

Torberg Falch

Lønnsstrukturen i kommunesektoren

Sysselsettingsveksten i norsk økonomi har i en lang periode vært sterkest i kommunesektoren. Samtidig har kommunene hatt et rigid lønnsfastsettelsessystem. I 1990 ble et lønnsrammesystem innført som økte den lokale fleksibiliteten i lønnsfastsettelsen. Jeg diskuterer her utviklinga i lønnsstrukturen i kommunene og fylkene i perioden 1986–1998. Lønnsstrukturen har vært forholdsvis stabil i perioden. Det tyder på at lønnsrammereformen har hatt liten betydning. Imidlertid har det vært en økning i variasjonen i gjennomsnittlig lønnsnivå mellom kommunene. Samtidig er avkastningen av alder og høyere utdanning på mer enn fire år noe redusert.¹

Kommunesektoren er den delen av norsk økonomi som har vokst raskest de siste 25 årene.² Samtidig er lønnsystemet i kommunesektoren og resten av offentlig sektor mer rigid enn i privat sektor. De sentrale lønnsforhandlingene er den desidert viktigste faktoren for de aller fleste arbeidstakernes lønn. Innføringen av lønnsrammesystemet på begynnelsen av 1990-tallet (1990 i kommunesektoren og 1991 i staten) ga imidlertid kommuner og ulike offentlige etater forholdsvis stor formell mulighet til å bruke lønn som et aktivt personalpolitisk virkemiddel. Tidligere bestemte de sentrale forhandlingene en gitt lønn (som varierte med ansiennitet) for hver enkelt stillingskategori. Viss en kommune ønsket å lønne en arbeidstaker mer enn det som fulgte av de sentrale forhandlingene, måtte kommunen endre stillingskategorien for denne arbeidstakeren. Det var lettere for arbeidstakere i administrative stillinger enn i mer utøvende stillinger som sykepleiere og ufaglærte. Nå kan lønna endres innen stillingskategoriene.

Jeg vil i denne artikkelen diskutere om innføringen av lønnsrammesystemet har påvirket lønnsstrukturen i kommunesektoren. Til dette formålet brukes data fra arbeidstakerregisteret (PAI-registeret) til Kommunenes Sentralforbund for perioden 1986–1998. Registeret inneholder informasjon om blant annet lønn, utdanning og alder for alle ansatte i kommunesektoren med unntak av lærere. Jeg vil prøve å avdekke om lønnsspredningen mellom kommunale arbeidstakere er endret. Det kan

eventuelt skyldes endret sammensetning av de kommunale arbeidstakerne, endret betydning av observerbare kjennetegn ved arbeidstakerne, eller økt betydning av lokal lønnspolitikk.

Det har lenge vært stor interesse for hvordan ulike institusjonelle ordninger i arbeidsmarkedet fungerer. Interessen har i hovedsak vært knyttet til det private arbeidsmarkedet, se for eksempel Blau og Kahn (1999) for en oversikt. Men det har også gjenspeilet seg i diskusjonen av hvordan ulike ordninger for lønnsfastsettelse i offentlig sektor virker. Elliott et al. (1999) diskuterer utviklinga i lønnsfastsettelsen i offentlig sektor i mange europeiske land. Flere land har hatt en tilsvarende utvikling som Norge ved at svært sentraliserte system er myket opp. Bidragene i Elliott et al. (1999) avdekker imidlertid ingen systematisk sammenheng mellom lønnsstruktur og grad av desentralisering i lønnsfastsettelsen. I Norge har Barth og Yin (1995) og Schøne (1999) undersøkt om innføringen av lønnsrammesystemet i staten påvirket lønnsstrukturen. De finner at samlet lønnsspredning mellom statlige arbeidstakere har blitt mindre etter reformen, men at det er en tendens til økt spredning mellom statlige etater.

Lønnsrammesystemet

Tabell 1 gir en illustrasjon av utviklinga i det kommunale lønnsystemet. Før 1990 fastsatte de sentrale lønnsforhandlingene en lønnsstige (lønn avhengig av ansiennitet) for

Tabell 1. Nominell årslønn til ingeniører (stillingskode 7084), sykepleiere (stillingskode 7174) og førskolelærere (stillingskode 6709) uten ansiennitet

Hovedoppgjør	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Minimumslønn	120 134	124 500	145 451	147 636	158 100	174 600	194 100	213 700
Maksimumslønn	120 134	124 500	179 873	190 133	201 000	224 300	-	-
Prosentvis forskjell	0	0	23,7	28,8	27,1	28,5	-	-

Note: Alle disse gruppene har hatt samme lønnsramme i hele perioden.

hver stillingskategori. I 1990 ble det innført lønnsrammer for de ulike stillingskategoriene. De inneholdt en minimumslønnsstige og en alternativ lønnsstige med høyere lønn. Den tredje muligheten innenfor en lønnsramme var å plassere arbeidstakeren ett lønnstrinn over lønnstrinnet ved maksimal ansiennitet i den alternative stigen. Det var maksimumslønna. Tabell 1 viser minimumslønn og maksimumslønn for sykepleiere, ingeniører og førskolelærere (alle disse gruppene har hatt samme lønnsramme i hele perioden) uten ansiennitet. Som vi ser var det ingen fleksibilitet før 1990, mens hovedoppgjøret i 1990 innførte et skille på 24% mellom minimumslønn og maksimumslønn. I de seinere hovedoppgjørene har antall alternativer innen lønnsrammene økt, og i 1998 ble maksimumslønna fjernet. Nå fastsetter altså de sentrale forhandlingene formelt sett kun en minimumslønn som avhenger av ansiennitet.

