rett og plikt til yrkestilsetting, men et like viktig motiv fra arbeidsgivers side er å gjøre det lettere og avskjedige overtallige befall ved omstillinger. Konsekvensen av dette er at mellom 60–70 prosent av befalet vil forbli underoffiserer på midlertidige kontrakter fram til de er 35 år.

Felles lov om tilsatte i Forsvaret – ansettelses- og avtalevilkår under press

Tatt i betraktning det omfattende og til dels uoversiktlige lov- og avtalesystemet i Forsvaret, tar forsvarssjefen i MFU til orde for å samle så mye som mulig av det eksisterende regelverket inn under en felles lov om tilsatte i Forsvaret. I tillegg ønsker han å endre på praktiseringen av spesielt avtalene på en del områder. Det legges opp til en revisjon av eksisterende avtaler med den hensikt å oppnå mer fastlønn og mindre aktivitetsbasert lønn. Dette betyr at befalets særavtaler igjen vil komme under ytterligere press. I denne loven vil man også se endrede ansettelsesvilkår for både sivilt og militært ansatte. For å oppnå fleksibilitet og operativitet med hensyn til nye oppgaver internasjonalt, søker man å innføre en generell beordringsplikt for militært ansatte til både nasjonal og internasjonal tjeneste. I tillegg foreslås det å innføre en mer avgrenset plikt for spesielle typer sivilt ansatte i stillinger avgjørende for Forsvarets operativitet.

Forsvarets personalstruktur 2010

St.prp. 45 sin målsetting om en reduksjon på 5000 årsverk innen 2005, står ved lag. På kort sikt vil det derfor fortsatt finne sted store reduksjoner i antallet personell i Forsvaret. I MFU vises det til at personellbehovet i den anbefalte strukturen ligger på om lag 15 400 årsverk. Dette betyr at i overkant av 2500 årsverk gjenstår før dette målet er nådd. De neste to årene blir derfor viktige, for da skal de resterende nedbemanningene finne sted, noe som betyr turbulente tider for Forsvarets ansatte. Noen stillinger vil i tillegg forsvinne ved at restvirksomheten i nedlagte leire forsvinner. En god del militære stillinger skal ut, men hvor mange er uvisst, og det avhenger i stor grad av om man klarer å etablere virkemidler som oppmuntrer til frivillig avgang, eventuelt raske endringer i befalets stillingsvern. Det er tvilsomt om sluttpakkeordningene for befall som ble innført tidlig i 2000 vil komme tilbake med det første. Tatt betraktning tidligere erfaringer med nedbemanninger, vil nok de største nedbemanningene komme blant de sivilt ansatte. I mangel av gode sluttpakker for sivile står mange i fare for å bli avskjediget eller bli faset ut til stillinger i andre departementer. Sivilt ansatte vil også som nevnt forsvinne ut av forsvarstrukturen gjennom privatisering.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvilke typer yrkesgrupper det framtidige Forsvaret vil bestå av, og balansen mellom disse. En eventuell utfasing av sivilt personell og endringer i befalsordningen vil ha mye å si for denne utviklingen. Ved en ny befalsordning vil det gamle skillet mellom underoffiserer og krigsskoleoffiserer komme tilbake. Utviklingstrekkene langs den sivile-militære dimensjonen tilsier at framtidens forsvar vil ha en enda større overvekt av militært ansatte enn tilfellet er i dag. Samtidig tilsier den forsvarsteknologiske utviklingen at man i større grad enn før vil hente inn høyere kompetanse fra det sivile utdannings-systemet. Ansatte med sivil utdannings- og/eller erfaringsbakgrunn vil sannsynligvis få militær status. I tillegg legges det opp til økt rekruttering av kvinner, og et viktig virkemiddel som blir foreslått i MFU er sesjonsplikt for kvinner. I hvilken grad dette vil bidra til å øke rekrutteringen av kvinner, er uvisst, men med en parallell nedbygging av karrieremuligheter og lønnsbetingelser for militært personell, er det heller tvilsomt at så vil skje. En gruppe som uten tvil kommer er vervede. Hvor stort omfang av vervede man vil få, er det også knyttet stor usikkert til, men i MFU legger man opp til en dobling av antall vervede i forhold til dagens situasjon. Dette tilsier at totalt antall vervede i første omgang vil ligge på mellom 1400–1600. På lang sikt så vil en økt profesjonalisering blant militært (utøvende) personell også tilsi at antall vervede vil øke i årene fremover.

