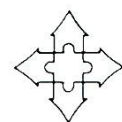




Lønn som kostnadsdriver i storbyene

Lise Haaland Eriksen
Lars Håkonsen
Trond-Erik Lunder
Knut Løyland
Helle Sekkesæter



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

Juli 2007

LØNN SOM KOSTNADSDRIVER I STORBYENE

KS PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

SLUTTRAPPORT

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet av Asplan Viak v/Asplan Analyse og Telemarksforskning-Bø etter oppdrag fra Trondheim kommune. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.

Styringsgruppen for prosjektet har hatt følgende representanter:

- Hans-Ole Rolfsen (leder), Trondheim kommune
- Ingrid Øines, Oslo kommune
- Grete Varhaugvik Eggen, Oslo kommune
- Rune Nordtorp, Bergen kommune
- Terje Fjellvang, Kristiansand kommune
- Sabina Leto, Stavanger kommune

Utredningen er gjennomført av:

Lise Haaland Eriksen (prosjektleder) og Helle Sekkesæter, Asplan Analyse
Knut Løyland, Trond Erik Lunder og Lars Håkonsen, Telemarksforskning-Bø.

Vi har fått viktig informasjon fra kommunene som har blitt intervjuet, samt fra KS.

I løpet av prosjektet er det avholdt 3 møter i styringsgruppen.

Stavanger, 03.07.2007

For Asplan Analyse

Lise Haaland Eriksen
Prosjektleder

INNHOLD

	FORORD	2
	SAMMENDRAG	5
	Innledning og bakgrunn	5
	Hvilket handlingsrom har kommunene?	5
	Lønnsnivå og kommunale utgifter	6
	Lønnsmekanismer i storbyene	6
	Ny kostnadsnøkkel	7
	Hovedkonklusjoner	9
1	INNLEDNING	10
1.1	Bakgrunn og problemstillinger	10
2	HVILKET HANDLINGSROM HAR KOMMUNENE?	12
2.1	Forhandlingsstrukturen	12
2.2	Kommunal sektor - Hovedtariffavtalen	13
3	LØNSSNIVÅ OG KOMMUNALE UTGIFTER	16
3.1	Bakgrunn	16
3.2	Nærmere om lønnsdata	16
3.3	Analyse og resultater	20
3.3.1	Oversikt over beregningene	20
3.3.2	Påvirker lønnsnivået i privat sektor de kommunale driftsutgiftene?	20
3.3.3	Påvirker lønnsnivået i privat sektor utgifter til kommunale innkjøp?	26
3.3.4	Analyser av lønnsmitte til kommunal forvaltning	30
3.4	Oppsummering og konklusjon	39
4	LØNSMEKANISMER I STORBYENE	41
4.1	Problemstillinger og metode	41
4.2	Analyse og resultater	42
4.2.1	Kompetanseutfordringer i kommunene	43
4.2.2	Konkurransetsetting og kommunale foretak	45
4.2.3	Bruk av lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft	45
4.2.4	Strategisk bruk av opplæring og etterutdanning	47
4.2.5	Karrieremuligheter i kommunen	48
4.2.6	Samarbeid med nabokommuner	48
4.2.7	Kjøp av konsulent tjenester	49
4.2.8	Andre virkemidler	49
4.2.9	Utviklingen videre	50

		4
4.3	Oppsummering og konklusjon	50
4.3.1	Kompetanseutfordringer	50
4.3.2	Hvilke grep og strategier kommunene tar for å håndtere kompetanseutfordringene	51
5	FORSLAG TIL KOSTNADSNØKKELE SOM INKLUDERER LØNNSNIVÅEFFEKTER	53
6	OPPSUMMERING OG DISKUSJON	58
6.1	Innledning og bakgrunn	58
6.2	Diskusjon	59
6.2.1	Hovedresultater fra forrige rapport blir bekreftet	59
6.2.2	Likestillingsperspektiver en viktig drivkraft for intern lønnsmitte	60
6.2.3	Betydningen av geografi og kommunikasjoner	60
6.2.4	Større lønnsforskjeller over tid?	62
6.2.5	Vanskeligere å dempe lønnsveksten med mer desentraliserte lønnsforhandlinger?	62
6.3	Hovedkonklusjoner	63
	LITTERATUR	65

SAMMENDRAG

Innledning og bakgrunn

Hovedformålet med dette prosjektet har vært å følge opp og videreføre foreløpige beregninger i Aastvedt m.fl. (2006), som viste en positiv effekt av gjennomsnittlig lønnsnivå innen en kommune på kommunens brutto driftsutgifter. Dataene var imidlertid nokså mangelfulle, blant annet ved at de ikke skilte mellom kommunalt og ikke-kommunalt ansatte og manglet kontroll for omfang av hel- og deltidsarbeid.

Dette prosjektet har hatt som formål å rette opp disse svakhetene i datagrunnlaget og gjennomføre nye beregninger som tester effekten av lønnsnivå i det lokale arbeidsmarkedet på kommunens brutto driftsutgifter. Videre har det vært sentralt å måle effekten av det gjennomsnittlige lønnsnivået per kommune uten at lønnsnivået for kommunens egne ansatte er en del av grunnlaget. Dette fordi det åpenbart er slik at høyere lønn for kommunens egne ansatte øker kommunens driftsutgifter, alt annet like. Det er først hvis det kan påvises en effekt av lønnsnivået blant ikke-kommunalt ansatte, at vi kan ha et argument for at kommuner i høylønnsområder bør gis kompensasjon gjennom utgiftsutjevningssystemet.

Gjennom dette prosjektet er følgende problemstillinger belyst:

1. Statistisk analyse av sammenhengen mellom lønn i arbeidsmarkedet utenom kommunesektoren og utgiftsnivået i den enkelte kommune. Videre er det gjennomført analyser av hvilke mekanismer som kan forklare effekten på utgiftsnivået.
2. Kvalitativ analyse av mekanismene i storbykommunene som påvirker utviklingen av lønn, og som kan ha sammenheng med grenseflate mot privat og statlig sysselsetting.
3. Et forslag til innføring av kostnadsnøkkel for lønn som faktorkostnad i inntektssystemet.

Hvilket handlingsrom har kommunene?

Lønnsdannelsen i kommunesektoren er regulert av Hovedtariffavtalen og avtalen er inngått mellom KS på arbeidsgiversiden og hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden; LO Kommune, YS-K Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund-Kommune, Unio, Akademikerne kommune og Frittstående forbund.

I forbindelse med hovedtariffoppgjøret i kommunal sektor i 2002 skjedde det en betydelig overføring av ansvar og myndighet fra nasjonalt til lokalt nivå. Dette har medført at kommunene i større grad enn tidligere fastsetter lønn lokalt.

For kommunens ledelse og enkelte fagstillinger fastsettes lønnen fullt ut lokalt. For majoriteten av de kommunalt ansatte herunder bl.a. lærere, førskolelærere og sykepleiere fastsettes en minimumsavlønning sentralt, men den enkelte kommune har relativt stor mulighet til å bruke lønn som et strategisk virkemiddel for å beholde eller rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

Lønnsnivå og kommunale utgifter

I den statistiske analysen har vi gjennomført tre ulike typer beregninger. Det er for det første beregninger knyttet til hvorvidt lønnsnivået i privat sektor påvirker kommunale driftsutgifter. For det andre er det beregninger knyttet til hvorvidt lønnsnivået i privat sektor påvirker kommunale utgifter til innkjøp fra privat sektor. Til slutt er det beregninger knyttet til hvorvidt det er lønnsmitte fra det private arbeidsmarkedet til lønnsnivået i kommunal sektor.

Gjennom de statistiske analysene har vi fått bekreftet at kommunale driftsutgifter alt annet likt, er høyere i kommuner der det gjennomsnittlige lønnsnivået er høyere. Effekten av lønnsnivå på brutto driftsutgifter kan i prinsippet skyldes flere forhold. Den mest åpenbare forklaringen er at høyere lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte, bidrar til å presse opp den lønnen kommunene må betale til sine ansatte, dvs. en ekstern lønnsmitte. Denne muligheten undersøkes i avsnitt 3.3.4. Vi finner der at det i hovedsak er teknisk personell i kommunen som er eksponert for denne type lønnsmitte. Imidlertid får økt lønnsnivå for teknisk personell i neste omgang en effekt også for kommunens øvrige ansatte, siden vi finner klare effekter av lønn for teknisk personell på lønnsnivået til øvrige ansatte.

En annen mulig forklaring på hvorfor høyere lønnsnivå blant ikke-kommunalt ansatte gir høyere kommunale bruttoutgifter, er at kommunens utgifter til innkjøp fra eksterne leverandører av varer og tjenester blir påvirket. Denne kanalen for påvirkning er undersøkt i avsnitt 3.3.3. Resultatene på dette punktet viser at økte priser på innkjøpte varer og tjenester neppe er en hovedforklaring på økte brutto driftsutgifter. Effekten via lønnsnivået framstår dermed som den viktigste årsaken til at lønnsnivået til ikke-kommunalt ansatte påvirker de kommunale driftsutgiftene.

Lønsmekanismer i storbyene

I kap. 4 analyserer vi mekanismer i storbykommunene som påvirker utviklingen av lønn, og som kan ha sammenheng med grenseflate mot privat og statlig sysselsetting. Det er gjennomført dybdeintervjuer med kommuner av ulik størrelse.

Vi har undersøkt hvilke utfordringer kommunene har mht å beholde og rekruttere kompetent arbeidskraft, og hva som kan bidra til å forklare disse. Videre har vi belyst hvilke erfaringer kommunene har med lønnsforhandlinger og hvordan lønn og andre goder brukes som virkemiddel for å rekruttere og beholde kompetanse i et presset arbeidsmarked. Hovedvekten av den kvalitative analysen er lagt på storbyene og storbyregionene rundt disse.

I de kvalitative analysene finner vi støtte for å hevde at kommunene bruker lønn som et strategisk virkemiddel gjennom de lokale lønnsoppgjørene for å rekruttere og beholde

arbeidskraft. Kommunene i storbyregionene har brukt lokale lønnsoppgjør i et større omfang enn de øvrige kommunene, i den forstand at de har løftet flere yrkesgrupper. Ingeniørene har generelt sett hatt den mest positive lønnsutviklingen i kommunene, som følge av konkurransen med privat sektor. Sterk konkurranse om sykepleiere og førskolelærere har også medført ekstra lønnstillegg til disse gruppene i enkelte kommuner.

De store lønnstilleggene til teknisk sektor vil på sikt bli vanskelig for kommunene på leve med ut fra et likestillingsperspektiv. Dette er noe som bl.a. bekreftes av representanter fra Stavanger kommune. Det betyr at vi på sikt kan vente større grad av intern lønnsmitte fra teknisk sektor til eksempelvis pleie og omsorg og undervisning.

Den kvalitative analysen bygger opp under antagelsen om at lønn i privat sektor påvirker lønn for kommunalt ansatte, og at lønnsmitte fra privat sektor i størst grad skjer i teknisk sektor. Når det gjelder lønnsmitte fra statlig sektor til kommunal sektor indikerer den kvalitative undersøkelsen at lønn for sykepleiere ved sykehusene påvirker lønn i helse- og omsorgssektoren i kommunene. Dette funnet finner vi også støtte for i de kvalitative analysene.

Når det gjelder andre grep kommunene tar for å håndtere kompetanseutfordringene varierer dette mellom kommunene, og synes uavhengig av beliggenhet og størrelse.

Ny kostnadsnøkkel

Gjennom prosjektet har vi kommet med forslag til hvordan kompensasjon for lønnsnivåforskjeller kan integreres med øvrige indekser i utgiftsutjevningssystemet. Både dagens utgiftsutjevningssystem og det reviderte systemet foreslått av Borge-utvalget, er bygget opp omkring separate delkostnadsindekser, som til slutt aggregeres opp til en total kostnadsindeks for hver kommune.

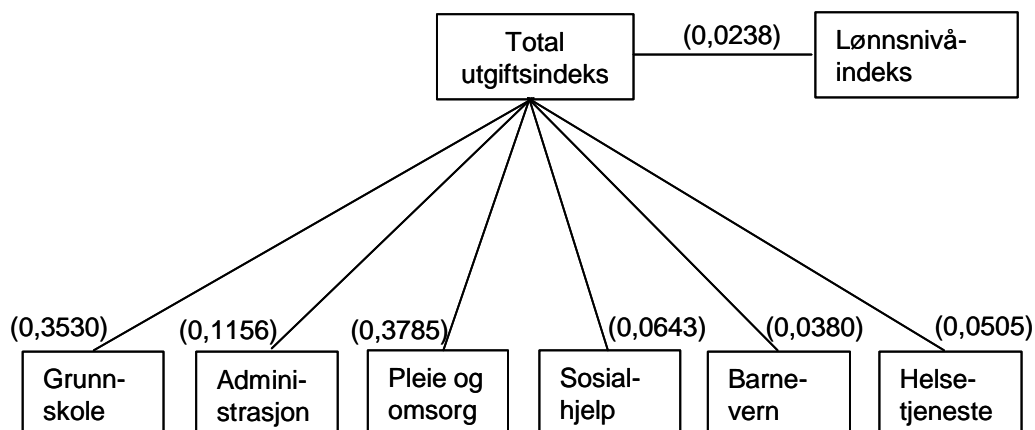
Vi presentere et opplegg for å gi kompensasjon for utgiftsbehov knyttet til lønnsnivå innenfor samme prinsipielle tilnærming som det utgiftsutjevningssystemet vi kjenner i dag. Et sentralt krav til kriterier som skal kunne inngå i kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, er at de er målbare og objektive.

Følgende illustrasjon tar utgangspunkt i hvordan vi anbefaler at en lønnskostnadsindeks kan integreres med de øvrige delkostnadsindeksene i utgiftsutjevningen.

Figuren tar utgangspunkt i Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene, og vektene for hver delkostnadsnøkkel står angitt i parentes.¹ Vekten på 0,0238 som er angitt for lønnsnivåindeksen blir forklart nedenfor.

Figur 0-1 er basert på å inkludere lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte på toppnivå i utgiftsutjevningen, dvs. som en ren skalering på toppen av de eksisterende delkostnadsnøkklene.

¹ Delkostnadsnøkler og tilhørende vektorer framgår av kap. 9.9 i NOU 2005:18.



Figur 0-1. Princippskisse for kostnadsindeks som inkluderer lønnsnivå

Sluttr resultatet blir som vist i følgende tabell, der vi har skilt ut de største kommunene og gruppert de øvrige kommunene i kategorier definert ut fra antall innbyggere.

Tabell 0-1. Omfordelingseffekt som følge av kompensasjon for lønnsnivåforskjeller. 2006-tall.

	Omfordelte kroner totalt	Omfordeling i kroner pr innbygger
Oslo	+ 50 526 494	+ 94
Bergen	+ 8 872 545	+ 37
Trondheim	+ 1 930 855	+ 12
Stavanger	+ 11 183 693	+ 97
Kristiansand	- 910 668	- 12
Bærum	+ 18 978 673	+ 179
Fredrikstad	- 1 496 758	- 21
Tromsø	- 460 093	- 7
Sandnes	+ 2 709 642	+ 46
Drammen	- 1 099 512	- 19
Kr pr innb øvrige kommuner over 20000 innb		+ 8
Kr pr innb. 10000 < innb < 19999		- 31
Kr pr innb. 5000 < innb < 9999		- 41
Kr pr innb. innb < 4999		- 80
	Gjennomsnitt	

Vi ser at det blir en omfordeling i favør av storbyene samt enkelte pressområder i regionene rundt storbyene (Sandnes og Bærum). Trondheim er den av de 4 største byene som blir minst påvirket, med en økning i inntekt per innbygger på kr. 12. Endringene er minimale også for Kristiansand og Tromsø. Taperne er i hovedsak kommuner med lavere innbyggertall enn 10.000 og (særlig) 5000. For både taper- og vinnerkommuner er uansett omfordelingene av relativt beskjeden størrelsesorden.

Hovedkonklusjoner

- Analysene bekrefter tidligere resultater og identifiserer en effekt av lønnsnivå utenom kommunale sektor på de kommunale driftsutgiftene. Sammenliknet med Aastvedt m.fl. (2006) er imidlertid ikke effektene i de analysene vi har gjennomført i denne rapporten like sterke. Årsaken til det er først og fremst mangelen på konsistens mellom det utgifts- og det inntektsbegrepet Aastvedt m.fl. har benyttet. Den manglende konsistensen har ført til at betydningen av lønnsnivået i privat sektor på kommunale driftsutgifter, sannsynligvis er overvurdert.
- Effektene av lønnsnivå i et opplegg med utgiftsutjevning er moderate, men hovedtrekkene går klart i favør av større kommuner. Bærum, Oslo og Stavanger er de kommunene som kommer best ut av et slikt utjevningsopplegg, mens mindre kommuner kommer dårligst ut.
- Vi finner ingen støtte for at lønnsnivået i privat sektor har effekt på kommunale driftsutgifter via kommunens innkjøp av fra privat sektor. Noen endelig konklusjon bør man imidlertid være forsiktig med, siden datagrunnlaget, slik det i dag foreligger, åpenbart ikke er velegnet for slike analyser.
- Vi finner tydelige tegn på lønnsmitte fra det lokale arbeidsmarkedet til kommunal forvaltning. Av de fem arbeidstakerkategoriene lærere, økonomisk/administrativt personale, teknisk personale, pleiere og øvrig personale, er det klart at lønnsmitten hovedsakelig går via teknisk personale, men også i noen grad via øvrig personale.
- Vi finner også indikasjoner på lønnsmitte fra statlig sektor til kommunal forvaltning, men denne effekten er svakere enn smitteeffekten som går via privat sektor.
- Indirekte virker smitteeffekten fra det ikke-kommunale arbeidsmarkedet for teknisk utdannede sektor til kommunal sektor også via en intern smitteeffekt. Vi finner at andre utdanningsgrupper i kommunal forvaltning også løftes lønnsmessig når personale med teknisk bakgrunn løftes.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

I 2005 ble Asplan Analyse sammen med Telemarksforskning engasjert gjennom KS Program for storbyrettet forskning til å gjennomføre prosjektet "Storbyfaktorer i inntektssystemet – Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon", Aastvedt m.fl. (2006).

I prosjektet ble problemstillingen omkring variasjoner i faktorpriser mellom kommunene omtalt og analysert flere steder. Blant annet ble det referert til Borge- og Rattsutvalgenes egne prinsipielle vurderinger omkring hva et ideelt utformet inntektssystem bør kompensere for. Det framgår der at ufrivillige faktorprisforskjeller, som lønns- og kapitalkostnader, i prinsippet bør kompenseres for i utgiftsutjevningen.

Gjennom prosjektet kom en frem til følgende konklusjoner:

- Lønn er i hovedsak en generell kostnadsdriver for all kommunal virksomhet og i mindre grad en sektorspesifikk kostnadsdriver.
- 10 prosent høyere lønnsnivå gir en økning i kommunale brutto driftsutgifter på 0,7 prosent. Siden lønnsnivået er høyest i storbyene, indikerer dette økte utgiftsbehov i storbyene.
- Det finnes også klare effekter av kommunestørrelse som trekker i motsatt retning. Demografiske stordriftsfordeler gir en større kostnadsreduksjon for storbyene enn den kostnadsøkningen de får pga høyere lønnsnivå.
- I inntektssystemet gis det kompensasjon for smådriftsulemper, mens det ikke korrigeres for lønnsnivåforskjeller. I sum tilsier dette at storbyene får manglende kompensasjon for høyere generelt lønnsnivå.

Det ble imidlertid pekt på at det trengs bedre data og mer analyser før sammenheng mellom lønnsnivå og kommunale kostnader – både totalt og evt. på sektornivå – er tilstrekkelig kartlagt. Aastvedt m.fl. (2006) finner i analysen av sammenhengen mellom brutto kommunale driftsutgifter og lønnsnivået i kommunen at jo høyere lønnsnivået i arbeidsmarkedet i kommunen er, jo høyere er også de kommunale driftsutgiftene, alt annet like. Det betyr at forhold i de lokale arbeidsmarkedene, som står utenfor kommunens kontroll, påvirker kommunenes rammebetingelser. Det er således snakk om ufrivillige kostnader, og kommuner med høyt lønnsnivå i det lokale arbeidsmarkedet rammes mest. Typisk finner man høyt lønnsnivå i de store bykommunene som Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo, slik at denne lønnseffekten på brutto kommunale driftsutgifter, må forventes å ha større betydning i disse kommunene.

Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet til de analysene som er gjennomført i Aastvedt m.fl. Det gjelder bl.a. problemstillinger knyttet til den måten lønnsvariabelen er målt.

Tanken er jo at det er lønnsnivået i privat sektor som driver opp de kommunale driftsutgiftene. Aastvedt m.fl. hadde imidlertid ikke tilgang til en lønnsvariabel som kun omfattet privat sektor, men en gjennomsnittlig årslønn som både omfattet privat og offentlig sektor. Dermed står man i fare for at det kan være en positiv skjevhet i beregningene ved at lønnseffekten antas å være større enn det som er realiteten. Videre benyttes gjennomsnittlig årslønn for menn i disse beregningene. Her kan det være systematiske forskjeller mellom kvinner og menn som ikke fanges opp i beregningene, og som latent kan ha betydning for de resultater som man kommer fram til. Til sist er det heller ikke kontrollert for hel- og deltidsstillinger, som åpenbart også kan bidra til å skape usikkerhet rundt de anslagene som man har kommet fram til.

Et annet moment som ikke er analysert eksplisitt i forbindelse med analysene i Aastvedt m.fl. er hvilke kanaler en eventuell lønnseffekt fra det private arbeidsmarkedet virker igjennom. Er det (i) lønnsmitte fra det private og over i det kommunale arbeidsmarkedet? Er det (ii) en lønnseffekt fra det private arbeidsmarkedet via kommunenes innkjøp fra private leverandører? Eller er det (iii) en kombinasjon av disse?

Dette var bakgrunnen for at Asplan Analyse og Telemarksforskning ble forespurt om å utarbeide et forslag til oppfølgingsprosjekt, for å se nærmere på spørsmål knyttet til faktorkostnader, herunder forskjeller i lønn og kapital mellom kommuner.

Gjennom prosjektet er følgende problemstillinger belyst:

1. Kvantitativ analyse: Statistisk analyse av sammenhengen mellom lønn i arbeidsmarkedet utenom kommunesektoren og utgiftsnivået i den enkelte kommune. Videre analyse av hva som kan forklare effekten på utgiftsnivået.
2. Kvalitativ analyse: Gjennom dybdeintervjuer kartlegge og forstå mekanismer i storbykommunene som påvirker utviklingen av lønn, og som kan ha sammenheng med grenseflate mot privat og statlig sysselsetting.
3. Et forslag til innføring av kostnadsnøkkel for lønn som faktorkostnad i inntektssystemet.

Det er til tillegg gjort en vurdering av forhold som evt. kan oppveie for kostnadsulempet knyttet til høyere lønnsnivå, herunder effekt av høyere lønn på kommunens skatteinntekt samt stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen.

2 HVILKET HANDLINGSROM HAR KOMMUNENE?

2.1 Forhandlingsstrukturen

Partene i lønnsforhandlingene er fortrinnsvis arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. Forhandlingene kjennetegnes ved at det søkes å løse interessekonflikter mellom partene, og dersom forhandlingene mellom partene bryter sammen går saken normalt til meglings som følge av arbeidstvistloven av 1915.