Formelt sett står altså kommunene forholdsvis fritt til å utforme en egen lønnspolitikk. Det er imidlertid klare begrensninger på i hvor stor grad den lokale fleksibiliteten kan utnyttes. De sentrale lønnsforhandlingene fastsetter en pott til de lokale lønnsforhandlinger, bestemt som en viss prosent av lønnskostnadene i hver enkelt kommune. I tillegg har det i flere år vært lagt sentrale føringer på hvem som skal prioriteres i de lokale forhandlingene. Hoel og Lauvås (1993) og Hoel (1994) gir en nærmere beskrivelse av de lokale forhandlingene.

Ved nyansettelser kan spennet i lønnsrammene utnyttes fullt ut. Det betyr at muligheten til en lønnspolitikk som går ut på

å øke lønningene, er størst i kommuner med relativt mange nyansettelser hvert år. Systemet med full fleksibilitet ved nyansettelser og en begrensning på lønnsveksten for andre, bidrar til at kommuner med rekrutteringsproblem kan øke det gjennomsnittlige lønnsnivået i forhold til kommuner uten rekrutteringsproblem. Et annet moment som også har bidratt til økt lokal fleksibilitet i løpet av 1990-årene, er vekst i antall stillinger der sentrale forhandlinger ikke gir noen føringer, såkalte unormerte stillinger.³

Man kan ikke utelukke at kommunene har valgt å prioritere den samme type arbeidstakere på en lik måte ved lønnsopprykk. Da vil den økte lokale fleksibiliteten ikke gi utslag i økt variasjon mellom kommunene. Slik lønnspolitikk kan i prinsippet bli tatt vare på i sentrale lønnsforhandlinger. Formålet med lønnsrammereformen var imidlertid å «bedre samsvaret mellom innsats, kompetanse og lønn», og lønn skulle kunne brukes til «å rekruttere og stabilisere nøkkelpersonale i kommunene» (Hoel og Lauvås, 1993: 7). Dette vil jeg benevne lokal lønnspolitikk. Lokal lønnspolitikk har man bare viss lønn til like arbeidstakere varierer mellom kommunene på grunn av lokale forhold. Lønn til like arbeidstakere vil variere mellom kommunene viss det brukes ulike kriterier for lønnsopprykk eller viss lønnsnivået avhenger av situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet.

Utvikling i lønnsfordeling

Tabell 2 gir en oversikt over data. Det skilles mellom arbeidstakere i primær- og fylkeskommuner (heretter benevnt kommuner og fylker), og Oslo kommune er utelatt.⁴ Ut-

Tabell 2. Utvikling i reallønn og lønnsvariasjoner

Kolonne	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)	(1b)	(2b)	(3b)	(4b)
Kommune type	Primærkommuner				Fylkeskommuner			
Tall-verdier	Antall arbeids-takere	Reallønn ¹	St.avvik log lønn	St.avvik betinget log lønn	Antall arbeids-takere	Reallønn ¹	St.avvik log lønn	St.avvik betinget log lønn
1986	112 661	16 661	0,158	0,104	77 523	17 067	0,175	0,102
1987	115 841	15 605	0,167	0,111	81 688	15 900	0,182	0,111
1988	129 438	15 361	0,156	0,106	68 763	15 790	0,179	0,107
1989	137 240	15 435	0,150	0,102	72 284	15 924	0,173	0,103
1990	148 018	15 879	0,143	0,096	71 422	16 393	0,161	0,097
1991	163 042	15 567	0,141	0,096	72 214	16 305	0,167	0,101
1992	173 973	15 539	0,145	0,100	73 446	16 445	0,174	0,104
1993	184 066	15 684	0,149	0,101	72 663	16 635	0,173	0,103
1994	189 607	15 703	0,148	0,101	70 270	16 678	0,171	0,102
1995	197 694	15 723	0,147	0,101	74 305	16 709	0,172	0,104
1996	202 696	16 457	0,142	0,100	74 785	17 804	0,178	0,104
1997	199 312	16 407	0,145	0,102	77 115	17 784	0,183	0,107
1998	202 021	17 552	0,135	0,095	78 920	18 939	0,170	0,103

¹ Månedslønn i 1998-kroner.

valgene er begrenset til arbeidstakere med mer enn 20% stilling som ikke jobber i forretningsvirksomhet eller interkommunale selskaper.⁵

Antall arbeidstakere i data er rapportert i kolonnene (1a) og (1b). Veksten i kommunal sektor er tydelig i disse tallene. Nedgangen i antall ansatte i fylkene i 1988 skyldes at sykehjemmene ble overført til kommunene. Kolonnene (2a) og (2b) rapporterer gjennomsnittlig månedlig reallønn i oktober hvert år. Reallønna falt kraftig fra 1986 til 1987, deretter er reallønna forholdsvis stabil fram til den begynner å stige på slutten av 1990-tallet.