Tillegg etter fremleggelse av langtidsproposisjon x:

Den 12. mars 2004 ble St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* lagt fram. Langtidsproposisjonen følger i store trekk forslagene i Forsvarsjefens militærfaglige utredning fra desember 2003. Man legger opp til videre nedleggelse av infrastruktur og aktivitet for å oppnå en større grad av samlokalisering, og man framhever at støttevirksomheten i større grad må kunne sammenliknes med tilsvarende virksomhet i det private næringsliv. På bakgrunn av slike sammenlikninger skal det åpnes opp for ytterligere privatisering og bortsetting av logistikk- og støttefunksjoner. Endringer i tilknytning til en ny befalsordning står også ved lag. Man foreslår derimot ikke å endre stillingsvernet til yrkesbefalet på nåværende tidspunkt, men det fremheves at «man vil vurdere å harmonisere det ekstraordinære stillingsvernet for yrkesbefal med stillingsvernet til tjenestemenn i staten for øvrig, dersom det viser seg nødvendig for å sikre at vedtatte nedbemanningsmål nås» (St.prp. nr.42 s .79).

LO, LO Stat og forsvarsorganisasjonenes utfordringer

På bakgrunn av utviklingstrekkene som har blitt skissert over, vil den omstillingsperioden organisasjonene nå går inn i være skjellsettende for hvordan Forsvaret vil se ut framover, og mye avhenger av den politiske viljen eller mangel på vilje til å iverksette de tiltakene som er skissert i MFU, tidligere utredninger, og ikke minst den siste langtidsproposisjonen. Mye av innsatsen må derfor rettes inn mot politisk påvirkning og synliggjøring av de endringene som nå finner sted. Selv om man ikke skal overdrive skillet mellom militært og sivilt ansatte, vil den viktigste utfordringen for LO og LO Stat være å balansere disse to gruppene interesser. Forsvarets spesielle karakter gjør at disse to gruppene i stor grad har hatt gjensidig

utlukkende funksjoner, og selv om man har hatt overlappende interesser (og konflikter), vil det svært sannsynlig fortsatt gå et klart funksjonelt skille mellom disse to gruppene også i framtiden. Dette betyr at til tross for en felles interesse i å bevare Forsvaret som arbeidsplass, så står de sivilt ansatte og befalet overfor ulike utfordringer på mange områder.

Fagpolitisk strategi for å møte utviklingen i bransjen

I forhold til å yte politisk innflytelse i tiden framover, vil kanskje den viktigste fagpolitiske utfordringen for organisasjonene og LO være å intensivere den offentlige debatten rundt framtidens forsvar av Norge. Partene på begge sider av den sivile-militære dimensjonen vektlegger betydningen av å få til en synliggjøring av de endringer som nå finner sted. Nedleggelse, omløkaliseringer og reduksjoner i vernepliktsmassen har gjort Forsvaret mindre synlig i samfunnet generelt, noe som på lang sikt kan bidra til å endre befolkningens holdninger og ytterligere politisk nedprioritering av Forsvaret. Dette vil også ha som konsekvens å vanskeliggjøre organisasjonenes arbeid med å legitimere egne krav i konkurranse med andre organisasjoner og aktører innenfor offentlig sektor, og også i forhold til andre aktører i samfunnet generelt.

LO har alltid vært en av de mest aktive organisasjonene i den offentlige debatten rundt utviklingen i Forsvaret. Dette arbeidet må revitaliseres og inngå i en større strategi, hvor andre aktører også trekkes inn. Det fagpolitiske samarbeidet med AP har lenge vært viktig for organisasjonene, og derfor har man også etablert et eget kontaktutvalg for Forsvaret. Her har både NOF og NTL vært aktive, og organisasjonene framhever at dette samarbeidet må fortsette. NOF på sin side ønsker å se endringer i dette samarbeidet, spesielt når det gjelder LOs finansiering av politiske partier. NOF ser på dette som en hemske i det fagpolitiske arbeidet. Her er det i noen grad forskjeller i holdninger mellom NOF og NTL. Men det er en generell enighet om at LO også må tørre å tenke bredere i forhold til allianser og samarbeid – først og fremst med andre organisasjoner i fagbevegelsen, men også med andre politiske partier. En samling av krefter på dette området for å øve innflytelse på stortingspolitikkerne, vil derfor være av stor betydning i tiden framover.