Hva er en tariffavtale?

En tariffavtale er en avtale mellom ett fagforbund og en arbeidsgiverforening om lønn, arbeidstid, ferie og andre forhold som angår de ansattes rettigheter i arbeidsforholdet.

De fleste landsomfattende tariffavtalene i privat sektor er inngått mellom fagforbund tilknyttet LO og YS på den ene siden og arbeidsgiverorganisasjoner tilknyttet NHO på den andre.

Et utgangspunkt for oppgjørene i privat sektor er å få til en lønnsutvikling som er konkurransedyktig i forhold til våre handelspartnere, og konkurranseutsatt sektor setter rammen for lønnsutviklingen. I praksis er dette blitt løst ved at verkstedindustrien har vært "frontfag." Deretter følger de andre fagene og sektorene.

Forholdet mellom lønnsdannelsen i frontfagene og offentlig sektor følger prinsippene i den såkalte hovedkursmodellen. Hovedkursmodellen impliserer at rammene for lønnsveksten bør settes i de mest konkurranseutsatte områdene. Tanken bak dette er at den konkurranseutsatte industrien ikke tåler sterkere lønnsvekst enn hva som kan tillates uten å tape konkurransevne i forhold til verdensmarkedet. Oppgjørene i privat sektor og lønnsdannelsen i frontfagene etablerer rammer for lønnsveksten, som så er forsøkt ført videre i øvrig privat sektor og i offentlig sektor.

Forhandlingene i offentlig sektor bestemmer hele rammen for lønnsoppgjøret. I staten er forhandlingene regulert av tjenestetvistloven og staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet forhandler som arbeidsgiver ovenfor de fire hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden: LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Når det gjelder lønnsforhandlinger i kommunal sektor vises det til Pkt. 3.2.

For alle områdene kan det skilles mellom oppgjørstypene hovedoppgjør og mellomoppgjør. Hovedoppgjør innebærer at hele tariffavtalen mellom partene kan tas opp til drøfting hvor nye elementer kan tas inn, og gamle ut. Mellomoppgjør er hjemlet i forutgående tariffavtale og skal fortrinnsvis kun ta for seg revidering av lønnssetter. Visse temaer kan også diskuteres dersom partene er enige om dette.

Hovedkursmodellen omtalt ovenfor er et sentralt element for å forstå lønnsdannelsen og koblingen mellom lønnsoppgjør i privat og offentlig sektor i Norge. Via denne modellen er det etablert en relativt tett kobling, der hensynet til hva konkurranseutsatt virksomhet

tåler av lønnsøkninger i stor grad er med på å definere rammene for oppgjørene også innenfor offentlig sektor. Det følger dermed nærmest per definisjon at det vil være en klar sammenheng – en lønnsmitte – mellom lønnsutviklingen i privat sektor og offentlig sektor over tid. Når vi i våre analyser studerer lønnsmitte fra privat sektor til kommunale sektor, er det imidlertid lønnsmitte i en annen forstand enn den lønnsmitte over tid som hovedkursmodellen gir opphav til. Den form for lønnsmitte vi er opptatt av er snarere variasjon i gjennomsnittlig lønnsnivå på et gitt tidspunkt mellom geografisk atskilte arbeidsmarkeder. Dersom gjennomsnittslønnen i privat sektor på et gitt tidspunkt er høyere i område X enn i område Y, vil dette også medføre at gjennomsnittlige lønnsbetingelser for kommunalt ansatte er høyere i område X enn i område Y? Det er lønnsmitte i denne forstand vi primært skal studere nærmere.

2.2 Kommunal sektor - Hovedtariffavtalen

Hovedtariffavtalen for kommunal sektor er inngått mellom KS på arbeidsgiversiden og følgende hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden: LO Kommune, YS-K Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund-Kommune, Unio, Akademikerne kommune og Frittstående forbund. Tariffperioden er på to år. Om lag 400 000 arbeidstakere i kommuner, fylkeskommuner og bedrifter er omfattet av Hovedtariffavtalen lønnsoppgjøret våren 2007. KS forhandler ikke på vegne av Oslo kommune.

Hovedtariffavtalens forhandlingsbestemmelser er delt inn i tre:

- Kap. 3.2 som omhandler kommunens toppledelse og enhetsledere der all lønnsfastsettelse skjer lokalt gjennom lokale forhandlinger.
- Kap. 4 som omhandler majoriteten av kommunens ansatte, herunder undervisningspersonalet, hvor lønnsfastsettelse skjer sentralt og hvor størrelsen på rammen til lokale forhandlinger fastsettes sentralt. Når det gjelder lønnsdannelse i kommunesektoren er bestemmelsene i Hovedtariffavtalen Kap 4. Sentrale lønns- og stillingsbestemmelser av stor betydning for lønnsdannelsen.
- Kap. 5 som i hovedsak omhandler andre ledere og fagstillinger der all lønnsfastsettelse skjer lokalt gjennom lokale forhandlinger.

I forbindelse med hovedtariffoppgjøret i 2002 skjedde det en betydelig overføring av ansvar og myndighet fra nasjonalt til lokalt nivå. Arbeidstakere omfattet av Kap.5 har fra 2002 fullt ut fastsatt sin lønn lokalt. Av Kap. 4.A.1 fremgår det at partene sentralt kan avsette en viss andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger for Kap. 4.

Partene i arbeidslivet sentralt har også utformet Retningslinjer for lokale forhandlinger - God forhandlingskikk som vedlegg til Hovedtariffavtalen.

Lokale lønnsforhandlinger

De sentrale parter i Hovedtariffavtalen forutsetter at de lokale forhandlingene gjennomføres på en rasjonell og hensiktsmessig måte. Det forutsettes videre at de virksomheter som har utarbeidet en lokal lønnspolitikk, legger denne til grunn ved forhandlingene.

Hovedtariffavtalens Kap. 3

Hovedtariffavtalens Kap. 3 definerer innholdet i de lokale drøftingene og forhandlingene. Drøftingene skal ta utgangspunkt i kommunens/ fylkeskommunens/ bedriftens totale økonomiske situasjon, lønnspolitiske retningslinjer og bruk av hovedtariffavtalens forhandlingsbestemmelser.

Det forutsettes at partene i innledningen til de lokale forhandlingene har en åpen og konstruktiv dialog om arbeids- og ansvarsområder, endringer i virksomheten, nye satsningsområder mv.

Kommunen bør som et element i vurderingene til drøftingsmøte blant annet ta stilling til hvilke utfordringer den har når det gjelder å beholde og å rekruttere kompetanse til kommunen på ulike områder. Å vurdere konsekvensene av å heve enkelte yrkesgrupper lønnsmessig i forhold til andre grupper vil også være en naturlig del av en slik vurdering. Partene bør også drøfte hvordan gjennomføringen av forhandlingene skal skje.

Lønnspolitiske retningslinjer

Lønnsystemet forutsetter en lokal lønnspolitikk som er kjent for alle ansatte. Lønnspolitiske retningslinjer skal utformes etter drøfting med de ansattes organisasjoner. I de lønnspolitiske retningslinjene tydeliggjøres prioriteringer og kriterier for lønnsfastsettelse. Alle kommuner må gjøre lønnspolitiske vurderinger i tråd med bestemmelsen i Kap. 3.2.1.

Forhandlingsutvalg

Kommunene må nedsette forhandlingsutvalg som enten er politiske og, eller administrative. Når det gjelder topplederstillinger er det ofte nedsatt et politisk forhandlingsutvalg. Det vil for eksempel være slik at ordføreren forhandler frem lønn for rådmannen. Når det gjelder å forhandle lønn for de yrkesgruppene som omfattes av Kap. 4, majoriteten av de ansatte i kommunene, er det i mange kommuner nedsatt et administrativt forhandlingsutvalg som leder forhandlingene. For arbeidstakere som er omfattet av Kap.4 er minimumsavlønning definert i Hovedtariffavtalen.

Handlingsrom

For enkelte stillinger og grupper blir lønnen i sin helhet fastsatt lokalt. Dette gjelder ledere i Kap. 3 og arbeidstakere som er innplassert i Kap. 5 i Hovedtariffavtalen. Ledere i Kap. 3 er blant annet rådmenn, rådmannens toppledergruppe og mellomledere og toppledere i kommunale bedrifter.

Arbeidstakere som er innplassert i Kap.5 i Hovedtariffavtalen er følgende stillinger: Advokat, arkitekt, Spesialbibliotekar, ingeniør, jordmor, konservator, lege, maskinist, prest, psykolog, rådgiver, tannlege, veterinær. Dette er stillinger som er å anse som spisskompetanse i kommunesektoren.

Lønnsfastsettelsen for disse stillingene foregår i sin helhet lokalt i den enkelte kommune og bedrift. Det innebærer at kommuner som ev har problemer med å rekruttere kompetanse på disse områdene kan bruke lønn som virkemiddel. Kap. 5.3 "Annen lønnsregulering" åpner også for at der det foreligger særskilte behov for å rekruttere og beholde arbeidstakere kan det foretas lønnsreguleringer utover det som følger av Kap. 5.2.

I Kap. 4 som omfatter majoriteten av kommunens ansatte herunder undervisningspersonell, skjer lønnsfastsettelsen sentralt og størrelsen på rammen fastsettes sentralt. Hovedtariffavtalen definerer de ulike stilingenes forhandlingsbestemmelse og minimumsavlønning. Partene kan, under visse forhold, forhandle lokalt om omgjøring av stillinger, alternative lønns plasseringer og/ eller godtgjøring innen Hovedtariffavtalens bestemmelser.

I de tilfeller det er helt spesielle problemer med å rekruttere og beholde kvalifiserte arbeidstakere, vil partene etter forhandlinger kunne inngå avtale om endret lønns plassering for den enkelte arbeidstaker. Bestemmelsene gir altså kommunene et handlingsrom når det gjelder lønndannelse også av den gruppen arbeidstakere som omfattes av Kap. 4.

Lønns glidning

Lønns glidning er også et element i kommunesektorens lønnskostnader. Lønns glidning er en prosentvis beregning, som gir uttrykk for den delen av lønnsveksten som i sentrale tariffavtaler ikke kan tilskrives tariffmessige tillegg. Eksempelvis ansiennitetsopprykk og endringer i lønn som følge av ny stilling. Glidningen er et element som regnes inn i den økonomiske rammen for lønnsoppgjøret.

KS – videreutvikling av lønns systemet

KS Forhandling har som hovedmål å videreutvikle lønns systemet som et strategisk virkemiddel i den kommunale tjenesteproduksjonen, blant annet gjennom å prioritere den lokal lønnsdannelse og alternative belønningsformer som resultatform. Det er en sentral målsetting å videreutvikle tariffavtalene slik at de setter medlemmene best mulig i stand til å levere gode tjenester preget av lokale variasjoner og effektiv ressursbruk.

3 LØNNSNIVÅ OG KOMMUNALE UTGIFTER

3.1 Bakgrunn

Aastvedt m.fl. (2006) finner i en analyse av sammenhengen mellom brutto kommunale driftsutgifter og lønnsnivået i kommunen at jo høyere lønnsnivået i arbeidsmarkedet i kommunen er, jo høyere er også de kommunale driftsutgiftene, alt annet like. Det betyr at forhold i de lokale arbeidsmarkedene, som står utenfor kommunens kontroll, påvirker kommunenes rammebetingelser. Det er således snakk om ufrivillige kostnader, og kommuner med høyt lønnsnivå i det lokale arbeidsmarkedet rammes mest. Typisk finner man høyt lønnsnivå i de store bykommunene som Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo, slik at lønnseffekten på brutto kommunale driftsutgifter må forventes å ha større betydning i disse kommunene.

Som nevnt i Kap. 1 er det en del usikkerhet knyttet til de analysene som er gjennomført i Aastvedt m.fl. Det gjelder bl.a. problemstillinger knyttet til måten lønnsvariabelen er målt på. Tanken er jo at det er lønnsnivået i privat sektor som driver opp de kommunale driftsutgiftene. Videre ble det ikke analysert hvilke kanaler en eventuell lønnseffekt fra det private arbeidsmarkedet virker igjennom. Dessuten har vi i forbindelse med gjennomføringen av analysene i dette prosjektet funnet en inkonsistens mellom utgifts- og inntektsbegrepene som ble benyttet i Aastvedt m.fl. Vi skal derfor i dette kapitlet gjennomføre analyser som tetter igjen disse hullene. Det inkluderer nye og mer presise lønnsbegrep, nytt og mer presist kommunalt utgifts-/inntektsbegrep, analyser av lønnsmitte fra det private og over i det kommunale arbeidsmarkedet, og endelig analyser av hvorvidt en lønnseffekt fra det private arbeidsmarkedet virker via kommunenes innkjøp fra private leverandører. Den siste type analyser er mer usikker, siden det er vanskeligere å etablere et datagrunnlag som ikke er forstyrret av forhold som vi ikke har informasjon om. Det gjelder spesielt graden av konkurranseutsetting og privatisering og hvordan kommunene selv har valgt å organisere virksomhetene sine ellers.

3.2 Nærmere om lønnsdata

Som grunnlag for nye og oppdaterte analyser, sammenliknet med de som ble gjennomført i Aastvedt m.fl., har vi for det første fått Statistisk sentralbyrå (SSB) til å etablere en rekke lønnsbegreper på kommunenivå. Det vil si at de gjelder som gjennomsnittslønn på kommunenivå for den kategorien det er snakk om. Følgende dimensjoner er forsøkt ivaretatt:

- § Kjønn
- § Sektor (kommunal forvaltning, kommunale foretak, statlig virksomhet, fylkeskommunal virksomhet og privat sektor)
- § Utdanningsnivå (bare grunnskole, videregående skole, universitet og høgskole)
- § Utdanningskategori (lærere, administrasjon og økonomi, teknisk/naturvitenskapelig, pleie, øvrige)

Dataene er aggregert etter bestemte regler fra den enkelte persons lønnsinntekt (lønns- og trekkoppgaverregisteret) kombinert med informasjon fra Arbeidsgiver-/Arbeidstakerregisteret (AA-registeret) om antall arbeidsforhold og omfanget av arbeidsforholdene. Man får således korrigert lønnsbegrepene for ulikhet i arbeidstid.

Totalt sett gir dette mulighet for å definere en lang rekke ulike lønnsbegreper. Vi skal ikke utnytte disse i full bredde, men vi har fleksibilitet til å belyse mange problemstillinger som vil være høyst relevant å trekke inn i de ulike analysene vi skal gjennomføre nedenfor. I Tabell 3-1 og Tabell 3-2 presenterer vi summarisk statistikk for alle de 32 lønnsbegrepene som benyttes i analysene, der førstnevnte tabell er for 2001 og sistenevnte tabell er for 2005. Alle lønnsstall er beregnet i 2004-priser ved bruk av den kommunale kostnadsindeksen, jf. for eksempel Teknisk Beregningsutvalg (2005). Maksimalt antall kommuner som ligger til grunn for beregning av de ulike lønnsbegrepene er 424. Ved beregning av flere av lønnsbegrepene blir det imidlertid for få observasjoner i enkelte kommuner, og vi mister dermed disse kommunene i datagrunnlaget som ligger til grunn for analysene. Dette medfører et varierende antall observasjoner, spesielt i forbindelse med estimering av lønnsrelasjonene.

Av tabellene går det fram at av arbeidstakere som jobber fulltid, er det ansatte innen pleie og omsorg i privat sektor som i gjennomsnitt har lavest lønn, mens arbeidstakere i statlig forvaltning har høyest lønn. Av standardavviksmålet går det videre fram at lønnsspredningen generelt er betydelig større i privat enn i offentlig sektor, og at spredningen er desidert størst for personer med lærerutdanning ansatt i privat sektor.

Det er også nokså tydelig at det er feil i lønnsbegrepet som er konstruert for fylkeskommunal forvaltning i 2005. Gjennomsnittet er her om lag 360 000 kroner i 2005, men med en maksimalverdi på mer enn 3 millioner får vi et svært høyt nivå på spredningen i sektoren. Det kunne derfor være grunnlag for å fjerne de av observasjonene som bidrar til denne målefeilen, men vi har latt det være fordi dette lønnsbegrepet har lite sentral betydning for de beregningene vi skal gjennomføre.

Det er ellers klart at lærerne er den gruppen som i gjennomsnitt har høyest lønn innen kommunal forvaltning. I de tre hovedtypene av analyser som gjennomføres, benyttes også en del andre variable. Disse er noe ulike avhengig av hva slags problemstilling vi analyserer. Vi vil derfor presentere summarisk statistikk for de øvrige variablene i tilknytning til beregningene i de følgende avsnitt.

Tabell 3-1. Summarisk statistikk for lønnsbegrepene som er benyttet i analysene. 2001.
Lønnstall beregnet i 2004-priser ved bruk av kommunal kostnadsindeks, jf. Teknisk
Beregningsutvalg (2005)

Lønns- begrep	2001	N	Snitt	Std avvik	Min	Maks
1	Menn, fulltid, alle sektorer	424	331489	33407	274267	514359
2	Kommunal forvaltning, fulltid, menn og kvinner	424	305061	10958	270450	344104
3	Privat sektor, fulltid, menn og kvinner	424	306880	34910	243833	498433
4	Kommunal forvaltning, menn og kvinner	424	328970	18621	288549	421346
5	Privat sektor, menn og kvinner	424	305888	30354	238569	474097
6	Kommunal forvaltning, fulltid, lærer, menn og kvinner	424	333517	24222	176660	559146
7	Kommunal forvaltning, fulltid, Øk/Ad, menn og kvinner	423	285787	21765	220620	385716
8	Kommunal forvaltning, fulltid, teknisk, menn og kvinner	424	305329	19824	246222	398356
9	Kommunal forvaltning, fulltid, pleie, menn og kvinner	424	307015	22280	246044	415849
10	Kommunal forvaltning, fulltid, øvrig utdanning, menn og kvinner	424	303356	13166	267813	348943
11	Privat sektor, fulltid, lærer, menn og kvinner	316	353882	84868	134450	707604
12	Privat sektor, fulltid, Øk/Ad, menn og kvinner	423	316966	35406	207958	509775
13	Privat sektor, fulltid, teknisk, menn og kvinner	424	314963	41700	235077	503048
14	Privat sektor, fulltid, pleie, menn og kvinner	338	276401	63790	113786	666205
15	Privat sektor, fulltid, øvrig utdanning, menn og kvinner	424	294102	32915	228602	576664
16	Priv. + komm. foretak, fulltid, menn og kvinner	424	307913	34208	246338	497591
17	Statlig forvaltning, fulltid, menn og kvinner	424	357271	27009	289528	533074
18	Stat, fylke og privat, menn og kvinner	424	313468	29548	240530	476999
19	Stat, fylke og privat, menn	424	329756	37349	245105	525071
20	Stat, fylke og privat, kvinner	424	285466	22786	192984	366122
21	Kommunal forvaltning, fulltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	424	305478	11796	266756	344173
22	Statlig forvaltning, menn og kvinner	424	356618	28789	272294	520145
23	Fylkeskommunal forvaltning, menn og kvinner	377	339435	46078	115942	666864
24	Privat sektor, deltid, menn og kvinner	424	300940	30243	204776	411070
25	Stat, fylke og privat, fulltid, menn og kvinner	424	318453	40041	235077	501767
26	Kommunale foretak, fulltid, menn og kvinner	348	316385	44048	131228	559371
27	Kommunale foretak, fulltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	318	300285	47713	156857	622468
28	Komm. foretak, fulltid, teknisk, menn og kvinner	343	327317	49728	131228	605930
29	Kommunal forvaltning, deltid, menn og kvinner	424	353822	31636	266579	482126
30	Kommunal forvaltning, deltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	424	354892	31581	267608	485487
31	Komm. forv., deltid, teknisk, menn og kvinner	422	337354	70824	171308	668944
32	Privat sektor, deltid, teknisk, menn og kvinner	423	327641	91032	145468	1088846

Tabell 3-2. *Summarisk statistikk for lønnsbegrepene som er benyttet i analysene. 2005. Lønnstall beregnet i 2004-priser ved bruk av kommunal kostnadsindeks, jf. Teknisk Beregningsutvalg (2005)*

Lønns- begrep	2005	N	Snitt	Std avvik	Min	Maks
1	Menn, fulltid, alle sektorer	425	339321	33495	247003	540323
2	Kommunal forvaltning, fulltid, menn og kvinner	425	322611	10872	288291	374866
3	Privat sektor, fulltid, menn og kvinner	425	313429	35650	216943	517901
4	Kommunal forvaltning, menn og kvinner	425	346706	23933	294621	428393
5	Privat sektor, menn og kvinner	425	314359	32838	228053	505346
6	Kommunal forvaltning, fulltid, lærer, menn og kvinner	425	350267	18635	249089	449661
7	Kommunal forvaltning, fulltid, Øk/Ad, menn og kvinner	425	309729	25441	219313	412114
8	Kommunal forvaltning, fulltid, teknisk, menn og kvinner	425	321605	24314	238341	484069
9	Kommunal forvaltning, fulltid, pleie, menn og kvinner	425	327275	22068	245788	440264
10	Kommunal forvaltning, fulltid, øvrig utdanning, menn og kvinner	425	318838	13006	282355	368253
11	Privat sektor, fulltid, lærer, menn og kvinner	326	346071	91490	98997	1097003
12	Privat sektor, fulltid, Øk/Ad, menn og kvinner	422	330182	41967	183607	515662
13	Privat sektor, fulltid, teknisk, menn og kvinner	425	333339	45437	176779	554778
14	Privat sektor, fulltid, pleie, menn og kvinner	338	289222	66173	100195	673961
15	Privat sektor, fulltid, øvrig utdanning, menn og kvinner	425	293122	29328	210155	490647
16	Priv. + komm. foretak, fulltid, menn og kvinner	425	314890	34506	224026	517882
17	Statlig forvaltning, fulltid, menn og kvinner	423	370229	34664	229390	529593
18	Stat, fylke og privat, menn og kvinner	425	321611	32228	231320	503590
19	Stat, fylke og privat, menn	425	337429	39200	219172	544738
20	Stat, fylke og privat, kvinner	425	294338	25936	210660	403064
21	Kommunal forvaltning, fulltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	425	323021	11346	289550	368698
22	Statlig forvaltning, menn og kvinner	424	368167	35193	241998	522093
23	Fylkeskommunal forvaltning, menn og kvinner	373	362087	144530	242951	3005022
24	Privat sektor, deltid, menn og kvinner	425	314906	38422	216796	488424
25	Stat, fylke og privat, fulltid, menn og kvinner	425	336676	43709	176779	552863
26	Kommunale foretak, fulltid, menn og kvinner	372	327957	41716	195156	498140
27	Kommunale foretak, fulltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	345	298368	47545	113028	500645
28	Komm. foretak, fulltid, teknisk, menn og kvinner	361	351487	48891	193760	580882
29	Kommunal forvaltning, deltid, menn og kvinner	425	372119	44687	285539	582951
30	Kommunal forvaltning, deltid, alle unntatt teknisk, menn og kvinner	425	372645	44774	291400	568322
31	Komm. forv., deltid, teknisk, menn og kvinner	419	357305	90000	129588	799331
32	Privat sektor, deltid, teknisk, menn og kvinner	417	367219	108452	130664	988370

3.3 Analyse og resultater

3.3.1 Oversikt over beregningene

I dette avsnittet vil vi presentere resultater fra tre ulike typer beregninger. Det er for det første beregninger knyttet til hvorvidt lønnsnivået i privat sektor påvirker kommunale driftsutgifter. For det andre er det beregninger knyttet til hvorvidt lønnsnivået i privat sektor påvirker kommunale utgifter til innkjøp fra privat sektor. Til slutt er det beregninger knyttet til hvorvidt det er lønnsmitte fra det private arbeidsmarkedet til lønnsnivået for kommunalt ansatte.