Kolonnene (3a) og (3b) viser spredningen i lønn mellom arbeidstakerne målt ved standardavviket (forkortet st.avvik i tabellen) til logaritmen til lønna.⁶ Standardavviket varierer mellom 0.14 og 0.18. Det betyr at lønnsfordelinga i kommunene og fylkene er ekstremt sammenpresset sammenlignet med andre sektorer og andre land. Barth og Kongsgården (1996) viser at lønnsfordelingen i Norge er større i privat sektor enn i offentlig sektor.⁷ Dette ser ut til å være tilfellet i alle vestlige land, se for eksempel Elliott et al. (1999). Internasjonale studier viser også at samlet lønnsfordeling som inkluderer arbeidstakere i både privat og

offentlig sektor er lavest i de nordiske land, se for eksempel Freeman og Katz (1995). Lønnsfordelingen i norske kommuner er også noe mindre enn i staten.⁸

Tabell 2 viser at lønnsfordelingen ble redusert fram til 1990 både i kommunene og fylkene. Deretter har variasjonen vært forholdsvis stabil. I kommunene er det ingen tegn til økt lønnsfordeling etter 1990. I fylkene økte lønnsfordelingen i 1996. Det kan skyldes et spesielt lønnsoppgjør for legene dette året. Legeforeningen inngikk en spesialavtale med staten og Kommunenes Sentralforbund som hadde som mål å rekruttere flere leger til sykehusene. Det er også et tydelig fall i lønnsfordelingen etter hovedoppgjøret i 1998. Det betyr at reallønnsøkninga i 1998 var sterkest for arbeidstakere med lav lønn.

To faktorer kan ha ført til denne utviklinga selv om lokale forhold har fått større betydning i lønnsdannelsen. For det første kan arbeidstakerne ha blitt mer «like» over tid, noe som kan betegnes en sammenhengseffekt. I kommunene er for eksempel gruppen med høyere utdanning på inntil fire år økt fra 42% i 1986 til 56% 1998. For det andre kan avkastningen av ulike kjennetegn ved arbeidstakerne være redusert, noe som kan betegnes en avkastningseffekt. For

eksempel viser Schöne (1999) at avkastningen av utdanning for statsansatte ble redusert i perioden 1987–1998. Det betyr alt annet likt at forskjellen i lønna til ufaglærte og arbeidstakere med lang utdanning blir mindre.

For å anslå den samlede betydningen av endret innslag av lokal lønnspolitikk samt sammensetnings- og avkastningseffektene, estimeres lønnsrelasjoner for hvert år der logaritmen til lønna søkes forklart med utdanningsnivå, alder, tjenestested og stillingsprosent.⁹ Betydningen av alle variablene er tillatt å avhenge av kjønn. Lønnsvariasjonen som modellen ikke forklarer, benevnes betinget lønn. Det er lønna betinget på arbeidstakernes kjennetegn og de estimerte avkastningene av disse kjennetegnene. Spredningen i betinget lønn, som nødvendigvis er mindre enn brutto spredning i kolonnene (3a) og (3b), er rapportert i kolonnene (4a) og (4b) i tabell 2. Spredningen til betinget lønn varierer lite over tid. Det kan ved første øyekast tyde på at lønnsrammereformen ikke har hatt særlig betydning.

Man kan imidlertid stå overfor følgende situasjon. Arbeidstakerne er blitt mer «like», avkastningen av ulike observerbare kjennetegn ved arbeidstakerne er redusert, og det er

blitt større variasjon i lokal lønnspolitikk. De to første faktorene trekker i retning av redusert lønnsspredning, mens lokal lønnspolitikk trekker i motsatt retning. Jeg skal ikke her foreta noen formell dekomponering for å anslå hvor viktige de ulike effektene er.¹⁰ Jeg skal først undersøke om avkastningen på ulike kjennetegn ved arbeidstakerne er endret i tidsperioden. Deretter skal jeg prøve å anslå om innslaget av lokal lønnspolitikk har økt.

