

Den relative lønnsutviklingen til kommunale førskolelærere og ingeniører fra 1990 til 2000

Av

Torberg Falch, Institutt for samfunnsøkonomi,
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim
Mars 2002

Innledning

Dette notatet sammenligner lønnsutviklingen til kommunale førskolelærere og ingeniører i perioden 1990 til 2000. Disse arbeidstakerne har i dag like lang *utdanning*, noe som i prinsippet gjør en sammenligning av lønnsnivå og ikke bare relativ lønnsutvikling meningsfull. Men det er også flere forhold som skiller disse arbeidstakergruppene fra hverandre. For det første er *arbeidsoppgavene* vesentlig forskjellig på minst ett område. Mens førskolelærerne sin hovedoppgave er knyttet til omsorg og utvikling av individer, er ingeniørene ikke i slik direkte kontakt med folk i sitt arbeid. For det andre er *kjønnsfordelingen* vesentlig forskjellig. Mens det i 2000 var 87,0 prosent menn blant kommuneansatte med ingeniørutdanning, var den tilsvarende andelen på 5,1 prosent for førskolelærere.¹

For det tredje er *alternative arbeidsmuligheter* større for ingeniørene enn for førskolelærerne. I hvert fall nyutdannede ingeniører har mye større muligheter i privat sektor enn førskolelærerne. Selv om det eksisterer mange private barnehager, er de underlagt klare retningslinjer for å få offentlig støtte, noe som i praksis sannsynligvis

¹ Det er benyttet samme kilde som for lønn presentert nedenfor.

fører til at de fungerer tilnærmet som offentlige barnehager i arbeidsgiverspørsmål. Dette betyr at kommunesektoren opplever en større konkurranse i markedet for ingeniører enn i markedet for førskolelærere.

Disse tre faktorene betyr at det kan være optimalt for kommunesektoren å tilby førskolelærere og ingeniører ulik lønn. En kort diskusjon av dette blir gitt i oppsummeringen nedenfor. Først diskuteres den relative lønnsutviklingen. Høgsnes (1999) diskuterer den relative lønnsutviklingen for en rekke stillinger i kommunene. Han sammenligner imidlertid lønnsutviklingen for de ulike gruppene med mannlige industriarbeidere, noe som gjør at det ut fra hans beskrivelse kan være vanskelig å se lønnsutviklingen for en gruppe kommunale arbeidstakere i forhold til en annen gruppe kommunale arbeidstakere. I tillegg går Høgsnes (1999) sin analyse kun til 1996.