Organisatoriske utfordringer

I utgangspunktet er ikke LOs og LO Stats struktur et problem for medlemsorganisasjonene i Forsvaret. LO Stat er en styrke i LO, nettopp på grunn av sin selvstendige stilling i forhold til beslutninger i tariffspørsmål. Samtidig nyter både NTL 101 og NOF stor grad av selvstendighet selv i viktige spørsmål. Viktigere er det at man får til et økt samarbeid mellom tjenstemannsorganisasjonene, og mellom de store hovedorganisasjonene når det gjelder utviklingen i Forsvaret. Et overordnet mål fra NOF sin side er derfor en framtidig sammensmelting av LO og YS, og NOF har også tatt initiativet til et tettere samarbeid mellom LO Stat og YS Stat. NOF har skriftlig oppfordret disse to statskartellene til å koordinere krav i forkant av lønnsoppgjørene i 2004.

Befalsorganisasjonene har allerede et nært samarbeid. NOF har et landsmøtevedtak på å starte prosessen mot en mulig sammenslåing med de andre befalsorganisasjonene. Samarbeidet med BFO i 2003 viste at klimaet er bedre enn noen gang, til tross for at KOL brøt ut. De endringene i befalsordningene det legges opp til i MFU, er av en slik karakter og av

et slikt omfang at det uten tvil vil gi samlingsprosessen en dytt videre. Ved en eventuell samling vil hovedsammenslutningstilknytning være et viktig spørsmål, og tatt i betraktning problemene knyttet til det fagpolitiske samarbeidet, ser man ikke bort fra at man for en tid, mens man utreder spørsmålet, må stå uten slik tilknytning. Men NOFs utgangspunkt er at man ikke ønsker å miste sin tilknytning til LO, først og fremst fordi dette har vært viktig for organisasjonens politiske innflytelse opp gjennom årene. Men samtidig er ikke NOF fremmed for å søke andre alternativer enn LO hvis nødvendig, og det mest nærliggende er en tilnærming til utdanningsforbundene, eventuelt til etableringen av en ny hovedorganisasjon, i samarbeid med for eksempel ingeniørene.

Til tross for et godt samarbeidsklima mellom de sivile organisasjonene, er en sammenslåing av disse på nåværende tidspunkt lite sannsynlig. NTL 101 og FSTL har ikke i samme grad som offiserene mulighet til å stille seg på sidelinjen i hovedorganisasjonsspørsmålet, da de ikke har samme organisatoriske styrke og mangler befalets status innad i Forsvaret. Men man skal ikke utelukke en slik utvikling helt, da begge organisasjonene står i fare for å miste et stort antall medlemmer framover på grunn av den storstilte privatiseringsinnsatsen som det er lagt opp til fra forsvarssjefens side. Både NTL/FSTL står i fare for å bli mer enn halvert i løpet av en tiårsperiode på grunn av nedbemanninger i første omgang, og senere utfaset på grunn av privatisering. I tillegg vil en eventuell sammenslåing av NOF og BFO gjøre disse totalt dominerende, noe de sivile organisasjonene også frykter. Den mest nærliggende her vil være en sammenslåing av de to i LO.

Vervet personell befinner seg som nevnt i en gråsoner mellom sivilt og militært ansatte. Men til tross for at man for denne gruppen ser et overlappende medlemsomfang mellom organisasjonene, så er dette i høy grad et midlertidig fenomen. Vervede har mer til felles med offiserene enn med de sivile, men de er som gruppe fortsatt for små til å hevde sin rett blant befalet. Sannsynligheten for at disse går inn i befalsorganisasjonene, eller eventuelt etablerer en selvstendig organisasjon, er større enn at de blir i NTL og FSTL. Endres lønns- og arbeidsvilkårene for befal i tråd med de forslag som det legges opp til i MFU, vil likhets-trekkene mellom vervede og befal være så store at det vil være et ytterligere argument for en tilnærming mellom disse gruppene.