Betydningen av kjønn, utdanning og alder

Så langt har jeg skilt mellom kommuner og fylker. Selv om de sentrale lønnsforhandlingene fastsetter et felles lønssystem for både kommuner og fylker, kan ulik sammensetning på arbeidstakerne gi en noe forskjellig lønnsstruktur. I fylkene er over 80% av arbeidstakerne sysselsatt i helsevesenet (når vi ser bort fra lærere), mens sosial omsorg er det største tjenestestedet i kommunene. I tillegg kan lokal lønnspolitikk være forskjellig i kommuner og fylker. Når jeg nå skal diskutere effekten av observerbare kjennetegn ved arbeidstakerne, skal jeg i tillegg skille mellom kvinner og menn. Det er i hovedsak motivert av tidligere analyser som viser at kvinner har lavere lønn enn

menn gitt andre målbare kjennetegn ved arbeidstakerne. For å illustrere skillet mellom kvinner og menn, presenterer figur 1 utviklinga i reallønn for en gjennomsnittlig kvinne og mann med lavere grads utdanning som er mellom 40 og 49 år, og som jobber heltid i sektoren for sosial omsorg.¹¹ Dette gir et reinere bilde av reallønnsutviklinga enn gjennomsnittlig lønn presentert i tabell 1, fordi samme type arbeidstaker følges over tid. For å rendyrke nivåforskjellen mellom kvinner og menn, har jeg i modellen som ligger til grunn for figur 1 antatt at betydningen av alle andre kjennetegn ved arbeidstakerne er like for kvinner og menn. Resultatene for hele modellen er gjengitt for 1986 og 1998 i tabell 3 i vedlegg.

Figur 1 viser at lønna til kvinner er noe lavere enn lønna til menn. Merk at det er logaritmen til månedslønna som måles på den vertikale aksene. Det betyr at lønnsforskjellen i perioden er redusert fra rundt 9% til rundt 4% både i kommunene og fylkene. I den grad lønnsforskjeller mellom kvinner og menn har bidratt til å endre den totale lønnsspredningen i perioden, er det dermed i retning av mindre lønnsspredning. Videre viser figur 1 et fall i reallønna fra 1986 til 1987, mens hovedoppgjørene i 1996 og 1998 ga klare reallønnsforbedringer. Lønna var omtrent lik i kommunene og

fylkene i 1986 og 1987, men deretter er lønna svakt høyere i fylkene. I 1998 er lønna 4% høyere i fylkene enn i kommunene.

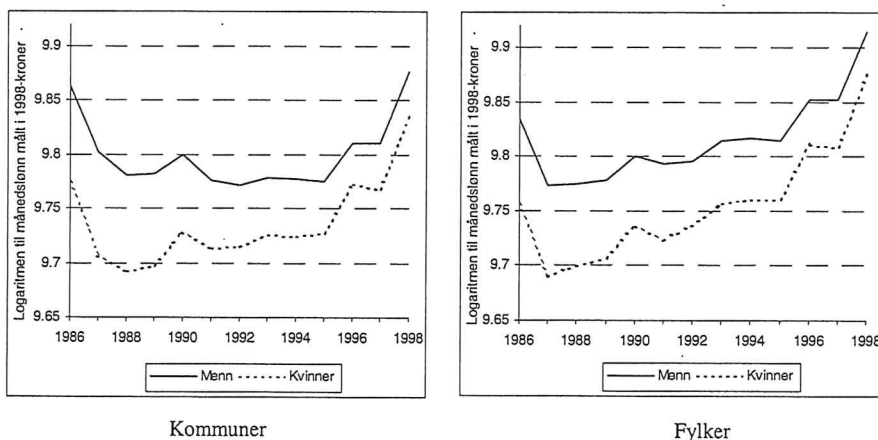
Denne analysen er ikke i stand til å forklare hvorfor kvinner har lavere lønn enn menn. For å komme et steg nærmere en forståelse av lønnsforskjellen, må man undersøke hvilke kjennetegn ved arbeidstakerne som gir dårligere avkastning for kvinner enn for menn. Jeg skal derfor i det følgende bruke en modell som tillater at avkastningen av alle kjennetegn ved arbeidstakerne avhenger av kjønn.¹²

Figur 2 viser avkastningen av utdanning. Det har kun vært tilgjengelig forholdsvis grove mål på utdanning. Det skilles her mellom tre utdanningsnivåer, høyere grads utdanning definert som høyere utdanning på mer enn fire år, lavere grads utdanning definert som høyere utdanning på inntil fire år, og ingen høyere utdanning som er referansekategori.

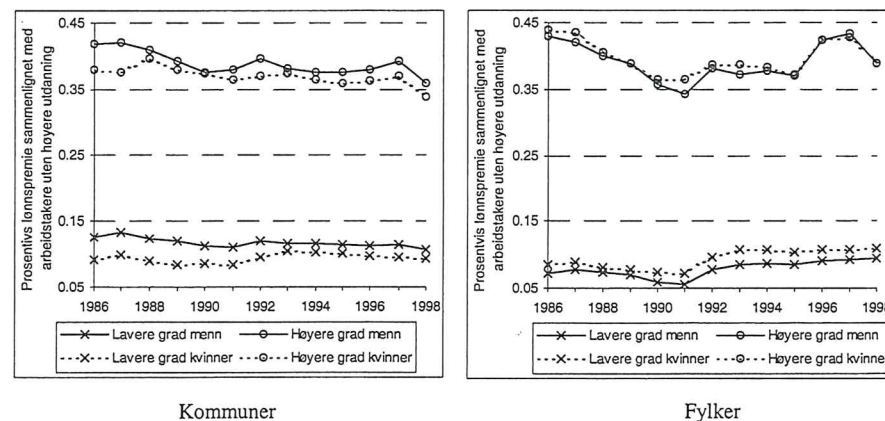
Figur 2 viser at lønna til arbeidstakere med høyere grads utdanning er rundt 40% høyere enn for arbeidstakere uten høyere utdanning både i kommunene og fylkene. Lønnsgevinsten for arbeidstakere med lavere grads utdanning er på rundt 10%.