3.3.2 Påvirker lønnsnivået i privat sektor de kommunale driftsutgiftene?

I dette avsnittet skal vi gjennomføre tilsvarende beregninger som de som ble gjennomført i Aastvedt m.fl. (2006). Det ble der påvist en signifikant positiv sammenheng mellom gjennomsnittlig lønnsnivå i kommunen og kommunens brutto driftsutgifter. Nærmere bestemt var resultatet at 10 % høyere gjennomsnittlig lønnsnivå – alt annet likt – resulterer i en økning i brutto driftsutgifter på ca 0,7 %. Problemet med dette resultatet er imidlertid at det er relativt stor usikkerhet omkring datakvaliteten for det beregnede gjennomsnittlige lønnsnivået i hver enkelt kommune. Det lønnsbegrepet som ble benyttet, skilte ikke mellom ansatte i kommunal forvaltning og andre arbeidsgiversektorer. Det ble heller ikke tatt hensyn til yrkesfrekvens, stillingsbrøk eller arbeidstid. Et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå i en konkret kommune kunne derfor i prinsippet ha en rekke forklaringer: i) flere yrkesaktive per innbygger enn landsgjennomsnittet, ii) høyere stillingsbrøk per yrkesaktiv enn landsgjennomsnittet, iii) ulike andeler av de sysselsatte i private og offentlige stillinger, iv) høyere lønn per arbeidet time i gjennomsnitt. Det er kun den siste av disse mulighetene som vil være et korrekt uttrykk for "lønnsnivået" i betydningen ulike priser på bruk av arbeidskraft fra kommune til kommune. Som nevnt tidligere, har derfor hovedhensikten med disse nye analysene vært å gjenta de opprinnelige beregningene, men med forbedret og mer presis datakvalitet når det gjelder lønnsnivåforskjeller. Det er i den forbindelse av stor interesse å teste hvorvidt en lønnsvariabel som er generert kun fra arbeidstakere som *ikke* arbeider i kommunal forvaltning/kommunale foretak viser seg å ha en tilsvarende effekt som den Aastvedt m.fl. finner.

I tillegg har vi avdekket et problem med de kommunale utgifts-/inntektsbegrepene som er benyttet i Aastvedt m.fl. Kjernen i dette problemet er at inntektsbegrepet, som er hentet fra Langørge m.fl. (2005), samsvarer dårlig med det utgiftsbegrepet som benyttes. Utgiftsbegrepet er brutto driftsutgifter slik det er definert i Kostra. Dette kan også være en hovedårsak til at lønnseffekten er nokså sterk. Grunnen er at refusjon av sykelønn og arbeidsgiveravgift er trukket fra i inntektsbegrepet, mens disse inngår i utgiftsbegrepet som benyttes. Siden det er rimelig å anta at sykelønnsrefusjon og arbeidsgiveravgift øker med lønnsnivået, vil dette misforholdet mellom inntekts- og utgiftsbegrep medføre en positiv skjevhet i den estimerte effekten av lønn.

Vi kan løse dette problemet ved enten (i) å korrigere utgiftsbegrepet slik at det samsvarer bedre med det inntektsbegrepet som ble benyttet i forrige rapport, eller (ii) å korrigere inntektsbegrepet, slik at det er tilpasset standarddefinisjonen av brutto driftsutgifter fra Kostra. Hva man skal velge her er et vurderingsspmå. Det finnes

argumenter for at et opplegg slik Langørgeren m.fl. (2005) foreslår – alternativ (i) – er det som er best tilpasset vårt behov. Her er både utgifts- og inntektsbegrepene korrigeret slik at de i hovedsak omfatter den løpende tjenesteproduksjonen i kommunene.² Problemet med denne tilnærmingen sett i forhold til vårt formål, er imidlertid at en del lønnsrelaterte utgifter og inntekter er trukket fra. Det gjelder bl.a. nettopp sykelønnsrefusjoner og arbeidsgiveravgift. Det andre alternativet (ii) innebærer å bruke Kostras standarddefinisjoner av både brutto inntekter og brutto utgifter. I tillegg til å inkludere alle lønnsrelaterte utgifter, er disse Kostrabegrepene de som kommunesektoren kjenner best og er mest fortrolig med. Vi har derfor valgt å benytte ordinære brutto driftsinntekter og driftsutgifter, slik de er definert i Kostra.

Direkte sammenligning med beregningene fra Aastvedt m.fl.

Vi starter med en mest mulig direkte sammenligning med de opprinnelige resultatene i Aastvedt m.fl. Det ble der brukt data for årene 2001 til 2004. Videre ble det kun benyttet gjennomsnittslønn for menn, pga at det ble antatt at det er mindre variasjon i yrkesfrekvens og stillingsbrøker blant menn enn blant kvinner. En mest mulig direkte sammenligning innebærer da å benytte samme dataårganger og samme forklaringsvariabler som i Aastvedt m.fl. Eneste forskjell er at gjennomsnittlig lønn blant mannlige innbyggere nå er generert fra et datamateriale der variasjoner i yrkesdeltakelse og stillingsbrøker er korrigeret og omregnet til hele stillinger. Vi får altså et "ekte" uttrykk for variasjoner i lønnskostnadsnivået. I tillegg sammenlikner vi resultater der inntektsbegrepet er endret i henhold til Kostras definisjon av brutto driftsinntekter.

Vi estimerer følgende relasjon, som er identisk med den som ble benyttet i Aastvedt m.fl.:

$$(3-1) \quad \ln UTG = \alpha + \beta_1 \ln w + \beta_2 \ln I + \beta_3 \ln R + \beta_4 A^{90} + \beta_5 RA + \beta_6 LL + \sum_{s=1}^4 \delta_s D_s + \varepsilon,$$

Utgiftsbegrepet på venstresiden i (3-1) er brutto driftsutgifter per innbygger (UTG). Variablene på høyresiden er forklaringsvariabler, dvs. variabler som på forhånd kan antas å påvirke nivået på utgifter per innbygger. Dette er i hovedsak variabler som er kjente fra utgiftsutjevningen i inntektssystemet, dvs. variabler som fanger opp utgiftseffekter fra demografiske og sosiale forhold, geografiske forhold (spredtbygdhet/reiseavstand) m.m. I tillegg har vi altså inkludert lønnsnivået, siden det er effekten av dette vi primært er interessert i å måle. Forklaringsvariablene er som følger:

- Lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte (w)
- Innbyggertallet (I)
- Brutto driftsinntekter per innbygger (R)
- Andelen innbyggere på 90 år og eldre (A^{90})
- Reiseavstandskriteriet fra utgiftsutjevningssystemet (RA)
- Antall langtidsledige per innbygger (LL)

Til slutt har vi α , β 'ene og δ , som er parametere som skal estimeres, og ε som er et stokastisk restledd, mens \ln indikerer at variablene er på logaritmisk form.

² For nærmere omtale av disse utgifts- og inntektsbegrepene, se Langørgeren m.fl. (2005).

Resultatene fra denne direkte sammenligningen med Aastvedt m.fl. er vist i Tabell 3-3 nedenfor.

Tabell 3-3. Analyse av effekter av gjennomsnittlig lønnsnivå på brutto driftsutgifter (t-verdier i parentes).

	Gammelt kommuneinntektsbegrep (Langørgen m.fl. (2005))		Nytt kommune- inntektsbegrep (Ordinære brutto driftsinnt.)
	I Aastvedt m.fl. (2006)	II Menn, alle sektorer, nye lønnsdata 1*	III Menn, alle sektorer, nye lønnsdata 1*
Lønnsbegrep			
Konstantledd	0,0825 (0,57)	0,1016 (0,62)	-0,2984 (-2,53)
Antall innbyggere (logaritmer)	-0,0201 (-7,87)	-0,0188 (-7,42)	-0,0073 (-3,95)
Kommuneinntekter pr innbygger (logaritmer)	0,8292 (89,37)	0,8200 (87,28)	0,9524 (126,43)
Lønn (logaritmer)	0,0696 (6,02)	0,1060 (5,12)	0,0654 (4,39)
Binærvariabel for storbyer (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,0097 (-0,50)	-0,0156 (-0,81)	-0,0262 (-1,90)
Andel 90 år og over	5,0106 (7,86)	4,3742 (7,09)	1,6964 (3,79)
Reisetid	0,0003 (1,54)	0,0002 (0,83)	-0,0006 (-3,90)
Langtidsledige pr innbygger	2,3212 (2,77)	1,1987 (1,49)	-0,07861 (-1,35)
R ²	0,94	0,9445	0,9714
N	1290	1290	1290

Jf. Tabell 3-1 og Tabell 3-2.

t-verdi med tallverdi > 2,576: signifikant forskjellig fra null med 1 % signifikansnivå.
> 1,96: signifikant forskjellig fra null med 5 % signifikansnivå.
> 1,645: signifikant forskjellig fra null med 10 % signifikansnivå.

Vi ser av kolonne I og II at det gjennomgående er små forskjeller mellom de nye resultatene med gammelt inntektsbegrep og de som ble estimert i Aastvedt m.fl. Den største forskjellen kommer ikke overraskende i lønnsvariabelen, som vi ser styrkes i forhold til de tidligere resultatene. Det betyr at en lønnsvariabel som er korrigert for variasjoner i yrkesdeltakelse (yrkesfrekvens) og stillingsbrøk bidrar til å styrke betydningen av lønnsnivå for nivået på kommunale brutto driftsutgifter. I både den opprinnelige og den nye estimeringen gir lønnsnivået en signifikant positiv effekt på 1 % nivå. Koeffisienten stiger fra ca 0,07 til ca 0,11. Det nye resultatet innebærer at et 10 % høyere gjennomsnittlig lønnsnivå, alt annet likt, gir ca. 1,1 % høyere kommunale brutto driftsutgifter. Ser vi på tredje kolonne, der vi benytter Kostras ordinære definisjon av brutto driftsinntekter, er det derimot større endringer, dvs. endringer for flere av forklaringsvariablen. Selve lønnseffekten svekkes sammenliknet med kolonne II, hvilket kan tyde på at de to lønnskoeffisientene i kolonne I og II er skjeve i positiv retning, slik vi antydte ovenfor. Totaleffekten av endret lønns- og inntektsbegrep fra Aastvedt m.fl. til vårt endelige estimat, vist i resultatkolonne III, er dermed en svak reduksjon av lønnseffekten, dvs. fra om lag 0,07 til ca. 0,065.

Vi vektlegger ikke en detaljert omtale av resultatene for de øvrige forklaringsvariablene her. For de to relasjonene estimert med gammelt inntektsbegrep (kolonne I og II) legger vi merke til at stordriftsfordelene – uttrykt ved variabelen ”antall innbyggere” – blir litt svakere (lavere tallverdi på koeffisienten) med de nye lønnsdataene.³ Videre noterer vi at antall langtidsledige per innbygger ikke lenger er signifikant. Variabelen ”Storby” er ikke signifikant verken med opprinnelige eller nye lønnsdata, hvilket betyr at det ikke er noen særskilte kostnadsforhold i storbyene som ikke fanges opp av de øvrige forklaringsvariablene.

Sammenlikner vi relasjon II og III ser vi for det første at stordriftsfordelene blir ytterligere og klart svekket i tallverdi, men koeffisienten er fortsatt klart signifikant. Graden av stordriftsfordeler er kun på ca. 36 % av de opprinnelige anslagene fra Aastvedt m.fl. Inntektseffekten er styrket, noe som henger sammen med endringen i definisjon av inntektsbegrep. Videre svekkes effekten av andel innbyggere eldre enn 90 år, mens reisetid blir signifikant negativ. Det siste betyr at kommuner med lenger gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter har lavere utgifter per innbygger alt annet likt. Det er motsatt av hva man ellers antar om betydningen av reisetid og er derfor et noe overraskende resultat. Årsaken til dette er sannsynligvis uobserverte effekter som virker via reisetidsvariabelen, og som virker sterkere negativt på driftsutgiftene enn det reisetid gjør i motsatt retning.

Nye beregninger av lønnsnivåets betydning for kommunale driftsutgifter

Etter å ha testet ut den isolerte betydningen av et lønnsbegrep som er korrigert for yrkesfrekvens og stillingsbrøk og betydningen av nytt inntektsbegrep, er det nå av interesse å gå videre med nye og mer relevante beregninger der vi skiller mellom lønn for kommunalt ansatte (kommunal forvaltning) og stillinger der kommunen selv ikke har kontroll over lønnsbetingelsene. I disse beregningene – og i samtlige beregninger i resten av rapporten – benytter vi dessuten brutto driftsinntekter etter Kostras definisjon.

Vi analyserer i det følgende effekten på kommunale driftsutgifter av gjennomsnittlig lønnsnivå blant hhv. ansatte i privat sektor, statlig sektor og fylkeskommunal sektor. I tillegg har vi skilt ut mannlige og kvinnelige ansatte i de ulike sektorkombinasjonene. Siden det har gått et drøyt år siden de opprinnelige beregningene i Aastvedt m.fl., har vi også kunnet inkludere en ny årgang, slik at beregningene som vises i Tabell 3-5 er basert på data for perioden 2001 til 2005. Dette datasettet dekker totalt 410 kommuner, der vi har komplette observasjoner for samtlige årganger (balansert panel). Det blir dermed totalt 2050 observasjoner i dette datasettet.

Spesifikasjonen som benyttes er den samme som i ligning (3-1), men vi utelater antall langtidsarbeidsledige per innbygger som følge av den ikke har signifikant effekt på driftsutgiftene. I Tabell 3-4 presenteres summarisk statistikk for variablene som inngår i beregningene, med unntak for lønnsbegrepene som er presentert i Tabell 3-1 og Tabell

³ Når vi omtaler effekten av ”antall innbyggere” som et mål på stordriftsfordeler, er dette fordi det er rimelig å anta at en kommune med flere innbyggere alt annet like får lavere utgifter per innbygger pga at mange av tjenestene kan drives mer kostnadseffektivt. Gode eksempler på dette kan være administrasjonsutgifter, skoleklasser med høyere gjennomsnittlig antall elever osv. Vi ser at koeffisienten til ”antall innbyggere” bekrefter tilstedeværelsen av stordriftsfordeler ved å være signifikant negativ i samtlige modellvarianter.

3-2. Det er aritmetiske gjennomsnitt for hele perioden 2001-2005 som ligger til grunn for tallene i Tabell 3-4.

Tabell 3-4. *Summarisk statistikk over variable utenom lønnsvariablene.*

	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Kommunale utgifter, 1000 kr pr innbygger	2050	48,8	14,2	29,7	170,4
Kommunale inntekter, 1000 kr pr innbygger	2050	48,5	14,3	29,9	199,9
Innbyggertall	2050	10964	31045	345	529846
Andel 90 år og eldre, prosent	2050	0,76	0,33	0,18	2,78
Reisetid pr innb	2050	0,0089	0,007	0,0008	0,074

De estimerte relasjonene i Tabell 3-5 (kolonne I til VII) er helt identiske, bortsett fra at definisjonen av forklaringsvariabelen "lønn" varierer. Den lønnsvariabelen som benyttes i hver relasjon, er beskrevet i forspalten på tabellen. I parentes finnes et nummer som viser hvilket av lønnsbegrepene i Tabell 3-1 og Tabell 3-2 dette tilsvarer. Alle disse lønnsnivåene er beregnet fra samtlige ansettelsesforhold, dvs. både heltids- og deltidsansatte innenfor de sektorene som er angitt.

De to første relasjonene i Tabell 3-5 (kolonne I og II) sammenlikner betydningen av hhv. menns og kvinners lønnsnivå i privat, statlig og fylkeskommunal virksomhet (gjennomsnittlig lønn for alle stillinger bortsett fra kommunal forvaltning og kommunale foretak) for kommunale brutto driftsutgifter. Vi finner her en markert forskjell i effekten av hhv. menns og kvinners lønnsnivå, siden koeffisientene for menn er signifikant positiv mens koeffisienten for kvinner ikke er signifikant forskjellig fra null. I kolonne III har vi slått sammen kvinner og menn, slik at vi får gjennomsnittslønn for samtlige ansatte som ikke er ansatt i kommunal forvaltning og kommunale foretak. Vi ser at det er en klar sammenheng mellom det lokale lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte og kommunens brutto driftsutgifter. Koeffisienten er estimert til 0,042. Det betyr at et 10 % høyere gjennomsnittlig lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte, øker kommunens brutto driftsutgifter med om lag 0,4 %. Dette er et noe lavere tall enn resultatet vist i Tabell 3-3 ovenfor. Dette er naturlig, da vi i Tabell 3-5 har fjernet lønnsnivået for de kommunalt ansatte (kommunal forvaltning + kommunale foretak). Det viktige med resultatet for variabelen "lønn" i kolonne I og III, er at vi her for første gang har *dokumentert en kostnadsdrivende effekt på kommunens brutto driftsutgifter fra lønnsvilkårene blant ikke-kommunalt ansatte.*⁴ Vi vet foreløpig ikke så mye om hva denne kostnadseffekten skyldes. Dette vil imidlertid bli undersøkt nærmere i de to følgende avsnitt (3.3.3 og 3.3.4). Før vi kommer dit, kommenterer vi imidlertid noen ytterligere resultater fra Tabell 3-5.

⁴ Eventuelle trendeffekter som ikke fanges opp av modellen kan tenkes fanget opp via lønnsvariabelen. Effekten av lønn kan derfor ha en positiv skjevhet som følge av dette. Før vi lager et opplegg for utgiftsutjevningen er derfor viktig å kontrollere for trend ved for eksempel et sett av årsumdummies. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 6.

Tabell 3-5. Analyse av effekter av gjennomsnittlig lønnsnivå på kommunale brutto driftsutgifter etter ulike lønnsbegreper (t-verdier i parentes). Alle verditall i faste 2004-priser ved Kommunal kostnadsdeflator, jf. Teknisk Beregningsutvalg (2006).

Estimert relasjon nummer	I	II	III	IV	V	VI	VII
Konstantledd	-0,3053 (-3,50)	0,4386 (-0,42)	-0,3265 (-3,23)	-0,3413 (-3,51)	-0,5180 (-5,88)	-0,1262 (-1,46)	-0,11 (-1,99)
Antall innbyggere (logaritmer)	-0,0066 (-4,31)	-0,0047 (-2,96)	-0,0065 (-4,21)	-0,0068 (-4,35)	-0,0084 (-5,44)	-0,0045 (-3,20)	-0,0047 (-3,08)
Kommuneinntekter pr innbygger (logaritmer)	0,9539 (156,48)	0,9561 (155,84)	0,9541 (156,47)	0,9552 (157,57)	0,9525 (157,28)	0,9565 (157,59)	0,9446 (139,77)
Lønn, menn, privat, stat og fylke (19)	0,0392 (3,50)						
Lønn, kvinner, privat, stat og fylke (20)		0,0055 (0,40)					
Lønn, kvinner og menn, privat, stat og fylke (18)			0,0420 (3,23)				
Lønn, kvinner og menn, privat sektor (5)				0,0444 (3,51)			
Lønn, kvinner og menn, privat sektor og kommunale foretak (16)					0,0679 (5,90)		
Lønn, kvinner og menn, stat (22)						0,0152 (1,44)	
Lønn, kvinner og menn, fylkeskommune (23)							0,0118 (1,73)
Storby (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,0236 (-2,19)	-0,0229 (-2,11)	-0,0232 (-2,15)	-0,0238 (-2,20)	-0,0238 (-2,22)	-0,0235 (-2,17)	-0,0221 (-2,04)
Andel 90 år og over	2,0612 (5,75)	1,8000 (5,12)	2,0137 (5,64)	1,9343 (5,49)	1,9783 (5,66)	1,8487 (5,21)	2,1791 (5,45)
Reisetid	0,1655 (-1,14)	-0,1818 (-1,24)	-0,1569 (-1,08)	-0,1760 (-1,21)	-0,1658 (-1,15)	0,1743 (-1,19)	0,0137 (0,09)
R ²	0,9679	0,9677	0,9679	0,9679	0,9414	0,9677	0,962
N	2050	2050	2050	2050	2050	2049	1808

t-verdi med tallverdi > 2,576: signifikant forskjellig fra null med 1 % signifikansnivå.
> 1,96: signifikant forskjellig fra null med 5 % signifikansnivå.
> 1,645: signifikant forskjellig fra null med 10 % signifikansnivå.

I kolonne IV har vi byttet ut gjennomsnittslønn for alle ikke-kommunalt ansatte (privat + statlig + fylkeskommunal) med kun gjennomsnittslønn for ansatte i privat sektor. Som i kolonne III, skiller vi ikke mellom kvinner og menn, men ser på gjennomsnittslønnen for samtlige ansatte i privat sektor. Effekten av lønn i privat sektor er om lag den samme som lønn for samtlige ikke-kommunalt ansatte.

I kolonne V benyttes lønn i privat sektor pluss kommunale foretak. Igjen er effekten av lønn klart signifikant, og vi ser at størrelsesordenen ligger på et noe høyere nivå sammenliknet med resultatet i kolonne III, siden koeffisientestimatet er nærmere 0,07 mot 0,042. At effekten på kommunale driftsutgifter blir noe sterkere ved å trekke inn kommunale foretak i grunnlaget for beregning av lønn er som forventet, siden høyere lønn i kommunale foretak indirekte vil påvirke utgiftene til kommunene.

Koeffisienten for statlig ansattes lønnsnivå (kolonne VI) har også positivt fortegn, men er ikke signifikant. Lønnsnivået for fylkeskommunalt ansatte (kolonne VII) gir imidlertid signifikant positiv effekt (på 10 % nivå). Effekten (tallverdien på koeffisienten) er imidlertid vesentlig lavere enn for lønn i privat sektor. Konklusjonen blir dermed at det er

lønnsnivået i privat sektor, samt kommunale foretak, som først og fremst gir utslag på kommunale driftsutgifter. I tillegg kan det noteres et svakt bidrag fra fylkeskommunalt ansatte, mens lønn for statlig ansatte er neglisjerbar.

Resultatene for de øvrige forklaringsvariablene enn "lønn" i Tabell 3-5 viser stor grad av stabilitet, dvs. varierer lite etter hvert som vi endrer lønnsbegreper fra kolonnene I til VII. Antall innbyggere påvirker bruttoutgiftene per innbygger negativt, dvs. at det er innslag av demografiske stordriftsfordeler. Store kommuner har altså en økonomisk fordel ved at de kan utnytte stordriftsfordeler og dermed oppnå lavere utgifter per innbygger. Vi ser imidlertid – som også påpekt i tilknytning til Tabell 3-3 – at stordriftfordelene estimert i disse nye beregningene er betydelig mindre enn de var i beregningene i Aastvedt m.fl.

Videre ser vi at det kommunale inntektsnivået påvirker bruttoutgiftene positivt, hvilket er naturlig. Kommuner med høyere inntekter har høyere driftsutgifter. Koeffisienten for inntekt ligger på om lag 0,95 i samtlige kolonner. Tolkningen av estimatet på 0,95, er at en prosent høyere inntekt i gjennomsnitt gir 0,95 % høyere brutto driftsutgifter. Hvor stor denne koeffisienten er, avhenger imidlertid i stor grad av hvordan utgifter og inntekter defineres, jf. diskusjonen omkring ulike inntekts- og utgiftsbegrep innledningsvis i dette avsnittet.