Relativ lønnsutvikling

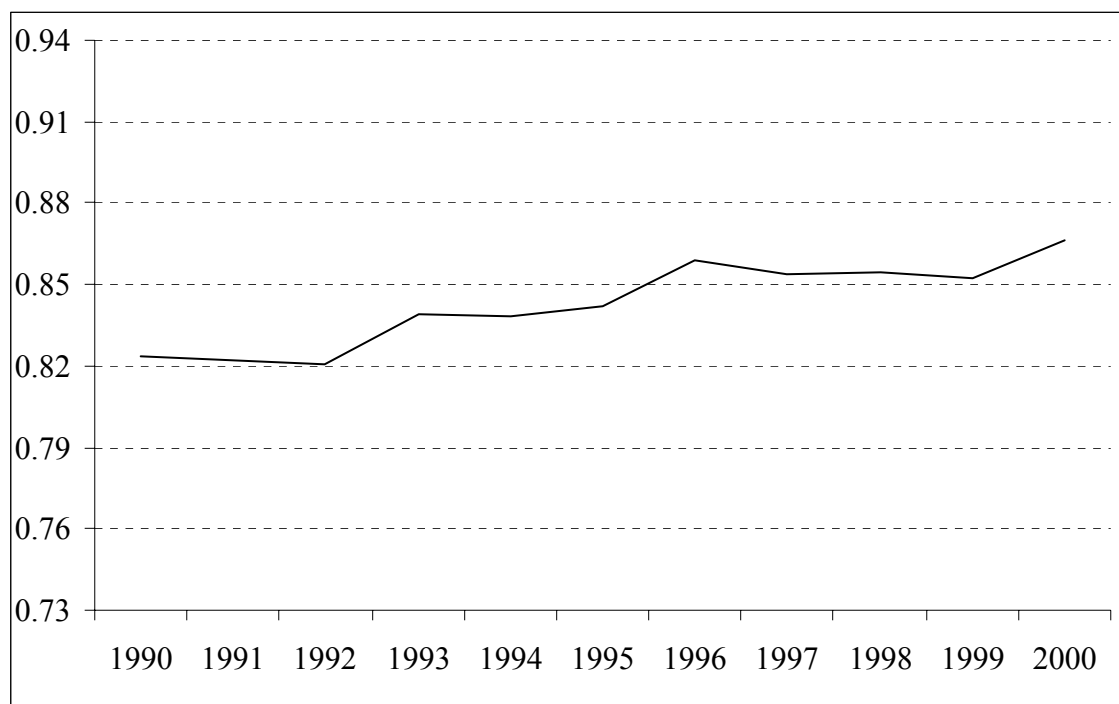
Kilden for lønninger for kommunale førskolelærere og ingeniører som benyttes her er ”Lønns- og personalstatistikk kommunale arbeidstakere. Hovedoversikt”. Dette er en årlig statistikk som publiseres av Kommunenes Sentralforbund, og er basert på PAI-registeret (Personaladministrativt Informasjonssystem). Statistikken omfatter alle kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere med unntak av arbeidstakerne i Oslo. Bærum er heller ikke med i statistikken før i 1994. Siden lærere ikke er med i denne statistikken, er førskolelærere som arbeider i grunnskolen ikke inkludert. Førskolelærerne ble en betydelig gruppe i grunnskolen etter 6-årsreformen i 1997 samtidig som antall barn under skolepliktig alder ble kraftig redusert. I 1997 var det derfor mange førskolelærere som gikk fra barnehagesektoren til grunnskolen.²

Studien er begrenset til perioden fra og med 1990. Tall for 2001 er ikke klare når dette notatet skrives, slik at det kun er perioden fram til og med 2000 som belyses. Først presenteres relativt lønn basert på utdanningstype. Deretter studeres relativ lønn for ulike stillingsbetegnelser.

² I PAI-registeret var det 13 prosent færre arbeidstakere med førskolelærerutdanning i 1997 enn i 1996.

Figur 1 presenter gjennomsnittlig lønn til arbeidstakere med førskolelærerutdanning i forhold til gjennomsnittlig lønn for arbeidstakere med ingeniørutdanning. Siden denne figuren er basert kun på *utdanningstype*, tas det ikke hensyn til hvilken stilling arbeidstakerne har. Figuren inkluderer derfor arbeidstakere som ikke nødvendigvis har en jobb som er relevant for den utdanningen vedkommende har, og alle arbeidstakere i lederstillinger er inkludert. Førskolelærere med opprykk er ikke inkludert i figuren fordi det her fokuseres på to arbeidstakergrupper med like lang utdanning. Dette påvirker imidlertid ikke bildet i figur 1.³

Figur 1. Lønn til kommunale arbeidstakere med førskolelærerutdanning relativt til kommunale arbeidstakere med ingeniørutdanning.



³ Førskolelærere med opprykk har et noe høyere lønnsnivå enn førskolelærere uten opprykk, men lønnsforskjellen er redusert fra 4 prosent til 2 prosent i løpet av perioden. Siden førskolelærere med opprykk er en mye mindre gruppe enn vanlige førskolelærere (henholdsvis 12 og 9 vanlige førskolelærere pr. førskolelærer med opprykk i 1990 og 2000), samt at det relative lønnsnivået mellom dem er forholdsvis stabilt, påvirker dette ikke bildet i figur 1.

I 1990 var lønnsnivået til førskolelærerne på 82,4 prosent av lønnsnivået til ingeniørene. Selv om disse gruppene har like lang utdanning, tjente altså førskolelærerne i gjennomsnitt klart mindre. I 2000 er lønnsforskjellene noe mindre, men fremdeles er lønnsnivået til førskolelærerne bare på 86,6 prosent av lønnsnivået til ingeniørene. I løpet av perioden 1990 til 2000 har altså førskolelærerne hatt en lønnsutvikling som er 4,2 prosent bedre enn lønnsutviklingen til ingeniørene. Den relative *forbedringen* har foregått *stegvis*. Det første hoppet kom i 1993 (relativ lønn endres fra 0,820 til 0,839), det andre i 1996 (relativ lønn endres fra 0,842 til 0,859), og det tredje i 2000 (relativ lønn endres fra 0,852 til 0,866). Forut for det siste steget i retning likere lønnsnivå var det tre år med en lønnsutviklingstendens i motsatt retning.