Avkastningen av høyere grads utdanning er synkende i kommunene. Den reduseres fra 43% i 1986 til 36% i 1998 for menn og fra

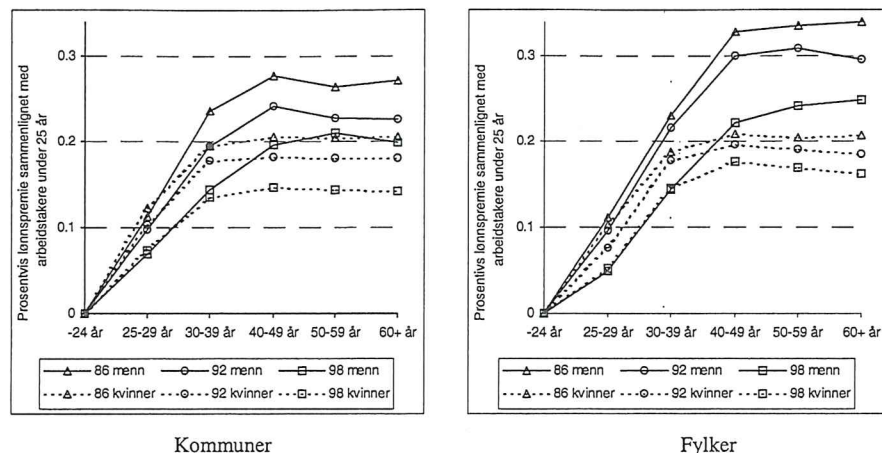
Figur 1. Lønnsutvikling i 1998–kroner for arbeidstakere i hel stilling, lavere grads utdanning, alder 40–49 år, ansatt i sosial og omsorg



Figur 2. Avkastning av utdanning



Figur 3. Aldersprofiler



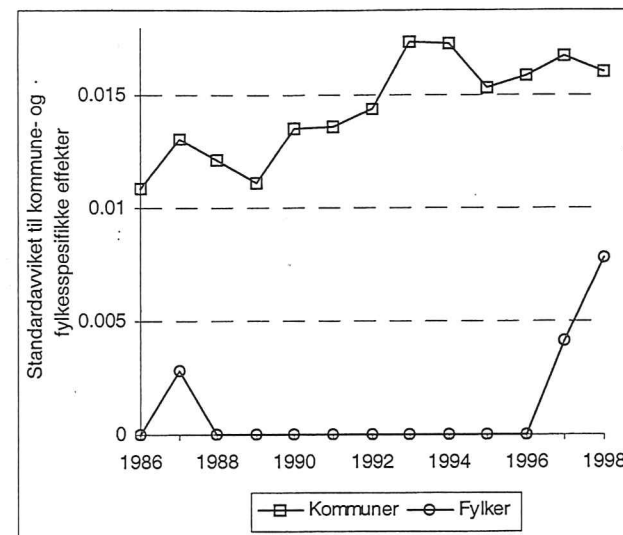
37% til 34% for kvinner. I fylkene, derimot, økte avkastningen i løpet av 1996 og 1997 til nivået midt på 1980-tallet, for så å synke igjen i 1998. En mulig årsak til dette er legeoppgjøret i 1996. Legene utgjør en betydelig del av arbeidstakerne med høyere grads utdanning i fylkene. For lavere grads utdanning er avkastningen forholdsvis stabil i perioden både i kommunene og fylkene. Utviklingen er også veldig lik for kvinner og menn. Avkastningen av utdanning ser altså ut til å ha vært rimelig stabil, med unntak av arbeidstakere i kommunene med høyere grads utdanning. Det er i samsvar med resultatene til Mastekaasa (1996) som bruker et utvalg på fire kommuner i perioden 1992–1995.

Målene på avkastning av utdanning presentert i figur 2, er ikke direkte sammenlignbare med andre studier som beregner avkastning pr. utdanningsår. Men resultatene indikerer at høyere grads utdanning gir en avkastning på omtrent 5–6% pr. år utdanning, mens avkastningen av lavere grads utdanning er på 2–3%. Sammenlignet med resultatene til Schøne (1999), tyder mye på at avkastningen av høyere grads utdanning har blitt høyere i kommunene enn i staten i løpet av de siste 15 årene. Schøne finner at den årlige avkastningen i staten av seks års

høyere utdanning er redusert fra nesten 6% i 1987 til under 4% etter 1995. En årsak til at de høyest utdannede har hatt en dårligere lønnsutvikling i staten enn i kommunene, kan være at de utgjør en mye større gruppe i staten. Schøne finner også et tilsvarende fall for arbeidstakere med tre års høyere utdanning. Denne gruppen hadde imidlertid en avkastning av utdanning på over 5% i 1987, slik at avkastningen nå er på nivå med avkastningen for kommunale arbeidstakere.