Storbyvariabelen er signifikant negativ på 5 % nivå. Dvs. at de øvrige variablene i modellen ikke fanger opp alle kostnadsforhold av betydning for storbyene. Det er derfor slik at det er en uforklart restvariasjon i driftsutgiftene som er systematisk lavere i storbyene. Vi ser også at andelen av innbyggere på 90 år og høyere er klart utgiftsdrivende. Reisetidskriteriet har negativt fortegn, men er ikke signifikant på 10 % nivå i noen av modellvariantene. Som nevnt kan det bemerkes at variabelen "langtidsledige" vist i Tabell 3-3 er tatt ut som forklaringsvariabel i relasjonene i Tabell 3-5 pga av den ikke har noen forklaringskraft.⁵

Som er foreløpig konklusjon, viser resultatene i Tabell 3-5 at lønnsnivået for ansatte i privat sektor, samt i kommunale foretak, virker utgiftsdrivende på kommunale brutto driftsutgifter. Dette er et interessant og viktig resultat, og i de to neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på hva en slik "utgiftssmitte" kan skyldes.

3.3.3 Påvirker lønnsnivået i privat sektor utgifter til kommunale innkjøp?

Som i avsnittet ovenfor, vil vi også her analysere sammenhengen mellom lønnsnivå og kommunale utgifter. For å få bedre innsikt i om den positive sammenhengen mellom lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte og kommunale driftsutgifter skjer direkte gjennom lønnsmitte eller indirekte via innkjøp fra privat sektor, eller begge deler, gjør vi separate analyser for hver av disse mulige påvirkningskanalene. I dette avsnittet undersøker vi nærmere om det skjer en indirekte kostnadsoverføring via kommunens innkjøp fra private. Vi studerer da en undermengde av kommunens samlede brutto driftsutgifter, nemlig de utgiftartene som dekker kommunenes utgifter til kjøp av varer og tjenester. Dersom vi finner at høyere lønnsnivå medfører høyere utgifter til innkjøp, er dette en

⁵ I avsnitt 3.3.4, der vi studerer effekten av lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte på lønnsnivået blant de kommunalt ansatte, har vi også inkludert en ansiennitetsvariabel. Denne variabelen viser seg imidlertid ikke å ha noen signifikant effekt på kommunens brutto driftsutgifter, og vi har derfor ikke inkludert denne i beregningene vist i Tabell 3-3 og Tabell 3-5.

indikasjon på at i hvert fall deler av effekten vi fant i avsnitt 3.3.2 skyldes en kostnadsoverføring fra ikke-kommunal virksomhet til kommunale utgifter via kommunale innkjøp.

Lønnsutgiftene utgjør i gjennomsnitt 69 % av brutto driftsutgifter i kommunene.⁶ Øvrige utgifter er kjøp av varer og tjenester, samt overføringer. Regnskapsartene 100 til 270 i Kostra dekker ordinære innkjøp i kommunens driftsregnskap, og dette utgjør ca 16 % av brutto driftsutgifter. Artene i 300-serien i Kostra viser kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon, og 400-serien i Kostra viser overføringer. Som nevnt innledningsvis er vi interessert i hvorvidt det lokale lønnsnivået påvirker utgiftene til slike kjøp. For varer og tjenester som produseres for nasjonale og internasjonale markeder, vil prisen trolig ikke være påvirket av det lokale lønnsnivået. Men for de varene og tjenestene som i hovedsak omsettes i geografisk nærhet til der de blir produsert, kan det tenkes at det finnes en slik sammenheng.

Av utgiftskategoriene nevnt ovenfor, vil vi tro at "kjøp av tjenester fra private som erstatter kommunal egenproduksjon" i det fleste tilfeller er de mest aktuelle utgiftsartene for å fange opp eventuelle effekter av et høyt lønnsnivå. Dette omfatter tjenester som nærmest pr definisjon skal fremstilles lokalt i kommunen, og produksjonen vil derfor i de fleste tilfeller være avhengig av arbeidskraft fra det lokale arbeidsmarkedet. For en del kommuner vil imidlertid kun små beløp være ført på disse artene.

Hvor utgiftene til slike tjenester føres, er avhengig av kommunal organisering. For eksempel kan dette dreie seg om at kommuner med stor andel private barnehager eller private pleie- og omsorgsinstitusjoner vil ha høyere utgifter til slike kjøp, og tilsvarende lavere personalkostnader i egen produksjon. Slike forskjeller i kommunal organisering klarer vi ikke å kontrollere for i våre analyser, og resultatene blir tilsvarende usikre. Kjøp fra staten vil delvis kunne avhenge av det lokale lønnsnivået for statlig forvaltning, og tilsvarende for kjøp fra fylkeskommune, men den samme usikkerheten i forhold til variasjon i organisering vil gjelde her. Vi vil likevel presentere resultatene av disse analysene i Tabell 3-7.

Kjøp av varer og tjenester innenfor artene 100-270 i Kostra varierer trolig mindre med ulik kommunal organisering, og kontrollert for enkelte kommunekjennetegn vil behovet for slike innkjøp være omtrent det samme for alle kommuner. Likevel vil det kunne være muligheter for å tilpasse seg økte kostnader for enkelte vare- og tjenestegrupper ved å redusere forbruket eller vri det over til andre innkjøp. Siden vi kun har utgiftene, og ikke kan skille kvantum og pris fra hverandre, står vi således overfor en usikkerhet knyttet til eventuelle endringer i kvantum.

En stor del av innkjøpene vil trolig få sine priser fastsatt i nasjonale og internasjonale markeder og vil av den grunn ikke være påvirket av lokale lønnsforhold, men omfanget og detaljgraden i artsystemet i Kostra gjør at vi kan analysere dette for relativt små og detaljerte varegrupper. Overføringer ser vi som mindre interessante i denne sammenhengen, så vi holder disse utenfor.

⁶ Tall fra 2005.

Vi har benyttet den samme type spesifikasjon som (3-1), men har altså byttet ut brutto driftsutgifter med bruttoutgifter til innkjøp av utvalgte typer varer og tjenester som avhengig variabel.

Tabell 3-6 viser resultatene av analysen. Effekten av lønnsnivået i privat sektor er testet på ulike sammensetninger/innkjøpsgrupper av regnskapsarter. Disse innkjøpsgruppene er nummerert fra 1 til 13, og den gjennomsnittlige andelen av brutto driftsutgifter for hver innkjøpsgruppe er oppgitt i parentes i tabellen. Summen av artene 100 til 270 i Kostra utgjør i gjennomsnitt drøyt 16 % av samlede brutto driftsutgifter.

Analysen av inndeling 1 viser en negativ sammenheng mellom lønnsnivå i privat sektor og utgifter til innkjøp av varer og tjenester, det vil si samtlige av artene 100 til 270. Dette er motsatt av vår forhåndshypotese, nemlig at et høyere lønnsnivå i privat sektor ville føre til høyere kommunale utgifter til innkjøp av varer og tjenester. Effekten er riktignok relativt svak, med et signifikansnivå på 10 % og lav tallverdi på koeffisienten. Årsaken til en slik negativ effekt, kan bl.a. være at kommunene med høyest privat lønnsnivå i hovedsak er de større byene og pressområdene rundt disse. I tillegg til høyere privat lønnsnivå, er det her også et større antall og utvalg av private leverandører innenfor de fleste bransjer. Høyere konkurranse og lavere fraktkostnader er da eksempler på forhold som kan motvirke effekten av høyere lønnsnivå på kommunens utgifter til kjøp fra private leverandører. Det påpekes imidlertid at effekten i alle tilfelle er svak.

Når vi går videre til inndeling 2, finner vi vare- og tjenestegruppene 2, 3, 4 og 5. Via denne dekomponeringen ser vi at den relativt svake negative effekten fra inndeling 1 kan forklares ved at den fanger opp gjennomsnittet av to ikke-signifikante effekter for gruppe 2 og 4, og to signifikant negative (på 1 % nivå) effekter for gruppe 3 og 5.

Det mest finmaskede nivået vises i inndeling 3, der vi har splittet innkjøpsartene i totalt 9 innkjøpsgrupper. Her er det signifikant negativ effekt av lønnsnivået på utgiftene innenfor utgiftsgruppene 10, 11 og 12. Videre gir gruppene 4, 6, 7, 9 og 13 et utslag som ikke er signifikant forskjellig fra null. Det er kun for en gruppe – gruppe 8 ”konsulenttjenester” – der vi finner en signifikant positiv effekt av lønnsnivået.

Konklusjonen fra denne gjennomgangen må dermed bli at en utgiftsdrivende effekt via innkjøpsartene vist i Tabell 3-6 ikke kan være forklaringen på den positive effekten av lønn på brutto driftsutgifter vist i avsnitt 3.3.2. Det er flere utgiftsarter som påvirkes negativt av lønnsnivå, og kun en som påvirkes positivt, slik at den samlede effekten for hele gruppen av innkjøpsarter blir et svakt negativt utslag.

Tabell 3-6. Effekten av lønn i privat sektor på utgiftene til kommunale innkjøp. (Artene 100 til 270 i Kostra) (Prosentvis andel av brutto driftsutgifter i parentes). Alle verdittall i faste 2004-priser ved Kommunal kostnadsdeflator, jf. Teknisk Beregningsutvalg (2006).

Artsbetegnelse	Kostra art	Andel av brutto driftsutgifter	Inndeling			
			1	2	3	
Kontormateriell	100	0,33%	Gruppe 1 (16.3 %) -0,0918 (-1,88)	Gruppe 3 (4.6 %) -0,1457 (-2,76)	Gruppe 10 (2.1 %) -0,3716 (-6,77)	
Undervisningsmaterieill	105	0,44 %				
Medisinsk forbruksmaterieill	110	0,25 %				
Medikamenter	114	0,24 %				
Matvarer	115	0,84 %				
Annet forbruksmaterieill/råvarer og tjenester	120	1,12 %				
Post, banktjenester, telefon	130	0,68 %				Gruppe 13 (2.5 %) 0,0203 (0,28)
Annonse, reklame, informasjon	140	0,21 %				
Opplæring, kurs	150	0,46 %				
Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil m.v. som er oppgavepliktige	160	0,43 %				Gruppe 4 (1.9 %) -0,1400 (-1,63)
Andre oppgavepliktige godtgjørelser	165	0,33 %				
Transport/drift av egne transportmidler	170	1,14 %		Gruppe 5 (4.6 %) -0,3118 (-3,72)	Gruppe 12 -0,3912 (-5,31)	
Energi	180	1,82 %				
Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring	185	0,60 %		Gruppe 11 -0,4363 (-3,07)		
Leie av lokaler og grunn	190	1,15 %				
Avgifter, gebyrer, lisenser og lignende	195	1,03 %		Gruppe 6 -0,1031 (-1,02)		
Inventar og utstyr	200	0,92 %				
Medisinsk utstyr	209	0,02 %		Gruppe 7 -0,1729 (-0,80)		
Kjøp, leie og leasing av transportmidler	210	0,17 %				
Kjøp, leie og leasing av maskiner	220	0,21 %		Gruppe 2 (5.2%) 0,0534 (0,57)	Gruppe 9 (3.4 %) 0,0842 (0,65)	
Vedlikehold og byggetjenester	230	1,90 %				
Serviceavtaler og reparasjoner	240	0,53 %	8 0,5365 (2,25)			
Materialer til vedlikehold og nybygg	250	0,43 %				
Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester	260	0,48 %				
Konsulenttjenester	270	0,56 %				

t-verdi med tallverdi > 2,576: signifikant forskjellig fra null med 1 % signifikansnivå.

> 1,96: signifikant forskjellig fra null med 5 % signifikansnivå.

> 1,645: signifikant forskjellig fra null med 10 % signifikansnivå.

De neste utgiftsartene vi studerer, er utgifter til kjøp av tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon, se Tabell 3-7. Slike tjenester kan kjøpes fra staten, fylkeskommunene, private eller fra andre kommuner. Kjøp fra andre kommuner har vi holdt utenfor siden disse trolig vil være mer avhengig av lønnsnivået i kommunen som selger enn i kommunen som kjøper. For de øvrige innkjøpsartene har vi sett på det lønnsbegrepet som er relevant for hvert tilfelle. Det vil si at vi ser på effekten av lønnsnivået blant personer som jobber i statlig sektor innenfor kommunen på utgiftene til kjøp av tjenester fra staten. Kjøp fra staten er ikke nødvendigvis kjøp fra statens forvaltning innenfor kommunen, så det er ikke opplagt at det er en sammenheng mellom lokalt lønnsnivå og disse utgiftene. I tillegg må vi ta samme type forbehold til kommunal organisering som vi diskuterte ovenfor.

Tabell 3-7. Effekten av lønn i stat, fylkeskommune og privat sektor på utgifter til tjenestekjøp fra respektive sektor. (Artene 300, 330 og 370)

Artsbetegnelse	Kostrart	Andel av brutto driftsutgifter	Resultat
Kjøp fra staten (lønn stat)	300	0,20 %	1,2686 (2,31)
Kjøp fra fylkeskommuner (lønn fylke)	330	0,25 %	0,17509 (1,44)
Kjøp fra andre (private) (lønn private)	370	2,96 %	0,2765 (1,40)

Vi ser at det er en relativt klar og positiv statistisk sammenheng mellom lokalt lønnsnivå i statlig sektor og utgifter til kjøp fra staten. Imidlertid ser vi også at denne utgiftsarten kun utgjør 0,2 % av samlede brutto driftsutgifter. Dette er dermed neppe en viktig forklaring på resultatene vist i avsnitt 3.3.2 for samlede brutto driftsutgifter. Vi ser også at det ikke er noen signifikant effekt av lønn for utgifter til kjøp fra fylkeskommuner og private.

Vi finner altså få og relativt ubetydelige indikasjoner på at lønnsnivået i privat sektor påvirker kommunenes utgifter til kjøp av varer og tjenester i disse analysene. Det har også vist seg at endringer i modellspesifikasjonen, for eksempel en endring fra variabler på logaritmeform til variabler på lineær form, gir ganske store endringer i noen av resultatene. Denne ustabiliteten i resultater som følge av valg av funksjonsform tyder på at en skal være forsiktig med å trekke sterke konklusjoner på bakgrunn av resultatene. I tillegg til at kommunal organisering er vanskelig å få en god oversikt over, og dermed tatt hensyn til beregningene, er det også knyttet stor usikkerhet til resultatene fordi vi ikke klarer å skille mellom prisendringer og kvantumsendringer. Høy lønn vil jo påvirke prisene, mens prisene i sin tur vil påvirke etterspurt kvantum. Kommunene vil kunne foreta tilpasninger her avhengig i hvilken grad strukturelle forhold påvirker grunnleggende egenskaper ved etterspørselen etter de varer og tjenester som kommunene kjøper inn. Konklusjonen blir uansett at utgifter til innkjøp av varer og tjenester ikke ser ut til å være forklaringen på den positive effekten av lønn på totale brutto driftsutgifter vi fant i forrige avsnitt.

3.3.4 Analyser av lønnsmitte til kommunal forvaltning

Kapittel 2 gir en oversikt over hvordan lønnsdannelsen i Norge generelt og i kommunene spesielt foregår. Det norske arbeidsmarkedet er preget av en relativt sentralisert lønnsdannelse, med en mer sammenpresset lønnsstruktur enn det vi finner i de fleste andre land. Likevel må det antas at lønnsdannelsen i privat sektor er fleksibel nok til at det over tid kan bli relativt betydelige lønnsnivåforskjeller mellom regionale arbeidsmarkeder med hhv. lavt og høyt press.

Den mest sentraliserte lønnsdannelsen finner vi trolig blant offentlig ansatte. Hver enkelt stillingskategori er i utgangspunktet definert inn i et felles tariffsystem som tilsier at for eksempel en lærer eller sykepleier med en gitt ansiennitet i utgangspunktet vil få samme lønnsbetingelser uavhengig av i hvilken kommune personen er ansatt. I løpet av de siste årene har det imidlertid foregått en viss oppmykning av lønnsstrukturen også i offentlig

sektor, ved at lokale forhandlinger spiller en noe større rolle enn tidligere. En annen potensiell kilde til regionale lønnsforskjeller for kommunalt ansatte, er innplasseringpraksis ved nyansettelser og/eller avvikende bruk av stillingsbetegnelser. En kommune som har behov for å bedre lønnsvilkårene for å tiltrekke seg arbeidskraft har eksempelvis muligheter til å ansette på førstekonsulentnivå i stedet for konsulent. Videre kan en slik kommune også velge å gi høyere innplassering enn den lavest mulige i den stigen stillingen tilhører.

Det spørsmålet vi skal forsøke å besvare i dette avsnittet er hvorvidt det foregår en "lønnssmitte" fra lønnsbetingelsene for ikke-kommunalt ansatte til lønnsbetingelsene for kommunalt ansatte. Er det slik at kommuner i områder der lønnsnivået i det private arbeidsmarkedet og/eller lønnsnivået for statlig og fylkeskommunalt ansatte er høyt, ser seg nødt til å forbedre lønnsbetingelsene for sine egne ansatte? Hvordan foregår i så fall denne smitteeffekten? Gjelder den innenfor flertallet av stillingskategorier, eller gjelder den kun for enkelte stillings-/fagområder? Og er det slik at hvis det foregår en "ekstern smitteeffekt" fra lønnsbetingelsene til ikke-kommunalt til kommunalt ansatte innenfor en viss stillingskategori, kan det tenkes at dette i neste omgang også får effekt for andre stillingskategorier i kommunen ("intern lønnssmitte")? Eller er det snarere slik at lønnsdannelsen i kommunal sektor er så sentralisert at det ikke blir noen smitteeffekter – eksterne eller interne – overhodet? Disse spørsmålene blir analysert i det følgende.

Av tidligere norske analyser omkring disse problemstillingene er det særlig Strøm (1995) som peker seg ut. Han tar utgangspunkt i en lønnsforhandlingsmodell med fagforeninger for kommunal sektor, og kommer på bakgrunn av denne fram til en del teoretiske resultater som testes ut empirisk. Strøm benytter et datasett tilpasset en redusert form relasjon for lønn der lønnsnivået for to spesifikke arbeidstakergrupper inngår. Arbeidstakere med grunnleggende kommersiell utdanning (videregående skole, handelsskole) er avhengig variabel og arbeidstakere med tre-årig ingeniørutdanning er uavhengig variabel i dette opplegget.

For disse kategoriene av arbeidstakere, har Strøm data for lønnsbetingelser på kommunenivå for totalt 167 norske kommuner for årene 1985 til 1988. Strøms hovedresultater er at lønnsbetingelsene for kommunalt ansatte med handelsskoleutdanning, *ikke* blir direkte påvirket av lønnsbetingelser for ikke-kommunalt ansatte og ledighetsnivået i det regionale arbeidsmarkedet kommunen befinner seg i. Det foregår altså ikke en ekstern lønnssmitte for kommunale arbeidstakere av denne kategorien. Imidlertid finner Strøm klare tendenser til en *intern* lønnssmitteeffekt: Kommuner der lønnsnivået til personer med tre-årig ingeniørutdanning er høyt, får også høyere lønnsnivå for sine ansatte med handelsskolebakgrunn. Strøm tester imidlertid ikke hva forskjeller i lønnsnivået for ingeniørene skyldes; eksempelvis om høyere lønnsnivå for ingeniører skyldes en ekstern smitteeffekt via markedsbetingelsene i privat sektor for personer med tilsvarende utdanningsbakgrunn.

Strøms analyse er et interessant utgangspunkt for våre analyser. Vi har imidlertid et datagrunnlag som er bedre egnet enn det Strøm disponerte. Blant annet har vi data for gjennomsnittlig lønnsnivå for både kommunalt ansatte, privat, fylkeskommunalt og statlig ansatte for alle norske kommuner. Videre er disse dataene også kategorisert for flere underkategorier som lærere, teknisk/naturvitenskapelig osv. For en nærmere beskrivelse, se avsnitt 3.2. Endelig er også dataene av nyere dato, fra 2001-2005. Vi har

dermed muligheter til både å verifisere/avkrefte Strøms resultater, samt å få mer detaljert innsikt angående både ekstern og intern lønnsmitte innenfor flere stillings- og utdanningskategorier.

Våre estimerte relasjoner tar utgangspunkt i følgende spesifikasjon:

$$(3-2) \quad \ln w_i^k = \alpha + \beta_1 \ln w_i^p + \beta_2 \ln w_j^k + \beta_3 \ln S_i^k + \gamma_1 \ln Y + \eta_1 u + \eta_2 M + \tau T + \delta D_{stby} + \varepsilon$$

Her er w_i^k gjennomsnittlig lønn i kommunal sektor for lønnsbegrep i , w_i^p er gjennomsnittlig lønn i privat sektor for samme lønnsbegrep, og w_j^k gjennomsnittlig lønn i kommunal sektor for lønnsbegrep j . I våre beregninger, som tar utgangspunkt i Strøm, vil den sistnevnte variabel i praksis være lønn til teknisk ansatte i kommunen. Vi estimerer relasjoner der det inngår en rekke ulike lønnsbegrep. Vi estimerer således relasjoner som for det første tester hvorvidt det foregår lønnsmitte fra privat sektor til kommunal forvaltning og for det andre tester kommuneintern lønnsmitte, dvs. smitte mellom yrkesgrupper innen kommuner. Den første av disse postulerer Strøm har en positiv effekt, men finner ikke støtte for det i de empiriske analysene som gjennomføres. Den andre gir ikke et entydig teoretisk resultat med det teoretiske utgangspunktet som benyttes, men her finner han i de empiriske analysene en klar positiv sammenheng. Jf. ellers Strøm (1995) om detaljer vedrørende hypoteser og resultater om lønnsmitte.

Variabelen S uttrykker gjennomsnittlig ansiennitet i kommunal sektor. Siden ansiennitet er et viktig differensieringskriterium for lønn i kommunal sektor, forventes denne å ha signifikant forklaringskraft.⁷

Y er kommunens frie inntekter. Strøm (1995) postulerer en positiv inntektseffekt fra det teoretiske opplegget, og finner også klar støtte for dette, siden kommunale inntekter har klar positiv effekt på kommunale lønninger. Det vil derfor også være naturlig at vi bringer inn informasjon om kommunale inntekter i beregningene.

Videre har vi variablene u og M som er hhv. arbeidsløshetsrate i kommunen og kommunens forhandlingsstyrke i det lokale arbeidsmarkedet. Begge er sentrale i det teoretiske opplegget til Strøm, og begge forventes å ha negativ effekt på kommunal lønn. Dvs. høy arbeidsløshet og stor kommunal forhandlingsstyrke fører til lavere lønn. Strøm finner ikke støtte for hypotesen knyttet til arbeidsløshet, men finner en viss støtte for markedsmakthypotesen.