De neste figurene viser lønnsutviklingen til arbeidstakere med ulike stillingsbetegnelser, ofte kalt stillingskoder. Ved denne sammenligningen kan vi ikke med sikkerhet vite at alle arbeidstakerne har samme utdanningsnivå. Førskolelærere med opprykk har ofte samme stillingskode som førskolelærere uten opprykk. Dessuten kan sivilingeniører ha samme stillingskode som ingeniører. Det er imidlertid klart flere ingeniører enn sivilingeniører i kommunene (det var henholdsvis 5,6 og 4,7 ingeniører pr. sivilingeniør i 1990 og 2000), noe som forhåpentligvis reduserer dette problemet. Dessuten, blant arbeidstakere med stillingsbetegnelse som er relevant for ingeniører, er det sannsynligvis svært få sivilingeniører med en av stillingsbetegnelsene hvor lønna er lavest.

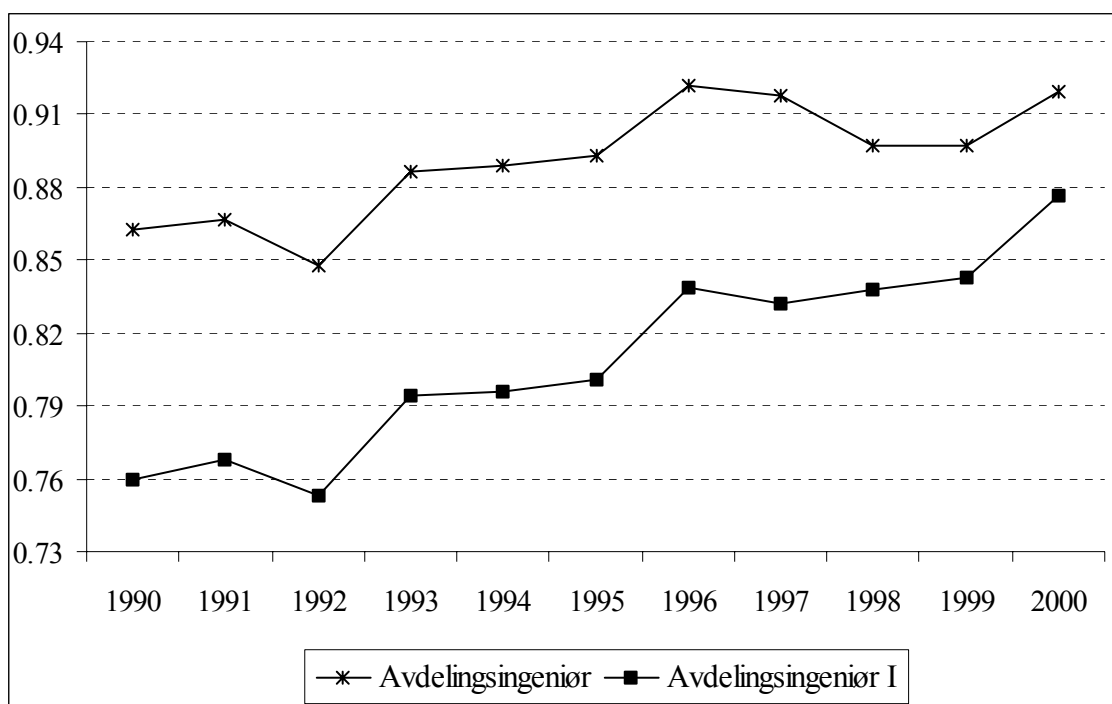
Høgsnes (1999) splitter ingeniørene i fire stillingsbetegnelser som ikke omfatter de typiske sjefsstillingene innenfor teknisk sektor. I to av disse er det imidlertid tilsatt få arbeidstakere,⁴ slik at det her kun benyttes arbeidstakere med stillingsbetegnelse Avdelingsingeniør og Avdelingsingeniør I. For førskolelærere som ikke er styrere er det