Avkastningen av alder er fremstilt i figur 3. Jeg nøyer meg her med å presentere tall for tre ulike år for å gjøre figurene oversiktlige. Det er et klart bilde av reduserte aldersbestemte lønnsforskjeller over tid. Både i kommuner og fylker er aldersprofilene flatere i 1992 enn i 1986, og enda flatere i 1998. Dette bidrar til reduserte lønnsforskjeller utover 1990-tallet. Det er interessant å merke seg at i hele perioden tjener kvinner like bra som menn fram til de er 30 år, mens for aldersgruppen 30–39 år elimineres lønnsforskjellen i løpet av perioden. For kvinner eldre enn 30–39 år, øker ikke lønna med alderen, mens for menn øker lønna med alderen fram til 40–49 år. De ulike aldersprofilene kan skyldes at det er færre muligheter for stillingsoppykk i de mest kvinnedominerte yrkene enn i andre

Figur 4. Standardavviket til gjennomsnittlig betinget lønnsnivå



yrker. En nærmere analyse av hvorfor alders-tillegget er lavest for kvinner krever mer detaljerte data enn det som har vært tilgjengelig for denne artikkelen. Men lønnsforskjellen mellom kvinner og menn presentert i figur 1 er i hovedsak knyttet til de ulike aldersprofilene.

Innslag av lokal lønnspolitikk

Lokal lønnspolitikk kan ta mange former. Spørsmålet i dette avsnittet er om det lokale innslaget i lønnsdannelsen varierer systematisk mellom kommunene, og om det lokale innslaget har fått større betydning etter lønnsrammereformen. Den betingete lønns-spredningen presentert i tabell 2 kan dekomponeres i spredning mellom kommunene og spredning internt i kommunene. Spredningen mellom kommunene må tolkes som variasjon i gjennomsnittlig lønnsnivå, betinget på observerte kjennetegn til arbeidstakerne. For å undersøke om spredningen i gjennomsnittlig betinget lønnsnivå har økt, estimeres lønnsrelasjoner som inneholder en indikatorvariabel for hver kommune i tillegg til de observerte kjennetegnene ved arbeidstakerne. Variasjonen mellom koeffisientene

til disse kommunespesifikke effektene er et mål på lønns-spredningen mellom kommunene. Men fordi koeffisientene er estimerte, vil et vanlig variansmål overvurdere variansen mellom kommunene. Jeg bruker en to-steps metode som korrigerer for dette, se for eksempel Kahn (1998) for en beskrivelse av metoden.¹³

Resultatene er gjengitt i figur 4. Vi ser at variasjonen mellom kommunene er liten, men at det er en tydelig økning etter lønnsrammereformen. Standardavviket til de kommunespesifikke effektene øker i to sprang fra 0,011 til 0,016, et sprang i 1990 og det neste spranget i 1993. De små standardavvikene betyr at den totale lønnsvariasjonen i hovedsak skyldes variasjon mellom «like» arbeidstakere internt i kommunene. Men selv om standardavvikene er små, kan økningen være viktig fordi vi måler gjennomsnittet over alle arbeidstakerne i en kommune.¹⁴

For fylkene er variasjonen i gjennomsnittlig betinget lønnsnivå liten. De fylkes-spesifikke effektene er små og usikkert estimert. Med unntak av 1987, kan man derfor ikke avdekke en positiv spredning før i 1997. Det kan bety at det er først de aller siste

årene at den fylkeskommunale lønnspolitikken begynner å gi seg utslag i varierende lønnsnivå.

Den positive variasjonen i gjennomsnittlig lønnsnivå mellom kommunene før reformen, tyder på at det var noe tilpasning til lokale forhold selv om systemet formelt sett ga få muligheter til det. Falch (1993) og Strøm (1995) finner da også at lønnsnivået varierte systematisk mellom kommunene i perioden 1985–1988. De formelle beskrivningene på lokal lønnspolitikk virket likevel viss lokale forhold har større betydning i et desentralisert lønnsfastsettingssystem.

Utviklinga etter 1990 er ikke bare påvirket av lønnsrammereformen. Det kan være vanskelig å isolere effekten av reformen fra betydningen av konjunktur-utviklinga, myndighetenes inntektspolitikk og andre forhold som har påvirket utfallet av de sentrale lønnsforhandlingene. Falch og Strøm (2000) undersøker om kommunelønningene responderer sterkere på lokale forhold etter innføringen av lønnsrammesystemet enn før. De finner tydelige effekter av reformen. Betydningen av både lokale arbeidsmarkedsforhold, kommunal inntekt og politiske forhold har hatt en signifikant økning etter 1990. Disse resultatene kan bare tolkes som at lokal lønnspolitikk har fått økt betydning etter lønnsrammereformen.