Vi måler forhandlingsstyrke vesentlig forskjellig fra Strøm, som benytter andelen sosialister i kommunestyret som uttrykk for kommunalt ansatte arbeidstakers forhandlingsstyrke. Vår variabel M (markedsmakt) er i stedet målt som andelen kommunalt sysselsatte av alle sysselsatte i den bolig- og arbeidsmarkedsregionen (BA-

⁷ Vi har ikke kunnet framskaffe "ekte" ansiennitetstall, men har fått hentet ut gjennomsnittsalder for de ansatte i hver enkelt kommune fra PAI-registret. Det er grunn til å anta at gjennomsnittsalder samvarierer relativt nært med faktiske ansiennitetstall. Siden ansatte med teknisk utdanningsbakgrunn viser seg å være særlig viktig i lønnsrelasjonene, har vi også fått beregnet gjennomsnittsalderen til ansatte med teknisk utdanningsbakgrunn. For de øvrige utdanningskategoriene, har vi ikke separate tall for ansiennitet, og variabelen er derfor utelatt i alle andre beregninger enn kolonne I, II og III i Tabell 3-8.

region) kommunen tilhører. Dette mener vi gir et bedre mål på kommunens forhandlingsstyrke i det lokale arbeidsmarkedet enn den politiske sammensetningen av kommunestyret. Vi tar utgangspunkt i en definisjon av BA-region som innebærer at Norge i alt består av 162 slike. Med utgangspunkt i det teoretiske opplegget til Strøm, forventer vi at effekten av høy arbeidsledighet og sterk kommunal markedsmakt, begge bidrar til lavere lønn, alt annet like.

Til slutt har vi med en tidsvariabel T som fanger opp reallønnsveksten over perioden, samt en egen storbyvariabel D_{stby} for å fange opp eventuelle forhold i storbyene som ikke fanges opp av modellens øvrige variabler.

Tidsvariabelen, T , er en deterministisk trend og fanger opp virkninger i tidsdimensjonen som ellers ikke fanges opp av variabler som inngår i den spesifiserte modellen. Som diskutert i avsnitt 2.1 vil det være en vesentlig påvirkning fra privat sektor til offentlig sektor gjennom det norske forhandlingssystemet. Men det er ikke denne vi ønsker å si noe om gjennom disse analysene. Det er snarere lønnspåvirkning fra privat sektor i de regionale arbeidsmarkedene – altså i tverrsnittsdimensjonen i de dataene vi har til rådighet. Det deterministiske trendleddet har således en vesentlig funksjon ved at den skal fange opp lønnsutviklingen som foregår over tiden, og at vi derfor reduserer muligheten for at den effekten vi er interessert i å fange opp via lønnsvariabelen w_i^p ikke er påvirket av de årlige lønnsforhandlingene.

Dette bringer oss også over i en annen problemstilling som bl.a. er diskutert og analysert i Strøm (1995). I tilfeller der kommunen er lønnsleder, vil det jo kunne være slik at lønnsnittet går fra kommune til privat sektor (omvendt kausalitet). I så fall er ikke den kausalsammenhengen vi postulerer i (3-2) gyldig. Dette kan tenkes å være tilfelle i mindre kommuner med stort innslag av konkurranseutsatte næringer med relativt dårlig lønnsevne. Reiselivsnæringen er et nærliggende eksempel. Strøm gjennomfører beregninger som tar hensyn til slik omvendt kausalitet, og konkluderer med at det har liten betydning for resultatene. Vi vil derfor ikke gjøre noen ekstra beregninger som eksplisitt tar hensyn til dette potensielle problemet.

I motsetning til Tabell 3-5, der vi testet ut en rekke varianter av lønnsbegreper, benytter vi i dette avsnittet hovedsakelig gjennomsnittslønn i privat sektor (kvinner + menn) som lønnsbegrep. Dette fordi vi her estimerer lønnsrelasjoner, dvs. relasjoner der vi studerer variabler som forklarer lønnsdannelsen i den enkelte kommune. Det er da hensiktsmessig å benytte mest mulig presise lønnsbegreper for å få oversikt over kildene til eventuell lønnsnitte, og fordi vi antar at smitteeffekten vil være sterkest fra privat sektor, er det lønn for privat ansatte vi hovedsakelig fokuserer på. I tillegg har vi også studert lønnsrelasjoner der lønn i statlig sektor og fylkeskommunal sektor inngår samtidig med lønn i privat sektor. Resultatene av disse beregningene er ikke presentert i Tabell 3-8, men er kort referert i teksten.

Tabell 3-8. Estimerte lønnsrelasjoner for kommunal forvaltning. Kun heltidsansatte. (t-verdier i parentes).

<i>Lønn i kommunal forvaltn.</i>	<i>Lønn alle</i>	<i>Lønn alle (utenom teknisk)</i>	<i>Lønn teknisk personale</i>	<i>Lønn lærere</i>	<i>Lønn Øk/adm</i>	<i>Lønn pleiere</i>	<i>Lønn øvrige</i>	<i>Lønn lærere</i>	<i>Lønn Øk/adm</i>	<i>Lønn pleiere</i>	<i>Lønn øvrige</i>
<i>Kolonnennummer</i>	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
<i>Lønnsbegrep, jf. vedlegg 1</i>	2	21	8	6	7	9	10	6	7	9	10
<i>Konstantledd</i>	6,96330 (51,80)	6,31572 (39,93)	6,90830 (50,28)	8,18493 (170,30)	8,16764 (62,77)	8,08407 (146,48)	7,72430 (91,23)	7,46394 (42,33)	7,92645 (35,35)	6,56441 (33,15)	6,79275 (52,55)
<i>Lønn privat sektor (logaritmer)</i>	0,05971 (7,16)	0,03191 (3,63)	0,13306 (10,12)	-0,00421 (-0,74)	-0,01508 (-0,95)	0,00377 (0,57)	0,04224 (4,01)	-0,00468 (-0,82)	-0,01739 (-1,08)	0,00453 (0,70)	0,02893 (2,78)
<i>Lønn teknisk ansatte i kommunen (logaritmer)</i>		0,11862 (10,18)						0,08986 (4,25)	0,03219 (1,32)	0,18705 (7,98)	0,12863 (9,40)
<i>Kommuneinntekter pr innbygger (logaritmer)</i>	0,03823 (8,10)	0,04211 (8,62)	0,02769 (3,04)	0,01225 (1,29)	0,06395 (6,18)	0,08456 (7,89)	0,04061 (6,90)	0,01186 (1,25)	0,06335 (6,12)	0,08244 (7,83)	0,03830 (6,64)
<i>Arbeidsledighet</i>	-0,04381 (-0,33)	0,20366 (1,48)	-0,60550 (-2,38)	-0,41085 (-1,68)	0,99570 (3,43)	-0,10502 (-0,38)	0,24366 (1,47)	-0,34750 (-1,43)	1,01346 (3,49)	0,01074 (0,04)	0,32887 (2,02)
<i>Ansiennitet</i>	0,16713 (6,22)	0,14515 (5,22)	0,02443 (1,25)								
<i>Markedsmakt</i>	-0,07019 (-3,27)	-0,03684 (-1,66)	-0,14255 (-3,47)	-0,08367 (-2,00)	-0,21926 (-4,61)	-0,08270 (-1,75)	-0,02339 (-0,88)	-0,06514 (-1,55)	-0,21355 (-4,47)	-0,02653 (-0,57)	-0,00216 (-0,08)
<i>Trend</i>	0,01143 (15,60)	0,00937 (12,15)	0,01240 (9,18)	0,01426 (11,41)	0,01577 (10,39)	0,01406 (9,97)	0,01073 (12,41)	0,01294 (10,11)	0,01533 (9,86)	0,01146 (8,05)	0,00886 (10,19)
<i>Storby</i>	0,00241 (0,30)	-0,00007 (-0,01)	-0,00049 (-0,03)	-0,00567 (-0,46)	0,00270 (0,15)	0,01635 (1,15)	-0,00227 (-0,23)	-0,00854 (-0,70)	-0,00217 (-0,12)	0,01115 (0,80)	-0,00414 (-0,42)
<i>R²</i>	0,26	0,28	0,13	0,11	0,13	0,14	0,15	0,12	0,13	0,17	0,19
<i>N</i>	2118	2118	2108	1616	2121	1730	2130	1616	2121	1730	2130

t-verdi med tallverdi > 2,576: signifikant forskjellig fra null med 1 % signifikansnivå.
 > 1,96: signifikant forskjellig fra null med 5 % signifikansnivå.
 > 1,645: signifikant forskjellig fra null med 10 % signifikansnivå.

Da heltidsansatte og deltidsansatte i noen grad kan sies å tilhøre ulike arbeidsmarkeder, der graden av konkurranse med privat virksomhet kan være forskjellig, har vi valgt å studere heltidsansatte og deltidsansatte hver for seg. Tabell 3-8 viser resultater for heltidsansatte.

Tabell 3-8 inneholder svært mye informasjon samlet på ett sted, og bør derfor leses trinnvis. De viktigste resultatene vises i de tre første kolonnene (I-III), og for å lette lesingen av tabellen er disse markert særskilt i tabellen og i tekstframstillingen nedenfor.

Vi kommenterer først resultatene vist i den første resultatkolonnen (I). Der vises effekter på lønnsnivået for samtlige kommunalt ansatte av hhv. lønn privat sektor, inntekt per innbygger, arbeidsledighetsnivået, markedsmakt, samt et trendledd og en egen kategorivariabel for storbyene. Resultatene er i tråd med det vi på forhånd antok: Lønn i privat sektor påvirker lønn for kommunalt ansatte i positiv retning. Det samme gjør også kommunale inntekter per innbygger, som er tråd med funnene til Strøm (1995). Variabelen "Arbeidsledighet" er forventet å påvirke kommunal lønn negativt. Vi ser at fortegnet er i tråd med dette, men at effekten ikke er signifikant på 10 %-nivå bortsett fra i kolonne III, dvs. der lønn til teknisk ansatte er trukket ut av den avhengige variabelen og inngår som uavhengig variabel for å fange opp eventuell intern lønnsmitte fra teknisk ansatte til ansatte som tilhører andre utdanningskategorier.

Lengre ansiennitet gir også som forventet høyere lønn for kommunalt ansatte. Kommuner der kommunal sysselsetting er dominerende (høy sysselsettingsandel) har høyere grad av monopsonimakt (kjøpermakt) på arbeidsmarkedet, og dette trekker alt annet like lønnsnivået for kommunalt ansatte nedover, jf. den signifikant negative koeffisienten for forklaringsvariabelen "Markedsmakt".

Kategorivariabelen "Storby" er ikke signifikant forskjellig fra 0. Dette innebærer at det ikke er systematiske forhold knyttet til det kommunale lønnsnivået i storbyene som ikke blir fanget opp av modellens øvrige forklaringsvariabler. Endelig har vi trendleddet, som fanger opp den gjennomsnittlige reallønnsutvikling (lønnsøkning ut over prisstigningen målt ved konsumprisindeksen) i perioden 2001-2005. En koeffisient for trendleddet på 0,01155 innebærer at den gjennomsnittlige reallønnsveksten per år har vært på snaut 1,2 % i den aktuelle perioden.

I det følgende vil vi i hovedsak konsentrere oppmerksomheten rundt selve lønnsvariablene, mens vi ikke gjennomfører like detaljerte forklaringer for de øvrige forklaringsvariablene. De øvrige kolonnene i tabellen (kolonne II til XI) representerer en dekomponering og mer detaljert forklaring på hovedeffektene vist i kolonne I. Framgangsmåten er bl.a. motivert av resultatene til Strøm (1995), som fant at det foregår en intern lønnsmitte i kommunene via lønnsbetingelsene for personer med teknisk utdanning (ingeniører) og over til andre kommunale stillingskategorier. Ingeniører/personer med teknisk utdanning peker seg ut som en interessant kategori. Vi har derfor beregnet egne lønnsrelasjoner for personer med teknisk utdanning (kolonne III), og alle kommunalt ansatte bortsett fra personer med teknisk utdanning (kolonne II). Resultatene i kolonne II og III bekrefter klart at teknisk personell er en særskilt interessant kategori. For det første viser kolonne III at lønnsnivået for kommunalt ansatte med teknisk utdanningsbakgrunn er klart og positivt påvirket av lønnsnivået i privat sektor. Denne effekten er over dobbelt så stor som for samtlige kommunalt

ansatte i kolonne I. Dette innebærer at det foregår en særskilt sterk ekstern lønnsmitte fra det private arbeidsmarkedet til kommunalt ansatte med teknisk bakgrunn. For det andre er effekten av "lønn privat sektor" på "lønn alle utenom teknisk" i kolonne II betydelig svakere enn i kolonne I (der også teknisk ansatte er med). For det tredje viser kolonne II også at det foregår en meget klar *intern lønnsmitte* fra lønnsnivået for kommunalt ansatte med teknisk utdanning til øvrige kommunalt ansatte. Kolonne II og III bekrefter altså langt på vei de resultatene Strøm fant for data fra perioden 1985-1988. Forskjellen fra Strøms resultater ligger i at lønnsnivået for øvrige kommunalt ansatte utenom teknisk personell blir signifikant påvirket både av lønnsnivået til kommunalt ansatte teknikere (intern smitte) og – riktignok i mindre grad – lønnsnivået i privat sektor (ekstern lønnsmitte). Strøm fant kun den første av disse effektene, dvs. kun ekstern lønnsmitte.

Til sammen gir resultatene i kolonne II og III en revidert fortolkning av våre først omtalte resultater i kolonne I: Den signifikante eksterne lønnsmitte fra lønnsnivået i privat sektor vi finner i kolonne I, er i sterkeste grad til stede for personer med teknisk utdanningsbakgrunn. Lønnsnivået for øvrige kommunalt ansatte er også påvirket av lønnsbetingelsene i privat sektor, men i betydelig mindre grad enn de teknisk ansatte. Påvirkningen på lønnsnivået for andre kommunale stillingskategorier enn teknikere er derimot meget klart påvirket av lønnsbetingelsene til kommunens tekniske personell. Lønnsbetingelsene til kommunalt ansatte utenom teknikere blir derfor – i tillegg til den moderate direkte påvirkningen – også indirekte påvirket av privat lønnsnivå via en to trinns-effekt: i) kommuner med høyt nivå på lønn blant ansatte i privat sektor må gi høyere lønn til ansatte med teknisk bakgrunn, ii) øvrige kommunalt ansatte får også høyere lønn som følge av en intern lønnsmitte fra lønnsvilkårene fra teknisk personell til øvrige stillingskategorier.

Som nevnt ovenfor, har vi også estimert tilsvarende lønnrelasjoner som i kolonne I og II, men der vi i tillegg har inkludert hhv. lønn i privat sektor og lønn i statlig sektor og lønn i privat sektor og lønn i fylkeskommunal sektor. Disse beregningene er ikke gjengitt i Tabell 3-8, men viser at det er støtte for å hevde at lønnsnivået i statlig sektor har selvstendig forklaringskraft på lønnsnivået i kommunal forvaltning. Tilsvarende resultat finner vi imidlertid ikke for lønn i fylkeskommunen.

Lønnsrelasjonene i kolonnene IV (lærere), V (øk/adm), VI (pleiere) og VII (øvrige), har identiske forklaringsvariabler som lønnsrelasjonen for kommunale teknikere i kolonne III. Ved hjelp av kolonne IV til VII får vi dermed en oversikt over fravær eller tilstedeværelse av ekstern lønnsmitte fra privat sektor til lønnsbetingelsene for de nevnte kategoriene av kommunalt ansatte. Resultatene viser at lønn i privat sektor ikke slår signifikant ut for verken lærere, økonomisk/administrativt personell eller pleiere. Den eneste kategorien som på linje med teknisk personale har en signifikant ekstern lønnsmitteeffekt, er restkategorien "øvrige" i kolonne VII.

Den siste kategorien av hovedresultater i Tabell 3-8 finner vi i kolonnene VIII til XI. Disse kolonnene har identiske forklaringsvariabler med kolonne II. Formålet med disse kolonnene er primært å undersøke hvorvidt vi finner intern lønnsmitte fra kommunalt ansatte teknikere til de øvrige stillingskategoriene. Forskjellen fra de tilsvarende relasjonene i kolonnene IV, V, VI og VII er derfor at vi i kolonnene VIII til XI har inkludert lønnsnivået for teknisk personell i kommunen som en ny forklaringsvariabel. Resultatene viser at lønn for kommunalt ansatte teknikere påvirker lønnsnivået for hhv.

lærere, pleiere og øvrige ansatte positivt. Effekten er sterkest for pleiere og "øvrige", mens den er noe svakere (men fortsatt klart signifikant) for lærere. Det er kun økonomisk/administrativt personell som ikke blir signifikant påvirket. Det er også interessant å merke seg at det verken for lærere, øk/ad-personell eller pleiere er en signifikant effekt av privat lønnsnivå. Den eneste kategorien der vi finner både en ekstern og en intern lønnsmitteeffekt er dermed restkategorien "øvrige". For de viktige ansattgruppene lærere og pleiere er det altså to-trinns-effekten omtalt i tilknytning til resultatdiskusjonen vedrørende kolonne II og III ovenfor, som er utslagsgivende: Lønnsnivået i privat sektor forplanter seg ikke direkte til kommunalt ansatte, men indirekte; først fra konkurranse med lønnsbetingelser i privat sektor for kommunens tekniske personell, og dernest til lærere og pleiere via intern lønnsmitte fra teknisk personell til andre kommunale ansattgrupper.

For personer med økonomisk administrativ utdanning finner vi ingen lønnsmitteeffekter – verken eksterne eller interne. Det er den gruppen som er mest sammenliknbar med lønnsbegrepet til den gruppen arbeidstakere Strøm (1995) benyttet som avhengig variabel i sine analyser. Han fant heller ingen ekstern smitteeffekt, men fant derimot en intern smitteeffekt fra ingeniører med utdanning tre år eller lengre. En annen interessant observasjon i våre beregninger, er at det er denne gruppen som er mest utsatt for kommunens forhandlingsstyrke (målt ved variabelen Markedsmakt). Av kolonne V i Tabell 3-8 går det fram at estimatet for markedsstyrke er størst i tallverdi og har best statistisk utsagnskraft nettopp for denne gruppen. Hva dette skyldes vet vi ikke sikkert, men det kan ha sammenheng med at personer i denne gruppen orienterer seg mest mot det lokale arbeidsmarkedet og derfor er mest utsatt for innslag av markedsstyrke. Samtidig har de i mindre grad muligheter for å utnytte informasjon om sin relative verdi i arbeidsmarkedet, og derigjennom oppnå bedre betingelser som gir opphav til lønnsmitteeffekter som vi her analyserer. En indikasjon på at dette kan være tilfelle er at denne gruppen er de som har lavest andel med høyere utdanning.

Når det gjelder ansiennitetsvariabelen i kolonne I, II og III, ser vi at denne har forventet effekt – høyere gjennomsnittlig ansiennitet gir høyere gjennomsnittslønn – i kolonne I og II. Ansiennitet er derimot ikke signifikant for teknisk personale i kolonne III. Dette kan tyde på at det for denne stillingskategorien er mer bruk av direkte innplassering for å forbedre lønnsbetingelsene, og at det mer "firkantede" lønnsystemet basert på ansiennitet mykes opp for å kunne tilby mer konkurransedyktig lønn for denne sterkt konkurranseutsatte stillingskategorien. Dette er også i god overensstemmelse med funnene fra intervjuene omtalt i kapittel 4.

Som nevnt ovenfor, er alle resultater fra Tabell 3-8 beregnet ved kun å benytte data for heltidsansatte.

Tabell 3-9 nedenfor vises tilsvarende resultater som i kolonne I, II og III fra Tabell 3-8, men utelukkende beregnet på bakgrunn av lønnsdata for deltidsansatte.

Tabell 3-9. Estimerte lønnsrelasjoner for kommunal forvaltning. Kun deltidsstillinger (t-verdier i parentes)

Lønn i kommunal forvaltn.	Lønn alle	Lønn alle (utenom teknisk)	Lønn teknisk personale
Kolonnennummer	I	II	III
Lønnsbegrep, jf. Tabell 3-1 og Tabell 3-2	29	30	31
Konstantledd	8,42265 (22,02)	5,82430 (16,05)	8,05119 (30,05)
Lønn privat sektor (logaritmer)	0,02840 (1,26)	0,03218 (0,43)	0,00153 (0,08)
Lønn teknisk ansatte i kommunen (logaritmer)		0,24405 (23,21)	
Kommuneinntekter pr innbygger (logaritmer)	0,01225 (0,84)	0,03681 (2,80)	-0,07485 (-2,73)
Arbeidsledighet	0,27828 (0,67)	0,19264 (0,52)	0,71707 (0,93)
Ansiennitet	-0,12349 (-1,50)	0,03218 (0,43)	0,09273 (0,75)
Markedsmakt	-0,06748 (-1,02)	-0,11959 (-2,01)	0,09273 (0,75)
Trend	0,01020 (4,49)	0,00615 (3,00)	0,00848 (2,08)
Storby	-0,06326 (-2,53)	-0,05005 (-2,25)	-0,03029 (-0,66)
R²	0,0198	0,2188	0,0083
N	2118	2106	2087

Det generelle inntrykket fra disse beregningene, er at resultatene for de deltidsansatte blir langt mer utydelige enn for heltidsansatte. I kolonne I (samtlige deltidsansatte i kommunal forvaltning), ser vi at det kun er trendleddet og kategorivariabelen for storbyene som er signifikante. Fortegnet til "lønn privat sektor" har det forventede positive fortegnet, men er langt fra signifikant på 10 % nivå. Videre ser vi også at modellens samlede forklaringskraft er svært lav med en R² på kun 0,0198. Ennå dårligere forklaringskraft finner vi i lønnsrelasjonen for teknisk personale i kolonne III, og heller ikke der finnes det mange signifikante resultater. De vi finner for deltidsansatte som det er grunn til å framheve, er først og fremst at kolonne II viser en meget klar intern lønnsmitteeffekt fra lønn for teknisk ansatte til lønn for øvrige kommunalt ansatte. Videre ser vi at lønn i privat sektor er signifikant på 10 % nivå. Også markedsmakt er signifikant og med det forventede fortegn. Det er imidlertid tydelig at den interne lønnsmitteeffekten fra teknisk personell til øvrige ansattgrupper er den klart viktigste variabelen i denne relasjonen.

Alle resultater omtalt så langt i tilknytning til Tabell 3-8 og Tabell 3-9 gjelder lønn for ansatte i kommunal forvaltning. Lønnsbetingelsene for ansatte i kommunale foretak er dermed holdt utenfor, og vi har derfor gjennomført egne beregninger for disse i Tabell 3-10.

Tabell 3-10. Estimerte lønnsrelasjoner for kommunale foretak. Kun heltidsansatte (t-verdier i parentes)

<i>Lønn i kommunale foretak</i>	<i>Lønn alle</i>	<i>Lønn alle (utenom teknisk)</i>
Lønnsbegrep, jf. Tabell 3-1 og Tabell 3-2	26	27
Konstantledd	6,55164 (25,58)	3,60800 (10,76)
Lønn privat sektor (logaritmer)	0,19657 (6,24)	0,15377 (4,15)
Lønn teknisk ansatte i kommunale foretak (logaritmer)		0,40436 (16,44)
Kommuneinntekter pr innbygger (logaritmer)	0,09559 (4,91)	0,05484 (2,41)
Arbeidsledighet	-0,76251 (-1,43)	1,42254 (2,29)
Markedsmakt	-0,03055 (-0,34)	-0,36337 (-3,52)
Trend	0,01079 (3,90)	-0,01061 (-3,26)
Storby	0,04707 (1,67)	0,00124 (0,04)
R²	0,0520	0,1717
N	1635	1635

Resultatene for kommunale foretak har mange fellestrekk med det vi fant for ansatte i kommunal forvaltning. I den første resultatkolonnen, studerer vi lønnsbetingelsene for samtlige ansattgrupper i kommunale foretak. Vi finner der at det er en klar positiv effekt av lønnsnivået i privat sektor. Effekten er signifikant på 1 % - nivå, og tallverdien er betydelig større (drøyt 3 ganger så stor) enn tilsvarende resultat i kolonne I i Tabell 3-8. Den andre kolonnen tilsvarer kolonne II i Tabell 3-8. Vi finner her at det for ansatte i kommunale foretak utenom teknisk personell både foregår en ekstern og en intern lønnsmitte: både lønn i privat sektor og lønn for de teknisk ansatte i kommunale foretak gir klart positivt utslag på lønnsbetingelsene for ansatte (utenom teknisk personell) i kommunale foretak. Tallenes størrelsesorden i forhold til de tilsvarende resultatene i Tabell 3-8 tyder her på at det er en betydelig sterkere smitteeffekt og overføring av lønnsbetingelser via konkurranse om arbeidskraften med privat sektor for kommunale foretak enn for ordinært kommunalt ansatte.