⁴ Det gjelder 7406 Kommuneingeniør (36 arbeidstakere i 2000) og 7084 Ingeniør (408 arbeidstakere i 2000). De to gruppene som er inkludert i figur 2 er 6604 Avdelingsingeniør (1230 arbeidstakere i 2000) og 7018 Avdelingsingeniør I (2382 arbeidstakere i 2000).

gjort en tilsvarende vurdering. Høgsnes (1999) ser på to grupper, men den ene av disse inkluderer også svært få arbeidstakere.⁵

Figur 2 viser den relative lønnsutviklingen til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Førskolelærer i forhold til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Avdelingsingeniør og Avdelingsingeniør I.

Figur 2. Lønn til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Førskolelærer relativt til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Avdelingsingeniør og Avdelingsingeniør I.



Igjen framkommer et bilde som viser at lønna til førskolelærere relativt til ingeniører er økt i løpet av perioden. Utviklingen for førskolelærere relativt til Avdelingsingeniører er av spesiell interesse fordi det sannsynligvis er svært få sivilingeniører blant disse.

⁵ Det gjelder 6805 Førskolelærer med spesialutdanning (119 arbeidstakere i 2000). I tillegg er det registrert to andre grupper, 6806 Førskolelærere (81 arbeidstakere i 2000) og 7602 Førskolelærer I (387 arbeidstakere i 2000, denne stillingsbetegnelsen var ny i 1997), som ikke vurderes her. For 6709 Førskolelærere som er inkludert i figur 2, var det 5055 arbeidstakere i 2000.

Forbedringen i relativ lønn for førskolelærerne er igjen stegvis, der forbedringen er knyttet til de samme årene som i figur 1. I motsetning til i figur 1 framstår 1992 som en spesielt år, med en reduksjon i relativ lønn til førskolelærerne. Denne reduksjonen ble imidlertid mer enn kompensert i 1993.

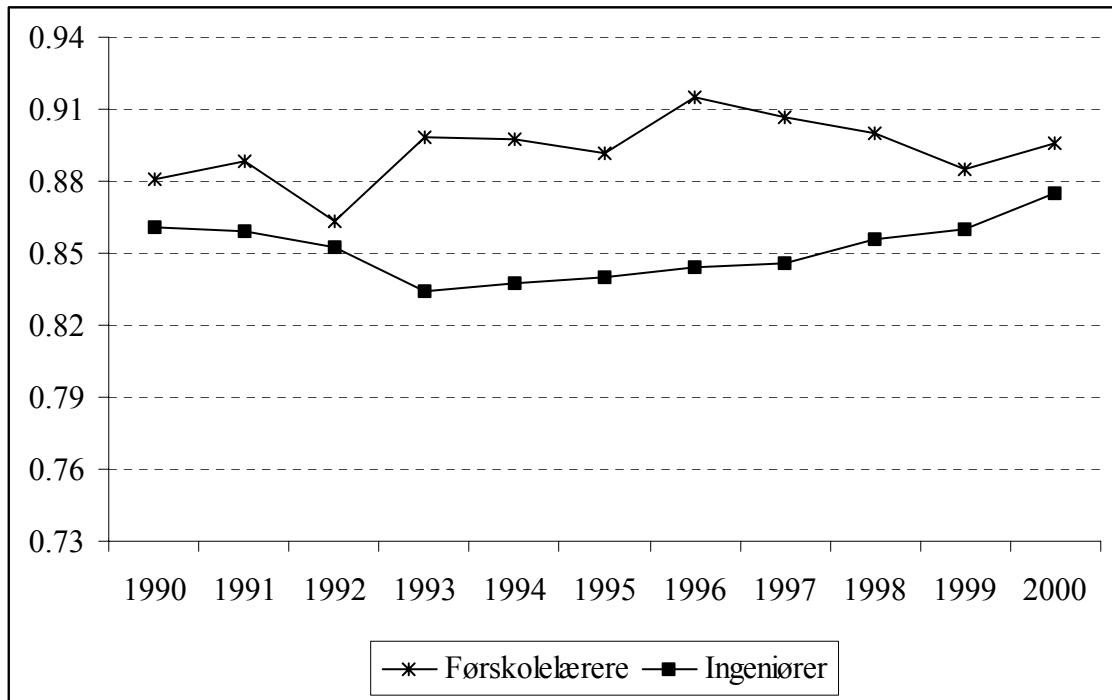
Til slutt studeres lønnsutviklingen til arbeidstakere i lederposisjoner. Her benyttes Styrere ved barnehager og Overingeniører.⁶ Høgsnes (1999) studerer fire typiske lederstillinger blant ingeniører, og hans oversikt viser at disse har hatt en veldig lik lønnsutvikling i perioden 1985 til 1996. Det indikerer at det her er tilstrekkelig å se på en av disse gruppene. Her fokuseres det på Overingeniører som er den lederstillingen som er mest vanlig for ingeniørene.⁷