Oppsummering

Før innføringen av lønnsrammesystemet i 1990, var kommunenes mulighet til å påvirke arbeidstakernes lønn små. Etter lønnsrammereformen har den formelle fleksibiliteten i lokal lønnspolitikk vært stor, men i praksis har det vært klare begrensninger på utfallet av de lokale lønnsforhandlingene. Resultatene i denne artikkelen tyder på at lønnsstrukturen i kommunal sektor har vært forholdsvis stabil i perioden 1986–1998. Den observerte reduksjonen i lønnsspredningen mellom kommunale arbeidstakere, skyldes i hovedsak at lønnsforskjellen mellom kvinner og menn er blitt mindre og at avkastningen av alder og høyere utdanning over fire år er redusert. Men samtidig er det blitt økt spredning i gjennomsnittlig lønnsnivå mellom kommunene. Mye tyder på at dette skyldes økt respons til lokale forhold som det lokale arbeidsmarkedet og kommunalt inntektsnivå. Det ser derfor ut som at lønnsrammereformen har hatt en effekt i ønsket retning, selv om utslagene spesielt i fylkene ser ut til å ha vært små.

Vedlegg

Tabell 3. Gjennomsnittsverdier og lønnsregresjoner

Kolonne	(1a)	(2a)	(3a)	(1b)	(2b)	(3b)
Kommunetype	Primærkommuner			Fylkeskommuner		
År	1986-98	1986	1998	1986-98	1986	1998
Tallverdier	Gjennomsnitt	Estimerte effekter på logaritmen til lønn		Gjennomsnitt	Estimerte effekter på logaritmen til lønn	
Konstant	-	9,536	9,625	-	9,521	9,623
Kvinne	0,775	-0,090	-0,040	0,807	-0,079	-0,041
Stillingsprosent [20,50]	0,154	-0,058	-0,088	0,063	-0,040	-0,069
Stillingsprosent [50,100]	0,411	-0,047	-0,060	0,403	-0,036	-0,044
Lavere grads utdanning	0,514	0,103	0,098	0,598	0,086	0,109
Høyere grads utdanning	0,022	0,415	0,357	0,088	0,445	0,400
Alder 25-29 år	0,079	0,119	0,070	0,088	0,103	0,047
Alder 30-39 år	0,259	0,204	0,134	0,290	0,191	0,140
Alder 40-49 år	0,314	0,224	0,153	0,311	0,227	0,182
Alder 50-59 år	0,218	0,221	0,155	0,202	0,224	0,181
Alder over 59 år	0,104	0,224	0,152	0,090	0,227	0,178
Sentraladministrasjon	0,074	0,069	0,062	0,024	0,154	0,107
Undervisning	0,129	0,003	0,013	0,085	-0,001*	-0,029
Helsesektoren	0,217	0,011	0,012	0,847	0,011	-0,007
Kirker-kultur	0,050	0,001*	0,028	0,007	0,122	0,058
Teknisk sektor	0,115	-0,010	0,003	0,003	0,142	0,095
Landbruk, sivilforsvar m.m.	0,009	-0,065	-0,026	0,003	0,168	0,101
Antall observasjoner	2 155 609	112 661	202 021	965 398	77 523	78 920
R ²	-	0,567	0,497	-	0,640	0,629

Estimeringsmetode er minste kvadraters metode. Alle parametrene er statistisk signifikante forskjellig fra null på 1%-nivå med unntak av parametre merket *. Parametrene måler den prosentvise effekten på lønn. Referansegruppen er menn under 25 år uten høyere utdanning som jobber heltid i sosial og omsorg. De rapporterte modellene pålegger restriksjonen at effekten av alle kjennetegn ved arbeidstakerne er like for kvinner og menn. Disse modellene, og tilsvarende modeller for de mellomliggende år, er benyttet i figur 1. Modeller med de samme variablene, men som tillater at effekten av alle variablene er forskjellig for kvinner og menn, er benyttet i tabell 2 og figurene 2–3.

Noter:

- Denne artikkelen er en del av prosjektet «Lokale og sentrale beslutninger og tilpasningen i offentlige arbeidsmarkeder» finansiert av Norges Forskningsråd. Deler av artikkelen bygger på Falch og Strøm (2000). Takk til Pål Schøne og Bjarne Strøm for nyttige kommentarer. Jeg er alene ansvarlig for innholdet og eventuelle feil i artikkelen.
- Antall årsverk i kommuneforvaltningen økte med 38% i perioden 1978–1988 og 28% i perioden 1988–1998. Totalt var det en vekst på 186 700 årsverk i perioden 1978–1998, mens samlet vekst i norsk økonomi var på 291 400 årsverk. Kilde er NOS Nasjonalregnskapsstatistikk.
- I 1986 var 3% av stillingene i primærkommunene unormerte. Dette har økt til 15% i 1998.