3.4 Oppsummering og konklusjon

Hovedhensikten med dette kapitlet har vært å følge opp og videreføre de tentative beregningene fra Aastvedt m.fl. (2006). Disse viste en positiv effekt av gjennomsnittlig lønnsnivå i kommunen og kommunens brutto driftsutgifter. Dataene var imidlertid nokså mangelfulle, blant annet ved at de ikke skilte mellom kommunalt og ikke-kommunalt ansatte og manglet kontroll for omfang av hel- og deltidsarbeid.

Begge disse svakhetene er rettet opp i det datagrunnlaget som ligger til grunn for beregningene i dette kapitlet. Resultatene fra avsnitt 3.3.2 er imidlertid relativt lite forandret i forhold til de opprinnelige anslagene fra Aastvedt m.fl. (2006). Vi får altså bekreftet at kommunale driftsutgifter alt annet likt er høyere i kommuner der det gjennomsnittlige lønnsnivået er høyere.

Effekten av lønnsnivå på brutto driftsutgifter kan i prinsippet skyldes flere forhold. Den mest åpenbare forklaringen er at høyere lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte bidrar til å presse opp den lønnen kommunene må betale for sine ansatte, dvs. en ekstern lønnsmitte. Denne muligheten undersøkes i avsnitt 3.3.4. Vi finner der at det i hovedsak er teknisk personell i kommunen som er eksponert for denne type lønnsmitte. Imidlertid får økt lønnsnivå for teknisk personell i neste omgang en effekt også for kommunens øvrige ansatte, siden vi finner klare effekter av lønn for teknisk personell på lønnsnivået til øvrige ansatte. Disse resultatene er for øvrig også i tråd med tidligere beregninger gjort av Strøm (1995).

En annen mulig forklaring på hvorfor høyere lønnsnivå blant ikke-kommunalt ansatte gir høyere kommunale bruttoutgifter, er at kommunens utgifter til innkjøp fra eksterne leverandører av varer og tjenester blir påvirket. Denne kanalen for påvirkning er undersøkt i avsnitt 3.3.3. Resultatene på dette punktet viser at økte priser på innkjøpte varer og tjenester neppe er en hovedforklaring på økte brutto driftsutgifter. Effekten via lønnsnivået framstår dermed som den viktigste årsaken til den sammenhengen som etableres i avsnitt 3.3.2.

4 LØNNSMEKANISMER I STORBYENE

4.1 Problemstillinger og metode

Den kvantitative (statistiske) analysen viser at de kommunale driftsutgiftene og lønnsnivået er høyere i kommuner der det gjennomsnittlige lønnsnivået er høyere, altså i storbyregionene. Det er i hovedsak teknisk personell som er eksponert for denne typen lønnsmitte, men høyere lønn i teknisk sektor smitter internt, og påvirker på sikt lønnsnivået i resten av kommunal sektor. For å analysere disse mekanismene som påvirker utviklingen av lønn i storbyene, og som kan ha sammenheng med grenseflate mot privat og statlig sektor er det gjennomført dybdeintervjuer i kommuner av ulik størrelse. Hensikten med den kvalitative analysen er å finne ut om vi kan underbygge og utdype funnene i den kvantitative analysen.

Det er som grunnlag for den kvalitative analysen gjennomført 11 intervjuer i tre storbyer (Oslo, Trondheim og Stavanger), 4 små og mellomstore kommuner i storbyregioner (Sola, Nittedal, Gjerdrum, Rennesøy) og fire små og mellomstore kommuner (Øyer, Gran, Sokndal og Eigersund). Hensikten med intervjuene har i hovedsak vært å belyse:

1. **Kompetanseutfordringer:** Vi har undersøkt hvilke kompetanseutfordringer kommunene har og hva som kan bidra til å forklare disse. Vi har lagt vekt på å finne frem til strukturelle forhold som arbeidsmarkedsstruktur, kommunikasjonsforhold og konjunkturrelaterede forhold som kan bidra til å forklare kompetanseutfordringer for storbyene.
2. **Lokale lønnsforhandlinger:** Her har arbeidsgiver fleksibilitet innenfor de nasjonalt avtalte rammer, til å øke lønn for enkeltgrupper eller enkeltpersoner. De fleste stillingsgrupper har "lønnsrammer" som åpner for dette. Vi har undersøkt nærmere hvilke erfaringer kommunene har med lønnsforhandlinger og hvordan lønn og andre goder brukes som virkemiddel for å beholde kompetanse i et presset arbeidsmarked.
3. **Egen rekruttering / personalpolitikk:** Her har arbeidsgiver fleksibilitet som kan i visse tilfeller oppleves å være større enn i de lokale lønnsforhandlinger. Kommuner som konkurrerer i et større arbeidsmarked kan ha et rasjonale for å tilby høyere lønn enn kommuner som ikke konkurrerer med andre arbeidsgivere i nærområdet. Her har vi undersøkt nærmere hvilke forskjeller i erfaringer kommunene har i forhold til å bruke lønn og andre goder for å rekruttere arbeidskraft.

Hovedvekten av den kvalitative analysen er konsentrert om storbyene og regionene rundt disse. Det er kommunene i storbyregionene som er mest interessante studieobjekter når man skal undersøke lønn som kostnadsdriver i storbyene. I tillegg til at disse kommunene har en rekke felles strukturelle trekk. Storbyene og kommunene i storbyregionene er også best representert i vårt utvalg med 7 av totalt 11 kommuner.

Det er ikke foretatt intervjuer med kommuner rundt Trondheim på bakgrunn av at den kvalitative undersøkelsen i utgangpunktet primært var konsentrert om Stavangerregionen og Osloregionen. Trondheim kommune ble tatt inn i analysen på et senere tidspunkt.

De valgte kommunene i storbyregionene er:

Kommune	Ant. innb. pr 2007	Fylke	Region
Stavanger	117 315	Rogaland	Stavangerregionen
Trondheim	161 730	Sør - Trøndelag	Trondheimsregionen
Oslo	548 617	Oslo	Osloregionen
Sola	20 666	Rogaland	Stavangerregionen
Nittedal	19 968	Akershus	Osloregionen
Gjerdrum	5 353	Akershus	Osloregionen
Rennesøy	3 526	Rogaland	Stavangerregionen

De valgte kommunene utenfor storbyregionene er:

Kommune	Ant. innb. pr 2007	Fylke
Eigersund	13 594	Rogaland
Sokndal	3 266	Rogaland
Gran	1310	Oppland
Øyer	4 893	Oppland

4.2 Analyse og resultater

Et forhold som kan være verdt å påpeke er at intervjuene er gjennomført våren 2007, mens den kvantitative analysen bygger på observasjoner fra 2001 – 2005. Det er flere forhold som kan tyde på at funnene i den statistiske analysen er blitt forsterket i 2006 og 2007. For det første ble det i forbindelse med Hovedtariffoppgjøret i 2002 overført en betydelig del av ansvar og myndighet overført fra nasjonalt til lokalt nivå. Selv om dette er innenfor den perioden vi har statistikk for, vil det ta tid før at effekten fullt ut gjør seg gjeldende. For det andre er vi nå inne i en høykonjunktur som medfører svært stort press i arbeidsmarkedet, og dette kan i seg selv bidra til å forsterke presset i retning av differensiert lønnsnivå. For det tredje har kommunene fått betydelig bedring i de økonomiske rammebetingelsene. Vi mener derfor at det er sannsynlig at statistikk for 2006 og 2007 vil kunne klargjøre en enda tydeligere sammenheng mellom lønnsnivå i privat sektor og kommunale utgifter.

4.2.1 Kompetanseutfordringer i kommunene

Det redegjøres i det følgende for kompetanseutfordringene i kommunene med hovedvekt på å si noe om kompetanseutfordringer i storbyregionene. Med kompetanseutfordringer menes kommunenes utfordringer knyttet til å beholde og rekruttere nødvendig kompetanse. I tillegg legges det vekt på å finne frem til strukturelle forhold som arbeidsmarkedsstruktur, kommunikasjonsforhold og konjunkturrelaterte forhold som kan bidra til å forklare kompetanseutfordringene i storbyregionene.

Teknisk personell

Det overordnede inntrykket er at alle kommunene, uavhengig av størrelse og beliggenhet, har utfordringer knyttet til teknisk sektor. Kommunene opplever i stadig større grad problemer med å rekruttere og beholde teknisk personell som f. eks. ingeniører, arkitekter, men også fagarbeidere innen bygg og anlegg. Årsaken er høykonjunktur og gode tider innen de fleste næringer. Det er rekordhøy bygg- og anleggsaktivitet i hele landet. I tillegg er det ekstraordinært høye investeringer innen offshorenæringen, som medfører høy etterspørsel etter ingeniører og sivilingeniører. Det store presset i arbeidsmarkedet er med på å presse lønnsnivået oppover. Alle kommunene vi har intervjuet bekrefter at de konkurrerer med privat sektor innen teknisk sektor, og at det innebærer at ingeniørene blir hevet lønnsmessig. Dette bygger opp under funnene i den statistiske analysen.

Alle kommunene har opplevd økende turnover for teknisk personell det siste året. Kompetanseutfordringen knyttet til teknisk personell er stor i alle de kommunene vi har intervjuet, selv om presset synes noe større i storbyregionene. Stavanger-regionen utpeker seg, med særlig høyt press i arbeidsmarkedet og konkurranse om ingeniører fra oljerelatert næringsliv. Presset er ikke så stort i Oslo og Trondheim. Trondheim kommune synes å ha opplevd konkurransen om ingeniører på et noe senere tidspunkt enn de andre storbyene. En mulig forklaring på dette kan være at Trondheim er universitetsby med et bredt utdanningstilbud innen tekniske fag, og at dette har lettet tilgangen på teknisk kompetanse for denne kommunen.

Gode kommunikasjoner i storbyregionene bidrar til å utvide størrelsen på bo- og arbeidsmarkedet. På den ene siden kan det bety økt tilgang på kompetanse ved at arbeidstakere kan bo i en kommune og jobbe i en annen. På den annen side kan det bety økt konkurranse mellom kommunene. Enkelte kommuner i storbyregionen opplever å miste ingeniører til nabokommuner og trekker frem konkurranse med nabokommuner som en utfordring og konsekvens av presset i arbeidsmarkedet. Når det gjelder kommunene utenfor storbyregionene kan mye tyde på at Eigersund kommune, som ligger med gode kommunikasjoner til Stavangerregionen, føler et ekstra sterkt press i arbeidsmarkedet på teknisk sektor.

Innslaget av statlige virksomheter bidrar også til å forklare konkurransen om teknisk kompetanse. Gjerdrum kommune i Osloregionen trekker frem Statsbygg, mens Stavanger trekker frem Mesta som eksempel på virksomheter de konkurrerer med.

Førskolelærere

Også når det gjelder førskolelærere har flere kommuner problemer med å rekruttere tilstrekkelig kompetanse. Et mål på kompetanseutfordringene innen barnehagesektoren

er antall dispensasjoner fra lovverket, dvs. hvor mange førskoleutdannede det er pr. barnehagebarn.

I følge Statistisk Sentralbyrås Kostratall, var 1268 stillinger i barnehagene besatt ved hjelp av dispensasjoner i 2005. I 2006 var det 1539 dispensasjoner, 20 prosent flere. Kostratallene må tolkes med en viss forsiktighet på bakgrunn av at en rekke kommuner ikke har rapport på antall dispensasjoner for verken 2005 eller 2006. Kostratallene uttrykker imidlertid en tendens i retning av at kampen om førskolelærerne er blitt tøffere.

Når det gjelder storbyene viser Kostratallene at Oslo, Trondheim og Stavanger kommer ut med en relativt stor økning i antall dispensasjoner. Oslo hadde et høyt nivå på antall dispensasjoner i 2005 med 339, og har hatt en økning på 30 prosent i forhold til dette. Stavanger har også hatt en stor økning på 50 prosent. Trondheim kommune har hatt en økning i dispensasjoner på 150 prosent, men vel å merke ut fra at kommunen bare hadde to dispensasjoner i 2005. Dette antyder at konkurransen om førskolelærerne er blitt hardere, særlig i storbyene.

Når det gjelder de øvrige kommunene i storbyregionene og kommunene utenfor storbyregionene er hovedtrekket ingen endring eller nedgang i antall dispensasjoner fra 2005 til 2006. Eigersund og Sola kommuner er imidlertid unntak med en økning i antall dispensasjoner på hhv 71 og 125 prosent.

Intervjuene og Kostratallene bygger opp under at konkurransen og lønnspresset om førskolelærere i barnehagesektoren er størst i storbyene. De øvrige kommunene i storbyregionene, som Gjerdrum og Nittedal og Sola er imidlertid også klare på at de har store problemer med å rekruttere førskolelærere. En storstilt barnehageutbygging det siste året bidrar til å forsterke kompetanseutfordringene når det gjelder førskolelærere.

Pleie- og omsorgssektoren

Alle kommunene opplever at det er vanskelig å rekruttere hjelpepleiere og sykepleiere i helse- og omsorgssektoren. Intervjuundersøkelsen tyder også her på at kompetanseutfordringene er noe større i storbyregionene enn i de øvrige kommunene. På sikt vil trolig dette gi seg utslag i økte lønnsforskjeller for disse gruppene.

Konkurransen om omsorgspersonell kan forklares ved korte avstander og mobilitet i storbyregionene, men også ved at man i storbyregionene har lokalisert sykehus. Mange sykepleiere og hjelpepleiere opplever det som mer attraktivt og faglig utfordrende å jobbe på sykehus. Dette slår ut i rekrutteringsutfordringer for kommunene i storbyregionene. Spesielt Stavanger og Trondheim kommuner peker på at denne konkurransen med statlig sektor er lønnsdrivende innen pleie og omsorg. Trondheim kommune konkurrerer med St.Olavs hospital om sykepleiere og Stavanger trekker frem Universitetssykehuset i Stavanger.

Oppsummering

Oppsummert kan man si at kommunene i hovedsak konkurrer med privat sektor om ingeniørene og teknisk personell, og at de konkurrer med statlig sektor om sykepleierne. Om førskolelærerne konkurrerer kommunene med hverandre.

Alle kommunene er rimelig samstemte i at den største utfordringen på sikt vil være å rekruttere nok innen pleie- og omsorg. Dette i lys av at det fortsatt vil være et nasjonal

politisk satsingsområde og at den demografiske utviklingen klart vil bidra til et voksende behov for pleie- og omsorgstjenester.

4.2.2 Konkurransetsetting og kommunale foretak

Gjennom intervjuene har vi også forsøkt å finne ut om konkurransetsetting av tjenester, for eksempel innen pleie- og omsorg, legger føringer på lønnsdannelsen for ansatte i for eksempel pleie- og omsorgssektoren i kommunene. Dersom lønnsnivået for sykepleiere i et konkurransetsatt sykehjem, ligger høyere enn for kommunalt ansatte sykepleiere kan dette innebære et lønnspress fra privat sektor til den aktuelle kommunen.

Hovedinntrykket er at kommunene i begrenset grad har konkurransetsatt tjenester, og at det ikke har noen innvirkning på lønnsnivået i kommunen for øvrig. I Oslo kommune er ansatte i foretak underlagt de samme lønnsbestemmelsene som i kommunen for øvrig. I Stavanger og Trondheim er situasjonen den samme.

Når det gjelder kommunale foretak er det noe uklart, på bakgrunn av intervjuene, om lønnsnivået i foretakene har innvirkning på lønnsdannelsen i kommunene. Kommunene i utvalget har i liten grad erfaring med kommunale foretak. Gjerdrum kommune reiser imidlertid spørsmål ved om ansatte som har gått fra kommunen til det interkommunale IT selskapet Digitale Gardermoen på Øvre Romerike, har en bedre lønnsutvikling enn de ville hatt i kommunen. Kommunene i Stavangerregionen trekker frem at det interkommunale IVAR (interkommunalt selskap for vannforsyning) ligger over lønnsnivået i kommunene. IVAR betaler fagarbeidere om lag 12 prosent høyere enn kommunen. Sola kommune har mistet folk til dette selskapet.

Oppsummert kan man si at intervjuene gir få indikasjoner på at kommunale foretak har innvirkning på lønnsnivået i kommunene. Observasjonene fra hhv Sola- og Gjerdrum kommune antyder at interkommunale selskaper er noe mer fristilt mht lønnsdannelse enn kommunale foretak som bare har en kommunal eier.

Funnene i den kvalitative analysen bekreftes av funnene i den kvantitative analysen. Den kvantitative analysen viser at det er en effekt av lønn i privat sektor på kommunale driftsutgifter og at denne effekten forsterkes mot kommunale utgifter når lønn i kommunale foretak kombineres med lønn i privat sektor, jf avsnitt 3.3.2.

4.2.3 Bruk av lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft

Intervjuene gir grunnlag for å si noe om hvilke grep og strategier kommunene har valgt for å håndtere kompetanseutfordringene de står overfor. Det legges særskilt vekt på hvordan kommunene i storbyregionene håndterer utfordringene.

Hovedtariffavtalen gir kommunene et relativt stort handlingsrom når det gjelder lønnsfastsettelse lokalt, jf Kap.2. Vårt hovedinntrykk er at kommunene er bevisst dette handlingsrommet og bruker lønn som et strategisk virkemiddel gjennom lokale lønnsoppgjør, men også som virkemiddel i mer enkeltstående tilfeller for å rekruttere og å beholde kompetanse.

Mye kan tyde på at kommunene i storbyregionene bruker lokale lønnsoppgjør i et større omfang enn de øvrige kommunene, i den forstand at de har løftet flere yrkesgrupper, eksempelvis ingeniører, sykepleiere og førskolelærere.

Ingeniørene er imidlertid en gruppe som har fått gode oppgjør i alle kommunene for å kunne konkurrere med privat sektor. Sykepleierne er løftet lønnsmessig for å blant annet kunne konkurrere med statlig sykehusvirksomhet, mens førskolelærerne er kommet godt ut som følge av konkurransen med annen kommunal virksomhet.

Kommunene i storbyregionene

Oslo kommunene er den eneste kommunen som ikke inngår i KS sitt tariffområde og har sitt eget avtaleverk. Kommunen mener den har frihet gjennom egen tariffavtale og ønsker å innrette forhandlingene etter eget behov. Både Oslo og Trondheim har gitt den enkelte virksomhet stor frihet til å disponere lønnsmidler innen sin virksomhet. Oslo peker imidlertid på at dette skaper ulikheter innad i kommunen, og spesielt mellom de østlige og vestlige bydelene.

Oslo og Stavanger ga førskolelærere, arkitekter, ingeniører og førskolelærere gode oppgjør i 2006, som innbar at de ble hevet med 20 – 25 000 kroner. Begynnerlønnen for disse kommunene ligger også godt over tariff. Stavanger kommune har gitt sykepleierne et godt lønnshopp utenom de ordinære lønnsoppgjørene. Trondheim kommune har de siste årene løftet jevnt alle grupper og utnytter handlingsrommet i hovedavtalen ved at de har fastsatt lokale lønnsrammer, eller fagrammer ved tilsetting på virksomhetsnivå.

Kommunene i storbyregionene, med unntak av storbyene har også løftet flere grupper. Nittedal kommune har for eksempel løftet ingeniører, førskolelærere og ergo – og fysioterapeuter i lønnsoppgjøret i 2006, fordi disse gruppene lå lavt lønnsmessig. Sola kommune har for hovedgrupper omfattet av Kap. 4 (sykepleiere, førskolelærere og lærere) sin egen lønnsstige og betalere høyere enn grunnstigen regulert i hovedtariffavtalen.

Kommunene utenfor storbyregionene

Hovedinntrykket er at kommunene utenfor storbyregionene i noe mer begrenset grad enn storbykommunene har løftet flere yrkesgrupper gjennom de lokale oppgjørene. Det kan synes som om disse kommunene i større grad bruker lønn som virkemiddel i enkeltstående tilfeller. Dette har trolig sammenheng med at konkurransen om arbeidskraft ikke er så stor utenfor storbyregionene.

Eigersund kommune er imidlertid et unntak. Kommunen har måttet gi ingeniørene ekstra lønnstillegg gjennom tre forhandlingsrunder i 2006. Kommunen har gode kommunikasjoner til Stavanger-regionen og utsettes derfor for det store presset i arbeidsmarkedet innen oljerelatert virksomhet. I de andre kommunene utenom storbyregionene er ingeniørene løftet i mer enkeltstående tilfeller.

Lønnssmitte fra privat sektor

Den statistiske analysen belyser om det foregår en lønnsmitte fra privat sektor til kommunal forvaltning, jf Kap 3.3.4. Resultatene i den statistiske analysen viser at lønn i privat sektor påvirker lønn for kommunalt ansatte, og at lønnsmitte fra privat sektor i størst grad skjer i teknisk sektor. Dette medfører videre at økt lønn i teknisk sektor vil smitte over til andre grupper i kommunal sektor. Den kvalitative analysen bygger opp

under dette funnet. Konkurransen med privat sektor bidrar til å forklare hvorfor ingeniørene i kommunal sektor har hatt en positiv lønnsutvikling.

Stavanger kommune peker spesielt på at det ikke er uproblematisk å oppjustere ingeniørene lønnsmessig ut fra et likestillingsperspektiv. Det er vanskelig for kommunen å forsvare store lønnsforskjeller mellom ingeniører som er en mannsdominert yrkesgruppe på den ene siden, og sykepleiere og lærere som er kvinnedominerte yrker på den andre. Dette forholdet vil på sikt kunne innebære at yrkesgrupper som hjelpepleiere, sykepleiere og lærere vil følge etter lønnsmessig. Dette kombinert med at det vil være en stadig økende konkurranse om disse yrkesgruppene vil kunne forsterke denne ev. lønnseffekten.

Lønnssmitte fra statlig sektor

Når det gjelder lønnsmitte fra statlig sektor gir den statistiske analysen en svak indikasjon på at også lønnsnivået for statlig ansatte har effekt på lønnsnivået blant kommunalt ansatte, jf Kap. 3.3.4. Effekten er svakt negativt men ikke signifikant. Dataene som fremkommer gjennom intervjuene peker i samme retning. Enkelte kommuner er tydelige på at konkurranse med statlige sykehus om sykepleiere har bidratt til at de har gitt sykepleiere lønnsøkning for å være mer konkurransedyktige.