Først gis et bilde av lønnsutviklingen til ledere i forhold til andre arbeidstakere. Figur 3 viser den relative lønnsutviklingen til Førskolelærere (stillingskode 6709) i forhold til Styrere ved barnehager, samt lønna til Avdelingsingeniør I i forhold til Overingeniør. Lønna til Førskolelærere økte relativt til lønna til styrere fram til og med 1996 for deretter å falle, mens for ingeniørene falt den relative lønna til Avdelingsingeniør I i forhold til Overingeniører fram til og med 1993 for deretter å stige. Det framkommer også at det kun var Førskolelærere og ikke Styrere ved barnehager som hadde liten lønnsvekst i 1992. Innen utdanningsgruppene førskolelærere og ingeniører har altså lønnsutviklingen i løpet av perioden vært noe forskjellig. Figuren gir også et inntrykk av at lønnsforskjellene er mindre i barnehagesektoren enn i teknisk sektor.

⁶ Dette er henholdsvis stillingskode 6712 og 6347.

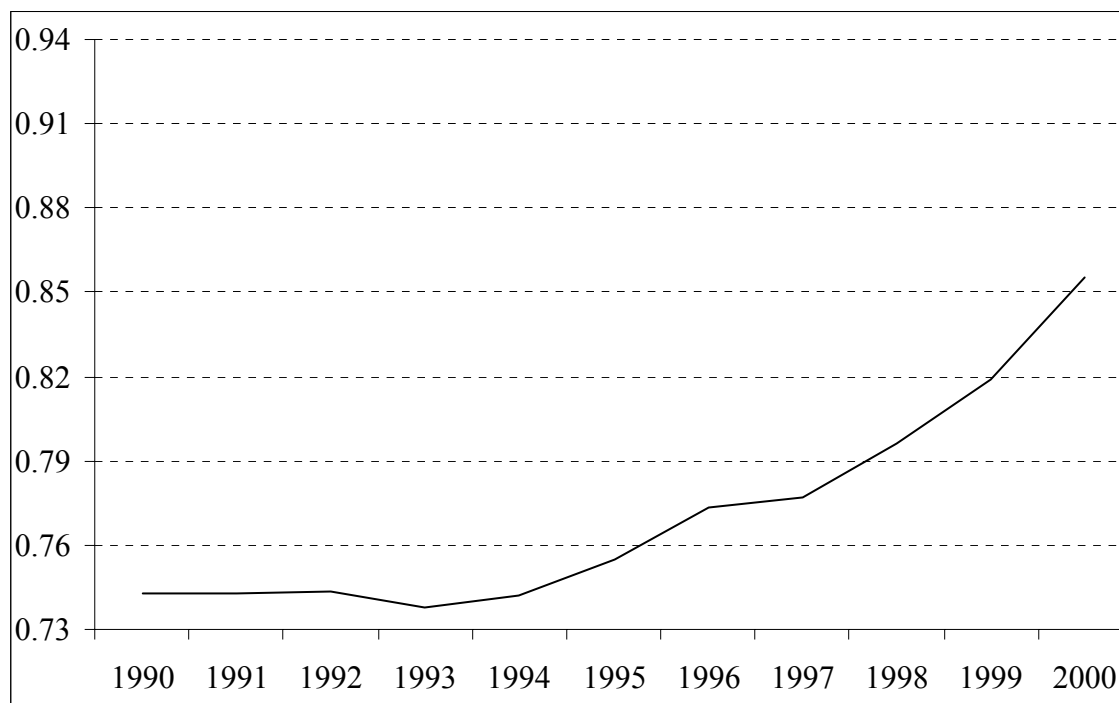
⁷ De tre stillingskodene som Høgsnes (1999) inkluderer og som er utelatt her er 6092 Bygnings-/reguleringssjef (34 arbeidstakere i 2000), 7407 Teknisk sjef (284 arbeidstakere i 2000) og 7157 Sjefingeniør (203 arbeidstakere i 2000). 6347 Overingeniør som er inkludert i figur 3 og 4 inkluderer 906 arbeidstakere i 2000.