En sammenslåing mellom NTL 101s og NOF i LO er lite sannsynlig, i hvert fall på kort sikt. NTL 101 er ikke nødvendigvis fjern for denne tanken, men det er heller tvilsomt om dette i det hele tatt er vurdert som en mulighet i NOF. Avstanden mellom de to gruppene er nok vurdert fra NOF sin side til å være for stor til dette, men dette utelukker ikke tettere samarbeid. Utfordringene som organisasjonene nå står overfor, er så store og overgripende at større samordning må til også på tvers av den sivile-militære dimensjonen, ikke minst i tilknytning til å øve politisk innflytelse. Men sannsynligheten for at man får en sammenslåing mellom de største arbeidstakerorganisasjonene i forsvaret (LO og YS) ved at man etablerer én arbeidstakerorganisasjon for Forsvaret, er da større enn en sammenslåing av NOF og NTL 101. Et felles lov- og avtaleverk for hele Forsvaret vil nok ha stor betydning for en slik utvikling. Man kan også tenke seg et scenario, hvis man tar utgangspunkt i privatiseringens ytterste konsekvens, hvor de vervede blir en større gruppe enn de sivilt ansatte innenfor NTL 101. En slik utvikling vil gjøre spørsmålet om en mulig sammenslåing mellom NOF og NTL 101 mer relevant, noe som også vil gjøre seg gjeldende med hensyn til en større sammenslåing av alle forsvarsorganisasjonene i LO og YS.

Tariffpolitiske utfordringer

Organisasjonene står overfor utfordringer også når det gjelder endringer i avtaleverket og forhandlingsordningene. For de sivile gruppene avhenger dette i stor grad av hvilke tilknytningsformer virksomhetene får i den framtidige forsvarsstrukturen, men man vil utvilsomt få en overflytting av medlemmer i første omgang fra staten til NAVO. Spørsmålet er bare hvor mange og når. Utviklingen innen kantinedrift i Forsvaret og ikke minst de problemer som har oppstått her, illustrerer hvilke utfordringer NTL 101 og LO Stat står overfor hvis man ser en intensivering i offentlig og privat samarbeid.

Befalets avtalevilkår er også under press. Det er et økende krav fra arbeidsgivers side om å endre særavtalene, og erfaringen tilsier at disse forhandlingene vil havne i Statens lønnsutvalg. LO Stat vil derfor måtte forvente større egenaktivitet i forhold til befalets avtaler framover.

Det er uvisst i hvilken grad man vil se en endring eller en økning i omfanget av den lokale lønnsdannelsen i Forsvaret. På grunn av behovet for kontroll fra arbeidsgiversiden med hensyn til innfasing av lønnsmidler til de til enhver tid prioriterte områder av virksomheten, og i stor grad ulike lønnspolitiske prioriteringer mellom partene, er det nok uaktuelt å gå bort fra en ordning med preliminaire forhandlinger ved at forhandlingsmyndigheten delegeres ned til DIF-nivået. Men endringer i tilknytning til lønnspolitiske prioriteringer, spesielt hvis de militært ansatte skulle bli mer dominerende, skal man ikke se bort fra. Dette vil kunne gi en økende prioritering av enkeltstillinger framfor grupper.

Samtidig vil endringer i befalets lønnsdannelse fra aktivitetsbasert lønn til mer fast lønn kunne bety økte konflikter mellom de sivile og militære organisasjonene. Særavtalene har gjort lønnsforskjellene mellom sivilt ansatte og befal store. På grunn av et mer eller mindre akseptert funksjonelt skille mellom befal og sivile, har man også godtatt at det har eksistert store lønnsforskjeller mellom gruppene, noe som har bidratt til å moderere konflikter på de områder hvor lønndannelsen er felles, ved for eksempel lokale forhandlinger. De lokale forhandlingene utgjør bare en liten del av den totale lønnen til befalet, og derfor har de sivile også sett en gunstig lønnsutvikling. Man vil kunne se økt konfliktnivå mellom organisasjonene framover hvis det kommer til store endringer i lønnsdannelsen til befal, hvor de må hente mer av lønnen gjennom det ordinære forhandlingsystemet, og ikke gjennom særavtalene.

Utfordringer knyttet til rekruttering og endringer i medlemsmassen

Ved økt privatisering innenfor støttevirksomheten vil en større del av de sivilt ansatte havne utenfor Forsvaret, og man vil i NTL 101 møte store utfordringer i forhold til organisasjonsretten. Dette vil nødvendigvis ikke være et problem på kort sikt i de tilfeller hvor virksomheter overføres til NAVO, men på lengre sikt, ved eventuelle privatiseringsinitiativ, vil dette ha store konsekvenser. Grødegaard er en illustrasjon på at organisasjonsgrensene ikke nødvendigvis er fastlagt for evig og alltid. Det gjenstår å se om NTL 101 fortsatt vil kunne hevde sin rett til å organisere de ansatte hvis selskapet blir kjøpt opp og helprivatisert innenfor ISS. Her kan man tenke seg en utvikling hvor et mer nærliggende alternativ for de ansatte vil være medlemskap i Hotell- og restaurantarbeiderforbundet. På kort sikt kan man innenfor verkstedsvirksomheten, ved en eventuell fristilling under NAVO, få problemer internt i forholdet mellom Fellesforbundet og NTL 101. Men det har lenge vært en interessekonflikt