I følge Stavanger Aftenblad 4.4.07 har for eksempel Stavanger kommune sett seg nødt til å gi sykepleierne i kommunen et godt lønnsoppkjøp utenom de ordinære lønnsoppkjørene. Det fremgår av oppslaget at konkurransen med sykehuset har vært hard og at målet er å rekruttere og beholde sykepleiere og spesialsykepleiere. En nyutdannet sykepleier i Stavanger kommune får 21.000 kroner mer i lønn fra 1.mai 2007, enn en sykepleier ved sykehuset.

4.2.4 Strategisk bruk av opplæring og etterutdanning

Gjennom den kvalitative analysen har vi også forsøkt å kartlegge hvilke andre virkemidler kommunene bruker for å beholde og rekruttere kompetanse. Flesteparten av kommunene har stipendordninger knyttet til videre- og etterutdanning, men i varierende grad. Noen kommuner har satsset bevisst på videre- og etterutdanning for å rekruttere fagfolk som for eksempel sykepleiere og førskolelærere. Alle kommunene legger vekt på at kommunen som arbeidsgiver er velvillig innstilt overfor ansatte som ønske å videre- og etterutdanne seg. Trondheim, Eigersund og Sokndal kommuner har hatt et spesielt fokus på dette.

Trondheim kommune har vektlagt å lage kurs og etterutdanningsopplegg som gir studiekompetanse. Studentene gis permisjon med lønn. I samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag har Trondheim for eksempel utviklet etterutdanningstilbud som gir ufaglærte mulighet til å utdanne seg til vernepleiere, en yrkesgruppe kommunen har hatt problemer med å rekruttere.

Sokndal og Eigersund kommuner har sammen med de øvrige kommunene i Dalane-regionen tilrettelagt for desentralisert etterutdanning i regionen, bl.a. for førskolelærere og lærere. Dette har vist seg som en god ordning og kommunene vil nå legge opp til desentralisert utdanning for å få flere sykepleiere. Nærheten til Universitet i Stavanger gjør dette mulig for kommunene.

Felles for Trondheim, Sokndal og Eigersund kommuner er at de har møtt kompetanseutfordringen i kommunene ved å strategisk koble utdanning og kommunal praksis gjennom et samarbeid med Universitets- og høyskolemiljø.

4.2.5 Karrieremuligheter i kommunen

Storbyene vektlegger at de har utviklingsmuligheter/karrieremuligheter, mens de øvrige kommunene i større grad ser at de har begrensninger mht dette. Flesteparten av kommunene opplever at de for ingeniører er et springbrett til videre karriere i privat sektor.

Storbyene opplever at de har en størrelse som gir utviklings- og karrieremuligheter for den enkelte, og at dette gjør dem til attraktive arbeidsplasser. Oslo er tydeligst på dette og opplever at mange ansatte flytter internt i kommunen og at kommunen av den grunn er attraktiv.

Kommunene med unntak av storbyene legger vekt på at de er attraktive som arbeidsgivere fordi de i en del sammenhenger kan tilby ansatte, som for eksempel ingeniører, et bredt spekter av oppgaver og utfordringer. Karrieremuligheter innad i kommunene er imidlertid relativt begrenset, og ansatte går over i privat sektor eller til nabokommunene for ev. å avansere. Noen kommuner som for eksempel Eigersund kommune har liten mobilitet i lederstillingene og ser at dette legger begrensninger på karrieremulighetene.

4.2.6 Samarbeid med nabokommuner

Alle kommunene er bevisst på at de konkurrerer med nabokommunene om arbeidskraft og har god kunnskap om lønnsnivå i nabokommunene. Hvor formalisert samarbeidet er varierer. Det å samarbeide om lønnsdannelse kan være et strategisk grep for å dempe konkurranse med nabokommunene. I Stavangerregionen og Dalanereionen (Lund, Bjerkreim, Sokndal, Eigersund) har man valgt et formalisert samarbeid rundt lønnsdannelse. Hovedintrykket er at dette bidrar til å dempe konkurransen med nabokommunene.

Storbyene har, med unntak av Stavanger, begrenset kontakt med nabokommunene utover å ha god kjennskap til lønnsnivået. Personalsjefene i Stavanger og nabokommunene på Nord-Jæren, herunder Sola og Rennesøy, er imidlertid med i ett nettverk for personalsjefer som jobber med strategi rundt lønnsutviklingen. Sola og Rennesøy opplever derfor ikke konkurransen fra nabokommunene som problematisk fordi de er med i dette nettverket. Lønnsnivået varierer i liten grad mellom kommunene.

Flere kommuner, som for eksempel Gjerdrum og Øyer, peker på at de har utviklet en felles forståelse med sine nabokommuner om at man ikke går direkte på nabokommunene for å rekruttere folk. Det er heller ikke ønskelig å by hverandre opp.

4.2.7 Kjøp av konsulenttenester

Kjøp av konsulenttenester kan være en strategi for å skaffe seg kompetanse som det er vanskelig å få tilgang på. Kommunene har i begrenset grad kunne fremskaffe tall for kjøp av konsulenttenester. Vårt hovedinntrykk er at kommunene ikke har som strategi å kjøpe konsulenttenester for å skaffe seg kompetanse det er knapphet på.

Flere av kommunene kjøper imidlertid kompetanse på områder som de ikke trenger kontinuerlig tilgang på i forbindelse med store prosjekteringsjobber og dybekompetanse innen teknisk sektor, som for eksempel arkitekter, ingeniører og planleggere. Kommunene anser dette som en hensiktsmessig løsning.

Kommunene kjøper også kompetanse på andre områder. Nittedal kommune viser for eksempel til at de kjøper kunnskapsintensiv spisskompetanse innen utredning og analyse på enkelte sakfelt. Rennesøy kommune peker på at mangel på kompetanse gjør at en finner andre løsninger ved for eksempel å ansette jurister i stedet for byggingeniører innen byggesaksbehandling/ kommunalteknikk, og at bruk av innleid arbeidskraft blant annet innen pleie også har økt.

Det er ikke, på grunnlag av intervjuene, hold for å si at kommunene i storbyregionene kjøper mer konsulenttenester enn de øvrige kommunene.

4.2.8 Andre virkemidler

Kommunen legger til grunn ordinære sosiale vilkår for sine ansatte som følger KS' normalreglement når det gjelder permisjonsordninger mv. Når det gjelder andre typer virkemidler varierer det om kommunene har etablerte ordninger.

Seniorpolitikk

Når det gjelder fokus på seniorpolitikk og særskilte ordninger for denne gruppen arbeidstakere varierer det om kommunene har hatt spesielt fokus på dette eller ikke.

Storbyene og enkelte andre kommuner har særskilte ordninger. Stavanger, Øyer og Sokndal kommuner har ordninger som innebærer at ansatte ved fylte 62 år får et tilretteleggingstilskudd. Dette kan tas ut i form av redusert arbeidstid og/eller ferie eller høyere lønn.

Økonomiske goder som bolig og barnehageplass

Ingen av kommunene tilbyr kommunal bolig for å rekruttere til kommunen. Det er bare Sola og Stavanger som har barnehageplasser som disponeres av de ansatte. For kommuner med full barnehagedekning er dette ikke en aktuell problemstilling.

Kommunen som attraktiv arbeidsplass

Flesteparten av kommunene har satt, eller har planer om å sette omdømmebygging på dagsorden, men på ulike måter. Storbyene må sies å være i front når det gjelder å ta et strategisk grep mht omdømmebygging.

Storbyene har gjennom prosjektet "Storbykommunene som attraktiv arbeidsplass" som er et oppdrag for Program for Storbyrettet forskning, fokus på omdømmebygging. Prosjektet skal kartlegge og vurdere storbykommunenes omdømme og attraktivitet som

arbeidsplass, samt utvikle metoder for hvordan man kan jobbe med generasjonsvekslingen som mange av disse kommunene står overfor. Prosjektet skal etter planen slutføres høsten 2008.

De øvrige kommunene har i varierende grad og på ulike måter satt omdømmebygging på dagsorden.

4.2.9 Utviklingen videre

Resultatene fra den kvalitative undersøkelsen indikerer at kommunene i større grad enn tidligere utnytter det lokale handlingsrommet i Hovedtariffavtalen når det gjelder bruk av lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Årsaken til dette kan være kommunesektorens bedre økonomiske rammebetingelser kombinert med økt press i arbeidsmarkedet.

Mye kan tyde på at høykonjunkturen fortsetter i 2007 og også trolig i 2008. Økt barnehageutbygging, flere eldre og statlige reformer vil bidra til å forsterke trenden. Arbeidskraftbehovet vil trolig være spesielt stort innen barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren i årene som kommer.

Identitet og omdømme er også viktig i kampen om arbeidskraft. KS har satt temaet på dagsorden gjennom sin Arbeidsstrategi mot 2020 som er vedtatt av Sentralstyret i KS. Arbeidsgiverstrategien "Stolt og unik" skal legges til grunn for KS' videre arbeidsgiversatsinger. Arbeidsgiverstrategi mot 2020 er et verktøy for kommunene til videreutvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk og lokale strategier. Strategien definerer blant annen innsatsområder som: Mangfold og inkludering, identitet og omdømme, medinnflytelse og medbestemmelse, motivasjon og lønnspolitikk, læring og utvikling, politikk og administrasjon, og etikk og samfunnsansvar.

4.3 Oppsummering og konklusjon

4.3.1 Kompetanseutfordringer

Når det gjelder kompetanseutfordringer i kommunene kan man på grunnlag av intervjuene si at kommunene uavhengig av størrelse og beliggenhet, har utfordringer knyttet til teknisk sektor. Kommunene opplever i stadig større grad problemer med å rekruttere og beholde teknisk personell som f. eks. ingeniører, arkitekter, men også rørleggere og elektrikere. Årsaken er høykonjunktur og gode tider innen de fleste næringer. Det er rekordhøy bygg- og anleggsaktivitet i hele landet. Presset synes noe større i storbyregionene og Stavangerregionen opplever et ekstra stort press.

De store lønnstilleggene til teknisk sektor vil på sikt bli vanskelig for kommunene på leve med ut fra et likestillingsperspektiv. Det betyr at vi på sikt kan vente større grad av intern lønnsmitte fra teknisk sektor til eksempelvis pleie og omsorg og undervisning. De kvalitative og kvantitative analysene trekker klart i samme retning.

Når det gjelder utfordringer med hensyn til å rekruttere førskolelærere, hjelpepleiere og sykepleiere er det også her grunnlag for å si at kompetanseutfordringene er større i storbyregionene enn i de øvrige kommunene.

Forhold som kan bidra til å forklare at kommunene i storbyregionene opplever større konkurranse om arbeidskraft, er at disse regionene er preget av korte avstander og mobilitet, og et større omfang av privat og offentlig virksomhet. Stor mobilitet kan også bidra til å øke tilgangen på kompetanse.

Oppsummert kan man si at kommunene konkurrerer med privat sektor om ingeniørene og teknisk personell, og med statlig sektor om sykepleierne. Førskolelærerne på sin side har hovedsakelig kommunal sektor som arbeidsmarked.

Når det gjelder spørsmålet om konkurranseutsetting av tjenester og lønnsnivået i kommunale foretak har innvirkning på lønnsdannelsen i kommunene, gir den kvalitative undersøkelsen bare i begrenset grad grunnlag for å si at det er noen sammenheng.

4.3.2 Hvilke grep og strategier kommunene tar for å håndtere kompetanseutfordringene

Hovedtariffavtalen gir kommunene et relativt stort handlingsrom når det gjelder lønnsfastsettelse. Intervjuene gir grunnlag for å si at kommunene er bevisst dette handlingsrommet og bruker lønn som et strategisk virkemiddel gjennom de lokale lønnsoppgjørene for å rekruttere og å beholde arbeidskraft.

Mye kan tyde på at kommunene i storbyregionene har brukt lokale lønnsoppgjør i et større omfang enn de øvrige kommunene, i den forstand at de har løftet flere yrkesgrupper som ingeniører, sykepleiere og førskolelærere samtidig.

Den kvalitative analysen bygger opp under antagelsen om at lønn i privat sektor påvirker lønn for kommunalt ansatte, og at lønnsnittet fra privat sektor i størst grad skjer i teknisk sektor. Dette kan videre medføre at økt lønn i teknisk sektor vil smitte over til andre grupper i kommunal sektor.

Når det gjelder lønnsnitte fra statlig sektor til kommunal sektor indikerer den kvalitative undersøkelsen at lønn for sykepleiere i sykehusene påvirker lønn i helse- og omsorgssektoren i kommunene. Resultatene fra den statistiske analysen viser også en indikasjon på at lønnsnivået for statlig ansatte påvirker lønnsnivået blant kommunalt ansatte.

Når det gjelder andre grep kommunene tar for å håndtere kompetanseutfordringene, varierer dette mellom kommunene, og kan kort oppsummeres med følgende:

- Kommunene har i veldig begrenset grad kjøp av konsulenttenester som strategi for å skaffe seg kompetanse det er knapphet på. Kommunene kjøper noe kompetanse på områder som de ikke trenger kontinuerlig tilgang på i forbindelse med store prosjekteringsjobber innen teknisk sektor.

- Ingen av kommunene, med unntak av Sola, tilbyr goder som bolig og barnhageplass for å rekruttere til kommunen.
- Flesteparten av kommunene har satt eller har planer om å sette omdømmebygging på dagsorden, men på ulike måter. Storbyene må imidlertid sies å være i front når det gjelder å ta et strategisk grep på omdømmebygging.
- De fleste kommunene har fokus på etter – og videreutdanning. Noen kommuner har satset bevisst på videre- og etterutdanning for å rekruttere fagfolk som for eksempel sykepleiere og førskolelærere.
- Det er variasjoner mellom kommunene mht om de har seniorpolitikk eller ikke. Flere kommuner har ordninger som innebærer at ansatte ved fylte 62 år får et tilretteleggingstilskudd. Dette kan tas ut i form av redusert arbeidstid/ ferie, eller høyere lønn.
- Samarbeid med nabokommunene kan bidra til å dempe konkurransen om arbeidskraft med nabokommunene.

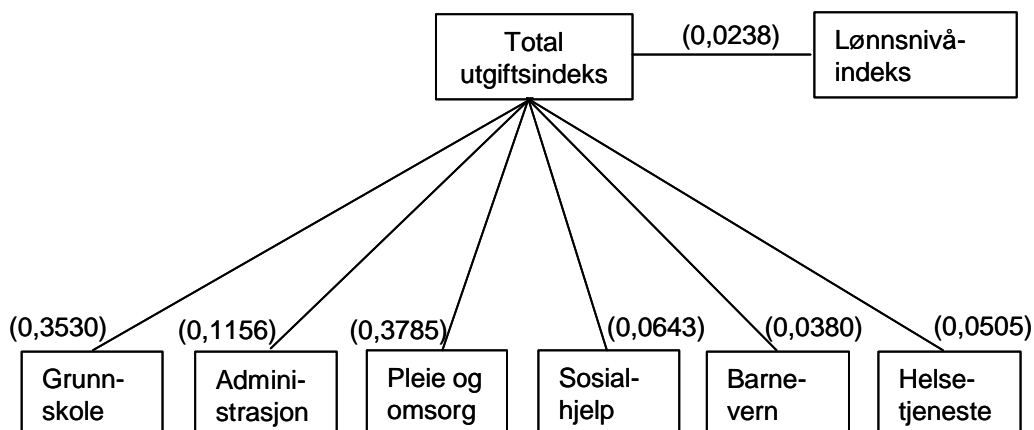
5 FORSLAG TIL KOSTNADSNØKKELE SOM INKLUDERER LØNNSNIVÅEFFEKTER

I dette kapittelet omtales et forslag til hvordan kompensasjon for lønnsnivåforskjeller kan integreres med de øvrige del- og totalindeksene i utgiftsutjevningssystemet. Både dagens utgiftsutjevningssystem og det reviderte systemet foreslått av Borge-utvalget, er bygget opp omkring separate delkostnadsindekser, som til slutt aggregeres opp til en total kostnadsindeks for hver kommune. En kommune som etter dette systemet får en totalindeks på 1,10, vil ha et beregnet utgiftsbehov som ligger 10 % høyere enn landsgjennomsnittet, og vil dermed få kompensasjon for dette. Omfordelingen via utgiftsutjevningen er provenynøytral i sum, dvs. at ordningen er selvfinansierende. Økte overføringer til kommuner som er dyrere å drive enn gjennomsnittet, finansieres dermed av en tilsvarende reduksjon i overføringer til kommuner med lavere enn gjennomsnittlig utgiftsbehov. Vi vil her presentere et opplegg for å gi kompensasjon for utgiftsbehov knyttet til lønnsnivå innenfor samme prinsipielle tilnærming som det utgiftsutjevningssystemet vi kjenner i dag.

Et sentralt krav til kriterier som skal kunne inngå i kostnadsnøkklene i utgiftsutjevningen, er at de er målbare og objektive. Med objektive, menes her at kriteriene ikke er påvirkelige av kommunens egne valg av løsninger, organisering m.v. Lønnsnivået for kommunens egne ansatte er dermed uaktuelt. Videre antar vi at lønnsnivået for ansatte i kommunale foretak også er styrt – mer eller mindre – av kommunen selv. I avsnitt 3.3.2 ovenfor har vi vist resultater for en rekke alternativer og kombinasjoner av lønnsbegreper for ansatte i privat sektor, statlig/fylkeskommunal, kvinner/menn osv. I vårt forslag til kriterium som skal inngå i utgiftsutjevningens kostnadsnøkler må ett av disse alternativene velges. Det mest åpenbare alternativet synes da å være gjennomsnittlig lønnsnivå for alle ansatte som ikke er ansatt i kommunal forvaltning og kommunale foretak. Dette lønnsbegrepet omfatter dermed alle kvinner og menn som arbeider i privat sektor samt statlige og fylkeskommunale stillinger. For enkelhets skyld omtaler vi heretter dette lønnsbegrepet som "lønn for ikke-kommunalt ansatte". Ut fra lønnsdataene redegjort for i avsnitt 3.2, beregnes først gjennomsnittsnivået for alle kommuner. Deretter etableres en lønnsnivåindeks for hver enkelt kommune, slik at en kommune som har et indekstall på 1,10 ligger 10 % høyere enn landsgjennomsnittet for lønn for ikke-kommunalt ansatte.

Neste spørsmål er hvordan denne etablerte lønnskostnadsindeksen skal integreres med de øvrige kriteriene i utgiftsutjevningen. I motsetning til de øvrige kriteriene som ligger til grunn for delkostnadsindeksene, er faktorpriser i liten grad en sektorspesifikk kostnadsdriver: Høyere faktorpriser vil påvirke utgiftsbehovet i *alle kommunale sektorer*. Selv om påvirkningen kan være noe forskjellig fra sektor til sektor, vil vi argumentere for at en korreksjon for varierende faktorpriser mest naturlig foretas på totalnivået, dvs. etter at sektorenes delkostnadsnøkler er blitt veid sammen til en totalindeks. Følgende illustrasjon tar utgangspunkt i hvordan vi anbefaler at en lønnskostnadsindeks kan integreres med de øvrige delkostnadsindeksene i utgiftsutjevningen. Figuren tar utgangspunkt i Borge-utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene, og

vektene for hver delkostnadsnøkkel står angitt i parentes.⁸ Vekten på 0,0238 som er angitt for lønnsnivåindeksen blir forklart nedenfor.



Figur 5-1. Prinsippskisse for kostnadsindeks som inkluderer lønnsnivå

Figur 5-1 er basert på å inkludere lønnsnivået for ikke-kommunalt ansatte på toppnivå i utgiftsutjevningen, dvs. som en ren skalering på toppen av de eksisterende delkostnadsnøkklene. Det er åpenbart et alternativ til dette, nemlig å inkludere lønnsnivået som et nytt kriterium i hver delkostnadsindeks. Dette vil være mer krevende rent beregningsmessig, og vi har ikke prioritert å gjennomføre slike beregninger innenfor rammene av dette relativt begrensede prosjektet. Videre argumenterer vi også på prinsipielt grunnlag for at lønnsnivået først og fremst er en *felles* kostnadsdriver for alle kommunale sektorer, og at kompensasjonen dermed kan gis på toppen av delkostnadsnøkklene.

Det siste elementet som gjenstår for å integrere kompensasjon for lønnsnivåforskjeller i kommunenes kostnadsindekser, er å finne ut hvor stor kompensasjon som bør gis for et gitt nivå på lønnskostnadsindeksen. Eksempelvis: hvor mye større utgiftsbehov er det i en kommune som har en lønnskostnadsindeks for ikke-kommunalt ansatte på 1,10 sammenlignet med en kommune som har gjennomsnittsnivå (indeks = 1,0) på lønn for ikke-kommunalt ansatte? For å beregne dette, har vi benyttet regresjoner av prinsipielt samme type som redegjort for i avsnitt 3.3.2. I likhet med de regresjonene som ligger til grunn for delkostnadsnøkklene i Borge-utvalgets forslag, har vi fjernet alle ikke-signifikante forklaringsvariabler. I tillegg har vi inkludert dummyvariabler som skiller mellom de enkelte årgangene i datamaterialet. Grunnen til dette er at alle inntektssystemberegningene som er gjort av Borge-utvalget er basert på kun en årgang. Vi velger å beholde alle årgangene for å få et best mulig datagrunnlag, men skiller altså ut de tidsspesifikke effektene med dummyvariabler. Vi er kun interessert i forskjeller mellom kommuner, og årsummyene kan derfor være viktige for å hindre at korrelasjon mellom endringer i reallønn og kommunalt utgiftsnivå over tid påvirker koeffisienten til lønnsvariabelen. Vi har dermed endt opp med følgende regresjonsmodell:

⁸ Delkostnadsnøkler og tilhørende vektorer framgår av kap. 9.9 i NOU 2005:18.

$$(5-1) \quad \ln UTG = \alpha + \beta_1 \ln w + \beta_2 \ln I + \beta_3 \ln R + \beta_4 A^{90} + \sum_{i=1}^4 \gamma_i \delta_i + \varepsilon,$$

der

UTG = brutto driftsutgifter per innbygger,

w = lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte,

I = innbyggertall,

R = inntekter per innbygger⁹

A⁹⁰ = andel innbyggere 90 år og høyere

δ_i = dummyvariabler der i = 1, ..., 4 står for hhv. 2001, ..., 2004

ε = stokastisk restledd.

Estimering av denne relasjonen gir følgende resultater.

Tabell 5-1. Estimeringsresultater, bruttoutgifter pr innbygger (t-verdier i parentes)

Variabel	Koeffisient
Konstantledd	-0,1504 (-1,60)
Lønnsnivå	0,0238 (1,97)
Innbyggertall (logaritmer)	-0,0080 (-6,13)
Kommuneinntekt (logaritmer)	0,9494 (177,24)
Andel 90 år og over	1,2219 (3,71)
År 2001	-0,0403 (-14,29)
År 2002	-0,0258 (-9,22)
År 2003	-0,0195 (-6,99)
År 2004	0,0055 (1,97)

Det sentrale resultatet i den sammenheng vi her diskuterer, er effekten av lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte på kommunenes brutto driftsutgifter per innbygger. Koeffisienten er lavere enn den vi finner i modell III i Tabell 3.4 fordi tidsdummyene korrigerer for den korrelasjonen som finnes i tidsdimensjonen. Koeffisientens estimerte verdi er 0,0238, og siden både bruttoutgifter per innbygger og lønnsnivået er målt i logaritmer, er fortolkningen at 10 % høyere lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte gir $0,0238 \cdot 10\% = 0,238\%$ høyere brutto driftsutgifter per innbygger. Regresjonskoeffisienten på 0,0238 blir dermed også den relevante vekten til indeksen over lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte i Figur 5-1.