Figur 3. Relativ lønnsutviklingen mellom ledere og andre innen gruppen arbeidstakere med førskolelærerutdanning og innen gruppen arbeidstakere med ingeniørutdanning



Den relative lønnsutviklingen til Styrere ved barnehager i forhold til Overingeniører er presentert i figur 4. Mens det var små endringer i starten av 1990-tallet, økte lønna til styrere i barnehager klart mer enn lønna til Overingeniører i siste halvdel av 1990-tallet. Mens lønnsforskjellen var på 26 prosent i 1990–1994, var den på 14 prosent i 2000.

Figur 4. Lønn til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Styrer ved barnehage relativt til arbeidstakere med stillingsbetegnelse Overingeniør



Merk at denne utviklingen også kan leses ut av figur 2 og 3. To faktorer bidrar til den kraftige økningen i figur 4 i siste halvdel av 1990-tallet. For det første har Førskolelærere hatt en bedre lønnsutvikling enn Avdelingsingeniør I, og for det andre har det relative lønnsnivået innen gruppen med ingeniørutdanning gått i disfavør av Overingeniørene samtidig som det relative lønnsnivået innen gruppen arbeidstakere med førskolelærerutdanning var det samme i 1995 og 2000.

Oppsummering

Kommunale førskolelærere har hatt en *bedre* lønnsutvikling enn kommunale ingeniører i løpet av perioden 1990 til 2000. Den beste sammenligningen får man ved å studere arbeidstakere basert på utdanningstype, men et alternativ er å studere arbeidstakere basert på stillingsbetegnelser. Dette notatet viser at lønnsveksten til arbeidstakere med førskolelærerutdanning har vært *4,2 prosent* høyere enn lønnsveksten til arbeidstakere

med ingeniørutdanning fra 1990 til 2000. Den relative lønna til arbeidstakere med førskoleutdanning har økt fra drøyt 82 prosent til nesten 87 prosent. Sammenligning av lønnsutviklingen for arbeidstakere med stillingsbetegnelser som inkluderer de aller fleste arbeidstakerne med førskole- og ingeniørutdanning gir i hovedsak det samme bildet, men med noen flere nyanser. Spesielt ser det ut som at styrere ved barnehager har hatt en klart bedre lønnsutvikling enn ingeniører i ledende stillinger fra og med 1995.

Denne utviklingen må sees i lys av at *lønnspredningen* samlet sett i kommunesektoren har vært forholdsvis stabil etter 1990, se Falch (2000). Det ligger utenfor rammen for dette notatet å undersøke om det er førskolelærere som har hatt en bedre lønnsutvikling enn gjennomsnittet av kommunale arbeidstakere eller om det er ingeniørene som har hatt en dårligere lønnsutvikling.

Fra et *økonomisk effektivitetssynspunkt* bør lønna avspeile knappheten på en bestemt type arbeidskraft. Man bør betale en lønn slik at kostnadene med å ansette en ekstra arbeidstaker er lik verdien på det som denne arbeidstakeren bidrar med. Det siste er ekstremt vanskelig å måle i nesten all kommunal virksomhet. Men en indikasjon på dette får man ved å se på utviklingen i en sektor over tid. Barnehagesektoren har vokst kraftig de siste 15-20 år, noe som indikerer at verdien av denne typer tjenester har økt. Etterspørselen etter arbeidstakere i barnehagesektoren har økt, og i en slik situasjon er det vanlig å observere at relativ lønn øker.