- Oslo kommune er utelatt fordi det er både en primær- og fylkeskommune. I tillegg er dataene for Oslo mangelfulle. Data for Bærum kommune mangler før 1993, og ytterlige 8 kommuner mangler data i 1986.
- For noen arbeidstakere i PAI-registeret mangler det informasjon om utdanning eller tjenestested. Det er henholdsvis 2,9% og 2,7% av arbeidstakerne i kommunene og 2,5% og 1,5% i fylkene. Disse arbeidstakerne er utelatt fra analysen.
- For en normalfordelt variabel, kan standardavviket tolkes på følgende måte: For de 95% av observasjonene som er nærmest gjennomsnittet, det vil si at man ser bort fra de 2,5% av observasjonene med høyest verdi og de 2,5% med lavest verdi, er skillet mellom maksimumsverdi og minimumsverdi lik 4 standardavvik. Logaritmen til lønn har en fordeling som er rimelig «nær» en normalfordeling. Lønnsspredningen i 1998 kan derfor tolkes

- som at viss man ser bort fra de 2,5% av arbeidstakerne med høyest lønn og de 2,5% av arbeidstakerne med lavest lønn, er skillet mellom høyeste og laveste lønn på omtrent 55% i kommunene og 70% i fylkene.
7. Basert på Levekårsundersøkelsene, finner Barth og Kongsgården (1996) at standardavviket til logaritmen til timelønna i offentlig sektor reduseres fra 0,29 i 1991 til 0,27 i 1995. De finner altså større lønnsspredning enn jeg finner for kommunesektoren. Dessuten finner de at spredningen i begynnelsen av 1990-tallet ble noe redusert, mens jeg finner en svak økning i samme periode. De ulike resultatene kan skyldes at Barth og Kongsgården inkluderer både stats- og kommuneansatte i sin analyse.
 8. Schøne (1999) viser at standardavviket til logaritmen til timelønna i staten har vært over 0,20 på hele 1990-tallet.
 9. Informasjon om ansiennitet er ikke tilgjengelig. Alder brukes som en tilnærming til ansiennitet. Det brukes to indikatorvariabler for stillingsprosent. Modellen er nærmere diskutert i neste avsnitt.
 10. I litteraturen er det gjort mange analyser av endringer i lønnsspredning som dekomponerer endringene i en sammensetningseffekt og en avkastningseffekt, se for eksempel Kahn (1998) som benytter norske data fra Levekårsundersøkelsene. Det er ikke utviklet noen metode som samtidig tar hensyn til arbeidskjøperspesifikke effekter.
 11. Kjennetegnene som er valgt for å illustrere reallønnsutviklinga er de største gruppene i kommunene.
 12. Modellspesifikasjonen er som i modellene rapportert i tabell 3 i vedlegget, men der effekten av alle variablene avhenger av kjønn. Dette er samme modell som ligger til grunn for kolonnene (4a) og (4b) i tabell 2.
 13. Jeg takker Tao Zhang for oppklarende diskusjoner om metoden.
 14. Ved å tolke standardavvik som i note 6, er skillet mellom høyeste og laveste gjennomsnittlige lønn når man ser bort fra de 2,5% av kommunene med høyest lønn og de 2,5% av kommunene med lavest lønn, omlag 4,4% før reformen og 6,4% etter reformen.

Referanser

- Barth, E. og M. Kongsgården (1996), «Lønns-spredningen i Norge 1991–1995». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 13: 167–173.
- Barth, E. og H. Yin (1995), «Lønnsforskjeller og lønnsystem i staten». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 12: 135–138.
- Blau, F. D. og L. M. Kahn (1999), «Institutions and laws in the labor market». I: Ashenfelter, O. og D., Card red., *Handbook of labor economics*, 3. Amsterdam: Elsevier Science B. V.
- Elliott, R., C. Lucifora og D. Meurs red. (1999), *Public sector pay determination in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Falch, T. (1993), «Lønnsdanning for kommunalt ansatte ingeniører». *Norsk Økonomisk Tidskrift*, 107: 277–299.
- Falch, T. og B. Strøm (2000), *Local flexibility in wage setting: Evidence from the Norwegian local public sector*. Trondheim: Institutt for samfunnsøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Freeman, R. B. og L. F. Katz (1995), «Introduction and summary». I: Freeman, R. B. og L. F. Katz, red., *Differences and changes in the wage structures*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hoel, M. (1994), *Lønns- og personalpolitiske virkemidler i kommunesektoren*. Rapport 94:19. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hoel, M. og N. Lauvås (1993), *Lokale lønnsoppgjør – fordelingspolitikk eller individuell belønning?* Rapport 93:14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Kahn, L. M. (1998), «Against the wind: Bargaining recentralization and wage inequality in Norway 1987–91». *The Economic Journal*, 108: 603–645.
- Mastekaasa, A. (1996), «Avkastning av utdanning i norske kommuner». *Søkelys på Arbeidsmarkedet*, 13: 143–147.
- Schøne, P. (1999), *Lønnsdannelse og lønnsforskjeller i staten 1987–1998*. Rapport 99:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Strøm, B. (1995), «Envy, fairness and political influence in local government wage determination: Evidence from Norway». *Economica*, 62: 389–409.