mellom partene her, og det er stor usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser en slik fristilling vil ha for de ansatte. Det store spørsmålet er om Fellesforbundet får beholde sin overenskomst, eller om også denne gruppen må inkluderes i en ny avtalestruktur under NAVO. Dette vil nok være en like stor utfordring for MVS som for NTL 101. Men ved privatisering av verkestedene vil nok NTL 101s miste medlemmene til Fellesforbundet.

Også i tilknytning til organisering av vervede vil det kunne komme til konflikter internt i LO. Når denne gruppen nå vokser, vil de være attraktive både for de sivile og de militære organisasjonene, og kampen om å få beholde disse vil sannsynligvis intensiveres. Her må LO klare å balansere eventuelle konflikter som oppstår rundt organiseringen av denne gruppen, og samtidig legge til rette for at de vervedes krav og ønsker blir hørt innenfor LO systemet. Man må derfor vurdere i hvilken grad den eksisterende modellen hvor vervede er organisert i to organisasjoner er hensiktsmessig både fra et rekrutteringsmessig og organisatorisk ståsted. Det er viktig at LO og forsvarsorganisasjonene er i forkant her, slik at de vervede ikke finner det mer attraktivt å melde seg inn i konkurrerende forbund.

Debatt om fremtiden

Fra både NOFs og NTLs side framheves det at selv om det er enighet om at forsvaret av Norge skal være statens ansvar, så må betydningen av dette ansvaret underlegges en bredere offentlig diskusjon, ikke minst i forhold til et sterkere ønske om å privatisere store deler av Forsvarets virksomhet. Det framheves også at en slik debatt ikke bare dreier seg om hvem som skal ha ansvaret for det norske forsvaret, men også hvilke prinsipper dette forsvaret skal tuftes på. De demokratiske prinsippene som underbygger dagens forsvar sikres ikke ene og alene ved folkevalgt politisk kontroll, men må også ha sitt utspring internt i Forsvarets organisasjon gjennom ivaretagelse av de samme grunnleggende rettighetene og arbeidsvilkår for de ansatte som eksisterer i resten av samfunnet. LO og medlemsorganisasjonene i Forsvaret må i tiden framover være sentrale premissleverandører i denne debatten.

Litteratur

Bråten, Mona (2002), *Lokal lønnsdannelse i stat og NAVO*. Fafo

Et nytt Forsvar (NOU 2000:20), Innstilling fra Forsvarspolitisk Utvalg 16 Juli 1999

Folkenborg, Kari og Kristine Nergaard (2001), *På vei mot et nytt forsvar*. Fafo

Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning (MFU) 2003

Hagen, Inger Marie og Arne Pape (1997), *Medspillere eller motspillere? Ledere og tillitsvalgte erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Fafo

Stortingsmelding nr 16 (1992–1993)

St meld nr 31 (1993–94) *Om personalpolitikk for omstilling av Forsvaret*

St meld nr 22 (1997–98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*

St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002 – 2005*

St.prp. nr. 55 (2001–2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*

Annet

Intervjuer med Petter A. Moe i NOF, Tone Rønholdtangen i NTL 101, Morten Øye i LO Stat, og Tor Arne Solbakken i NTL

Tabellvedlegg Sysselsettingsutvikling 1992–2003

Tabell V1 Antall sivilt og militært ansatte i Forsvaret

	2003*	2002	1998	1994	1992
Sivile stillinger	5516	5663	8250	9870	10148
- fulltid	5096	5216	7264	8685	8805
- deltid	420	447	976	1185	1343
Militære stillinger	12385	12327	13840	14605	14192
- fulltid	12140	12092	13665	14533	14136
- deltid	245	235	175	72	56
Total	17901	17990	22080	24475	24340
- fulltid	17236	17308	20929	23218	22941
- deltid	665	682	1151	1257	1399

Kilde: * SST 1 Mars 2003

En framtid for LO i Forsvaret?



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

Fafo-notat 2004:9
ISSN 0804-5135