Den relative lønnsforbedringen til førskolelærere i forhold til ingeniører kan altså være et resultat av en kraftig *vekst i etterspørselen* etter førskolelærere. Samtidig ser det ut til å være et faktum at det er *mangel på førskolelærere*, slik at lønna kan være for lav ut fra et økonomisk effektivitetssynspunkt. Det må imidlertid tas minst to forbehold før man trekker en slik konklusjon. For det første er bemanningssammensetningen på barnehagene regulert fra sentralt nivå. Dermed kan en kommuneledelse ønske å ansette en arbeidstaker uten førskolelærerkompetanse i en førskolelærerstilling fordi det gir lavere utgifter, men der den eneste muligheten til å gjøre det er at ingen førskolelærere er interessert i stillingen. I en slik situasjon er kommuneledelsen ikke interessert i å sette

opp lønna siden de likevel ikke er interessert i ansatte en førskolelærer i en slik stilling. For det andre er et klare regionale ulikheter i mangelen på førskolelærere. Viss lønnsfastsettelsen skal brukes aktivt for å fjerne mangelen på arbeidskraft, bør det derfor være noe lokal lønnsfleksibilitet. På den måten kan lønna øke mest i regioner med størst mangel.

Det er flere mulige årsaker til at lønna til førskolelærere økte forholdsvis lite relativt til ingeniører i en periode med kraftig etterspørselsvekst etter førskolelærere. For det første kan det ha vært rekrutteringsproblemer også for ingeniørene. For det andre kan økt lønn på kort sikt gi mye mindre effekter på rekrutteringen av førskolelærere enn på rekrutteringen av ingeniører fordi det offentlige er den dominerende arbeidsgiver for førskolelærere i motsetning til for ingeniører. Mens nye ingeniører kan rekrutteres fra privat sektor, må nye førskolelærere i stor grad utdannes først. På kort sikt kan offentlig sektor rekruttere ingeniører fra privat sektor, mens det ikke finnes noen tilsvarende beholdning av førskolelærere å rekruttere fra. En fornuftig lønnspolitikk må gjøre en *avveining* mellom kortsiktige vurderinger av arbeidsmarkedet og mer langsiktige vurderinger av effektene via utdanningssystemet. I praksis kan lønnspolitikken i for stor grad bli styrt av kortsiktige vurderinger hvis kommunesektoren ikke er sterk nok til å holde igjen på lønnskrav blant noen grupper for å prioritere grupper der lønnsendringer kan ha små kortsiktige effekter men sterkere langsiktige effekter.

Et mer generelt poeng er at det ser ut til å være sterke krefter som virker mot endringer i relative lønninger i bransjer med mange og sterke fagforeninger, noe som er karakteristisk for offentlig sektor. Den letteste løsningen når det er mange og sterke fagforeninger, og kanskje den eneste mulige løsningen uten store konflikter, er sannsynligvis å gjøre lite med relative lønninger. Hvis arbeidsgiversidens synspunkter ikke er veldig dominerende i lønnsforhandlingene, kan det være vanskelig å få til enighet om noe annet enn lik lønnsutvikling for alle.

Fra et økonomisk effektivitetssynspunkt skal ikke et gjennomsnittlig mål på verdien på arbeidet til en gruppe arbeidstakere i seg selv påvirke lønnsnivået, men

rekrutteringsmulighetene er viktige. Yrker som av en eller annen grunn er lite attraktive i forhold til etterspørselen, bør ha et relativt høyt lønnsnivå. Tilsvarende bør yrker som er attraktive i forhold til etterspørselen ha et relativt lavt lønnsnivå. Sagt på en annen måte, for yrker som potensielle arbeidstakere oppfatter at det er ulemper knyttet til, må det betales en *kompenserende* lønnspremie. I det lange løp vil dette avspeile seg i studentenes valg av utdanning. Yrker som krever en utdanning som er attraktiv bør over tid oppleve en *reduksjon* i relativ lønn, mens det motsatte bør være tilfellet for yrker som krever en utdanning som er lite attraktiv. Siden mange velger yrke ut fra interesser og samfunnsansvar og ikke lønnsutsikter, kan dette føre til lønnsnedgang blant dem som er minst opptatt av egen lønn viss ikke disse yrkene samtidig opplever en økt etterspørsel.

Referanser

Falch, Torberg (2000): Lønnsstrukturen i kommunesektoren. Søkelys på arbeidsmarkedet, årgang 17, s.213-222.

Høgsnes, Geir (1999): Krone for krone. Lønnsforhandlinger og –fordelinger. Ad Notam Gyldendal.