Et talleksempel basert på Oslo kommune kan være klargjørende for hvilke effekter som oppstår når vi følger forslaget for inkludering av lønnsnivåkompensasjon som presentert i Figur 5-1.

⁹ Inntektsbegrepet som er benyttet tilsvarer brutto driftsinntekter etter Kostra definisjon.

Oslo har i utgangspunktet en utgiftsindeks (med dagens kostnadsnøkkel) på 0,8838. Dvs. at det beregnede utgiftsbehovet er 11,62 % lavere enn landsgjennomsnittet. Lønnsnivået blant ikke-kommunalt ansatte i Oslo ligger betydelig høyere enn landsgjennomsnittet, med en lønnsindeks på 1,358 (dvs. 35,8 % høyere). For hvert prosentpoeng høyere lønn, stiger det beregnede utgiftsbehovet med 0,0238 %. Det beregnede utgiftsbehovet for Oslo i.h.t. vårt forslag skal dermed oppjusteres med $0,0238 \cdot 35,8 = 0,85$ %. Ved å gange opprinnelig kostnadsindeks på 0,8838 med 1,0085 får dermed Oslo en ny kostnadsindeks på $0,8838 \cdot 1,0085 = 0,8913$. Tilsvarende reskalering av totalkostnadsindeksen beregnes for hver kommune.

Pga varierende innbyggertall blir imidlertid ikke den resulterende omfordelingen av kroner per innbygger fullt ut provenynøytral. Omfordelingen må dermed reskaleres med en faktor (faktor = avviket mellom totalt antall kroner i beregnede utgifter for alle kommuner før og etter omfordelingen) for å bli provenynøytral. Sluttresultatet blir som vist i følgende tabell, der vi har skilt ut de største kommunene og gruppert de øvrige kommunene i kategorier definert ut fra antall innbyggere.

Tabell 5-2. Omfordelingseffekt som følge av kompensasjon for lønnsnivåforskjeller. 2006-tall.

	Omfordelte kroner totalt	Omfordeling i kroner pr innbygger
Oslo	+ 50 526 494	+ 94
Bergen	+ 8 872 545	+ 37
Trondheim	+ 1 930 855	+ 12
Stavanger	+ 11 183 693	+ 97
Kristiansand	- 910 668	- 12
Bærum	+ 18 978 673	+ 179
Fredrikstad	- 1 496 758	- 21
Tromsø	- 460 093	- 7
Sandnes	+ 2 709 642	+ 46
Drammen	- 1 099 512	- 19
Kr pr innb øvrige kommuner over 20000 innb		+ 8
Kr pr innb. 10000 < innb < 19999		- 31
Kr pr innb. 5000 < innb < 9999		- 41
Kr pr innb. innb < 4999		- 80

Vi ser at det blir en omfordeling i favør av storbyene samt enkelte pressområder i regionene rundt storbyene (Sandnes og Bærum). Trondheim er den av de 4 største byene som blir minst påvirket, med en økning i inntekt per innbygger på kr. 12. Endringene er minimale også for Kristiansand og Tromsø. Taperne er i hovedsak kommuner med lavere innbyggertall enn 10.000 og (særlig) 5000. For både taper- og vinnerkommuner er uansett omfordelingene av relativt beskjeden størrelsesorden.

Som også omtalt ovenfor i dette avsnittet, er ikke det foreslåtte alternativet vist ovenfor det eneste. En kunne også tenke seg å inkludere lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte som et nytt kriterium i delkostnadsnøkklene, og dermed forsøke å fange opp økt utgiftsbehov knyttet til lønn via disse. Det sentrale er imidlertid at våre beregninger klart viser at det finnes effekter av lønnsnivå for ikke-kommunalt ansatte, og som per i dag ikke er forsøkt fanget opp via delkostnadsnøkklene. Dagens omfordelinger via utgiftsutjevningen lider dermed av at en systematisk effekt fra lønn for ikke-kommunalt ansatte ikke blir tatt hensyn til. Dette kan potensielt påvirke resultatene til de kriteriene

som per i dag finnes (problemet med utelatte variabler), og kan tilsi at det bør gjennomføres nye beregninger av alle utgiftsområdene som delkostnadsindeksene dekker, med lønnsnivå i tillegg til de øvrige kriteriene.

6 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

6.1 Innledning og bakgrunn

I dette siste kapitlet, repeterer vi kort en del utvalgte funn fra rapportens øvrige kapitler. Vi tar imidlertid ikke sikte på en full repetisjon av konklusjonene fra hvert enkelt kapittel. Leseren bør derfor også oppsøke konklusjonsavsnittene i det enkelte kapittel (samt sammendraget) for å få med seg samtlige oppsummerende diskusjoner. I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste resultatene fra analysene som er gjennomført, og kommer med en del utfyllende resonnementer rundt disse.

Bakgrunnen for dette prosjektet har vært å følge opp og videreføre foreløpige beregninger i Aastvedt m.fl. (2006), som viste en positiv effekt av gjennomsnittlig lønnsnivå innen en kommune på kommunens brutto driftsutgifter. Dataene var imidlertid nokså mangelfulle, blant annet ved at de ikke skilte mellom kommunalt og ikke-kommunalt ansatte og manglet kontroll for omfang av hel- og deltidsarbeid.

Dette prosjektet har hatt som formål å rette opp disse svakhetene i datagrunnlaget og gjennomføre nye beregninger som tester effekten av lønnsnivå i det lokale arbeidsmarkedet på kommunens brutto driftsutgifter. Videre har det vært sentralt å måle effekten av det gjennomsnittlige lønnsnivået per kommune uten at lønnsnivået for kommunens egne ansatte er en del av grunnlaget for beregning av det gjennomsnittlige lønnsnivå. Dette fordi det åpenbart er slik at høyere lønn for kommunens egne ansatte øker kommunens driftsutgifter, alt annet like. Det er først hvis det kan påvises en effekt av lønnsnivået blant ikke-kommunalt ansatte, at vi kan ha et argument for at kommuner i høylønnsområder bør gis kompensasjon gjennom utgiftsutjevningssystemet.

Etter å ha kartlagt effekten av gjennomsnittslønn for ikke-kommunalt ansatte på kommunens driftsutgifter, har vi gjennom dette prosjektet også undersøkt empirisk hvilke mekanismer som kan ligge bak den påviste positive sammenheng. Først og fremst har vi undersøkt en hypotese om lønnsmitte via det lokale arbeidsmarkedet fra privat sektor til kommunalt ansatte. Videre har vi også undersøkt om høyere driftsutgifter i kommuner med et høyt gjennomsnittlig lønnsnivå kan skyldes dyrere innkjøp av varer og tjenester fra privat sektor.

Oppfølgingsprosjektet har valgt å bruke en todelt metodestrategi. Både omfattende kvantitative analyser basert på data for de fleste kommuner og for årene 2001-2005, og casebaserte analyser med utgangspunkt i kvalitative intervjuer i 11 utvalgte kommuner er gjennomført.

6.2 Diskusjon

6.2.1 Hovedresultater fra forrige rapport blir bekreftet

Resultatene i den nye rapporten kan i grove trekk sies å bekrefte det mest sentrale funnet i Aastvedt m.fl. (2006): Det kan påvises at høyere lønnsnivå i en kommune alt annet likt bidrar til økte kommunale driftsutgifter. Størrelsen på effekten er imidlertid svakere, nærmere bestemt mindre enn halvparten så sterk som i beregningene i Aastvedt m. fl. De nye resultatene viser også at betydningen av kommunestørrelse er langt lavere enn i Aastvedt m.fl. Dette skyldes at det i Aastvedt m.fl. ble benyttet et korrigert inntektsbegrep som nivåmessig ikke er konsistent med det bruttoutgiftsbegrepet som ble benyttet. Dette representerer således en feilkilde som påvirker resultatene for modellens øvrige forklaringsvariabler, herunder effekten av kommunestørrelse målt ut fra antall innbyggere. Når vi i denne rapporten har benyttet ordinære brutto driftsinntekter, svekkes effekten av antall innbyggere i betydelig grad. Dvs. at stordriftsfordelene framstår som langt mer moderate, men likevel statistisk utsagnskraftige.

Et annet spørsmål som dataene i Aastvedt m.fl. ikke ga grunnlag for å analysere, er betydningen av lønnsnivået i de kommunale foretakene. Siden de nye dataene gjør det mulig å skille ut lønn for ansatte i hhv. privat, statlig og fylkeskommunal sektor, samt ansatte i både kommunal forvaltning og kommunale foretak, har vi her kunnet studere effekter av lønnevilkårene i samtlige stillingskategorier på kommunale driftsutgifter. Ved også å la lønn i kommunale foretak inngå i det lønnsbegrepet som benyttes som uavhengig variabel, styrkes effekten både i tallverdi og statistisk utsagnskraft. Ut fra et utgiftsutjevningspolitisk perspektiv er det imidlertid tvilsomt om lønn i kommunale foretak skal tas med, siden beslutningen om etablering av slike foretak er foretatt av kommunene selv.

Et annet aspekt knyttet til utgiftsutjevningen ved varierende gjennomsnittlig lønnsnivå fra kommune til kommune, er at et høyt lønnsnivå i prinsippet gir to effekter for en kommunes økonomiske rammebetingelser. Den ene er den vi har fokusert på i denne rapporten; et høyere lønnsnivå er – alt annet like – kostnadsdrivende. Den andre effekten er at et høyere lønnsnivå også øker grunnlaget for den kommunale skattøren, som utlignes på skattyternes alminnelige inntekt. Økt lønnsnivå er derfor både en fordel og en ulempe. I den ideelle arbeidsdelingen i inntektssystemet skal disse to effektene ivaretas separat av hver sin "bit" av inntektssystemet. Utgiftsutjevningen skal gi kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper, mens inntektsutjevningen skal jevne ut ulikheter i skattegrunnlaget. Siden det gjennomsnittlige lønnsnivået påvirker både utgiftene og skatteinntektene, blir det her åpenbart viktig å se utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen i sammenheng. Alt annet like kan vi si at jo sterkere grad av inntektsutjevning, jo mer er det som taler for at utgiftsutjevningen bør kompensere for den kostnadseffekten vi har påvist i denne rapporten. Sagt på en annen måte: Hvis en kommune beholder relativt mye av den merinntekten den får som følge av et skattegrunnlag som ligger over landsgjennomsnittet, da er argumentet for å gi utgiftskompensasjon pga høyere utgifter mindre. Og motsatt, i ekstremtilfellet med full inntektsutjevning (100 % kompensasjonsgrad) vil ikke kommunen oppleve noen inntektsøkning som følge av et høyt lønnsnivå i det hele tatt. Den vil imidlertid fortsatt stå overfor en kostnadsulempe pga at høyere lønnsnivå har enn utgiftsdrivende effekt.

Dermed blir konklusjonen at argumentet for å ta hensyn til lønnsnivåeffekter i utgiftsutjevningen – som foreslått i denne rapporten – blir sterkere jo mer ambisiøs inntektsutjevning en velger.

Vi finner altså en effekt av lønnsnivå på kommunale driftsutgifter. Om vi ikke hadde funnet en slik effekt, ville ikke det nødvendigvis innebære at det ikke kan være lønnsmitte fra den private delen av de lokale arbeidsmarkedene i den kommunale lønnsdannelsen. For det første kan personer med høyere lønn ha større produktivitet og det kan derfor meget vel være slik at man har like eller lavere utgifter per innbygger i kommuner med høyt som i kommuner med lavt lønnsnivå. For det andre vil ikke våre beregninger fange opp kvantum og kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Kommuner med høyere lønnsnivå kan derfor kompensere med lavere kvalitet eller lavere produsert kvantum, som innebærer lavere eller like utgifter per innbygger som i kommuner med lavere lønnsnivå. Denne type effekter av høyt lønnsnivå er det imidlertid ikke mulig å konkludere noe nærmere om på bakgrunn av den type analyser vi har gjennomført i dette prosjektet.

6.2.2 Likestillingsperspektiver en viktig drivkraft for intern lønnsmitte

Vi finner klare tegn på lønnsmitte fra det lokale arbeidsmarkedet til kommunal forvaltning. Det er også klart at denne lønnsmitten hovedsakelig går via teknisk personale og en residualkategori kalt øvrig personale. I tillegg finner vi klare indikasjoner på lønnsmitte fra statlig sektor til kommunal forvaltning, men denne effekten er svakere enn smitteeffekten som går via privat sektor. Analysene tyder videre på indirekte smitteeffekter. Med det mener vi at smitteeffekten fra det ikke-kommunale arbeidsmarkedet for teknisk utdannede til kommunal sektor, fører til en intern smitteeffekt innad i kommunen. Andre utdanningsgrupper i kommunal forvaltning løftes lønnsmessig når personale med teknisk bakgrunn løftes.

Materialet fra de kvalitative intervjuene, i særlig grad intervjuene med Stavanger kommune, peker på betydningen av likestilling mellom kvinner og menn som en potensielt viktig forklaring på den interne lønnsmitte vi finner i de kvantitative analysene. Dette fordi det ut fra et likestillingsperspektiv er vanskelig å forsvare en lønnsstruktur der mannsdominerte yrkeskategorier som ingeniører og andre innen teknisk sektor gis klart bedre lønnsbetingelser enn andre ansattgrupper med tilsvarende utdanningslengde. Dette gir et godt forhandlingsargument for kvinnedominerte ansattgrupper innenfor for eksempel omsorg/helse og barnehager/grunnskolen. Økt lønn til konkurranseutsatte og mannsdominerte grupper smitter derfor over på øvrige kommunalt ansatte.

6.2.3 Betydningen av geografi og kommunikasjoner

I flere av intervjuene blir betydningen av gode kommunikasjoner framhevet som en viktig dimensjon når det gjelder grad av konkurranse om arbeidskraften for kommunene. Dette er et interessant tema, og har flere aspekter knyttet til seg. Aktuelle momenter i en analyse av betydningen av gode kommunikasjoner er bl.a. følgende: grad av kjøpermakt (monopsonimakt) på arbeidsmarkedet for den enkelte kommune, effekter for tilbudet av arbeidskraft inn mot den enkelte kommune, geografisk utstrekning på det funksjonelle

arbeidsmarkedet den enkelte kommune er en del av, og en sentrum-periferi-dimensjon innenfor det enkelte funksjonelle arbeidsmarkedet.

Det mest åpenbare aspektet ved gode kommunikasjoner, er at grensene for det som kan kalles et funksjonelt arbeidsmarkedsområde utvides. Dersom kommunikasjonene mellom for eksempel tre kommuner er så gode at valg av bosted og arbeidssted kan gjøres mer eller mindre uavhengig innenfor disse kommunene, vil det være naturlig å betrakte de tre kommunene som et felles arbeidsmarked. Det er noe mindre åpenbart hvorvidt dette vil bidra til å øke eller redusere presset i arbeidsmarkedet, eller gjøre rekruttering lettere eller vanskeligere. En mulig effekt, er at antallet potensielle arbeidstakere som kan tenkes å tilby sin arbeidskraft til den enkelte kommune øker. Alt annet likt, får vi altså et økt tilbud av arbeidskraft til et gitt antall stillinger i den enkelte kommune. På den annen side, er det også slik at de innbyggerne som bor i en enkelt kommune også like gjerne kan tilby sin arbeidskraft til nabokommunene. Dermed gir ikke selve utstrekningen på det funksjonelle arbeidsmarkedet i seg selv noen åpenbar pluss- eller minuseffekt.

De kvantitative analysene har imidlertid påvist en effekt av den enkelte kommunes kjøpermakt (monopsonimakt) på det kommunale lønnsnivået. Spesielt gjelder dette teknisk og økonomisk/administrativt ansatte, men også i noen grad lærere. Grad av kjøpermakt er her målt som kommunens egen andel av totalt antall ansatte i den funksjonelle arbeidsmarkedsregionen kommunen tilhører. Tankegangen bak å inkludere et slikt mål, er at jo høyere andel av samtlige arbeidstakere i regionen som kommunen selv ansetter, jo større kjøpermakt har kommunen i form av å være en dominerende arbeidsgiver. En slik kjøpermakt kan utnyttes til å tilby lavere kommunale lønninger, og de kvantitative analysene støtter en slik hypotese. Dette har en kobling til diskusjonen om geografisk utstrekning og kommunikasjoner ovenfor: Jo bedre kommunikasjoner og jo større funksjonelt arbeidsmarked rundt den enkelte kommune, jo mindre dominerende blir denne kommunen som aktør på det aktuelle arbeidsmarkedet. Bedre kommunikasjoner og større markedsområde vil dermed alt annet like bidra til svekket kommunal kjøpermakt og høyere lønnsnivå. Her synes det altså å være en interessant kobling mellom poenger framkommet i de kvalitative intervjuene og resultater fra de kvantitative analysene.

Et ytterligere aspekt ved diskusjonen omkring kommunikasjoner og arbeidsmarkedsområder, er sentrum-periferi-dimensjonen. De mindre kommunene i utkanten av en arbeidsmarkedsregion er som oftest preget av netto tap av arbeidskraft til den større sentrumskommunen: flere pendler inn fra bosetting i utkantkommunene til arbeid i sentrumskommunen enn motsatt. Dette tilsier at gode kommunikasjoner og en utvidelse av den effektive arbeidsmarkedsregionen kan bidra til å redusere arbeidstilbudet for utkantkommunene, og – motsatt – øke tilbudet av arbeidskraft for sentrumskommunene. Dette er også eksemplifisert gjennom de kvalitative intervjuene, jf. forholdet mellom Sola og Stavanger. De største kommunene (sentrumskommunene) har som oftest et mer variert næringsliv, og konkurranseproblemer mot privat sysselsetting er i så fall sterkest der. De små kommunene får da "importert" deler av dette lønnspresset fordi de blir koblet opp mot det samme arbeidsmarkedet via gode kommunikasjoner og utstrakt arbeidspendling inn mot regionsenteret.

Våre beregninger tyder på at teknisk personale er den desidert mest markedsutsatte arbeidstakergruppen. Dette kan vi påstå som følge av at disse lønnsmessig er mest

positivt påvirket av sterk konkurranse om arbeidskraft med det private arbeidsmarkedet, de er lønnsmessig negativt påvirket ved høy generell arbeidsledighet og ved sterk kommunal forhandlingsmakt. Partielt sett betyr dette at lønnspresset på kommunal sektor er stort i arbeidsmarkedsregioner med sterk konkurranse om arbeidskraft med teknisk bakgrunn, generelt lav arbeidsledighet og svak kommunal forhandlingsmakt.

6.2.4 Større lønnsforskjeller over tid?

I kapittel 2 ble det redegjort for lønnsforhandlinger og tariffbestemmelser i privat og kommunal sektor. Et viktig poeng fra denne framstillingen er at det skjedde en oppmyking av det kommunale lønssystemet fra og med 2002. Vi fikk da økt delegering av ansvar og myndighet fra nasjonalt til lokalt nivå, slik at betydningen av lokale forhandlinger og lokale konkurranseforhold ble større. Samtidig er det viktig å understreke at vi før denne endringen hadde en mangeårig tradisjon og kultur for like lønnsvilkår for likt type arbeid i hele kommunesektoren i Norge. Selv om det teknisk sett skjedde en endring fra og med 2002, er det rimelig å anta at det tar noe tid før den praktiske håndteringen og utfallene av lønnsforhandlingene endres. Dette ikke minst fordi det neppe skjer en kulturendring over natten i retning av at betydelige forskjeller mellom lønnsvilkårene fra kommune til kommune uten videre blir akseptert.

Siden våre kvantitative analyser basert på perioden 2001-2005 har påvist en lønnsmitteeffekt fra privat sektors lønnsvilkår til de kommunale lønningene, er det tydeligvis slik at det har vært et visst lokalt særpreg i lønnsdannelsen allerede i den perioden våre data dekker. De kvalitative intervjuene har gitt et visst grunnlag for å anta at de lokale lønnsvariasjonene mellom kommuner har vært ytterligere økende fram mot 2007. Dette høres ikke urimelig ut, men vi kan selvsagt verken avkrefte eller bekrefte en slik hypotese ut fra de data vi per i dag disponerer. Vi kan imidlertid spekulere, og en rimelig spekulasjon vil i så fall være at de effektene våre data fra 2001 til 2005 har påvist, kan tenkes å bli tydeligere og sterkere etter hvert som nye dataårganger blir tilgjengeliggjort. Enkelte av intervjuobjektene nevner at kulturen rundt kommunale lønnsbetingelser er i ferd med å forandre seg i retning av større aksept for lokale lønnsbetingelser som er tilpasset til de rådende betingelser på de enkelte lokale/regionale arbeidsmarkeder. I så fall vil nye årganger kunne vise en enda sterkere utvikling i retning av lønnspåvirkning fra privat sektor enn det vi har kunnet påvise i de kvantitative analysene gjennomført her. I denne forbindelse er det også interessant å nevne at Strøm (1995), på bakgrunn av data for perioden 1985-88, måtte forkaste hypotesen om en lønnsmitteeffekt fra privat sektor til kommunal forvaltning. Og dette var altså i en periode med et "hardere" forhandlingsregime.

6.2.5 Vanskeligere å dempe lønnsveksten med mer desentraliserte lønnsforhandlinger?

Tradisjonelt har det vært en svært sentralstyrt lønnsdannelselse i kommunesektoren, med små forskjeller i lønnsnivå fra kommune til kommune som resultat. I tillegg til små forskjeller mellom kommunene, har det også vært et kjent trekk med lønnsutviklingen blant kommunalt ansatte at lønnsveksten over tid har vært svakere enn for privat ansatte. Et kjent resultat fra litteraturen som analyserer lønnsutvikling i hhv. tjenesteproduiserende virksomheter der produktivitetsveksten er relativt lav (som kommunene) og næringer med høy produktivitetsvekst (vareproduserende næringer

m.v.), er den såkalte "Baumols sykdom". Poenget her er at lønningene i vareproduksjon kan øke over tid uten å øke kostnadene og prisene fordi kostnadseffekten av økte lønninger motsvares av økt produktivitet.

Innenfor tjenesteproduksjon finnes det imidlertid mange eksempler på virksomhet der produktivitetsveksten er minimal fra år til år. Eksempler på dette kan være undervisning, pleie og omsorg, eller kulturgoder som teaterforestillinger, konserter m.v. Dersom arbeidstakerne innenfor næringer der produktivitetsveksten er lav skal få samme lønnsvekst som arbeidstakere i næringer med høy produktivitetsvekst, vil resultatet bli at kostnadsnivået og andelen av samlet verdiskapning som går til næringene med lav produktivitetsvekst vil bli stadig høyere over tid. Motsatt: dersom eksempelvis andelen av BNP som går til kommunene ikke skal øke over tid, kan ikke kommunalt ansatte få den samme lønnsveksten som i bransjer med høyere produktivitetsvekst. Dersom man ser på lange trender for lønnsutviklingen for hhv. kommunalt og privat ansatte, finner man at lønnsutviklingen har vært svakere for kommunalt ansatte. Dette kommer for eksempel til uttrykk i våre lønnstall ved at lønnsnivået for samme utdanningskategori er lavere i kommunal enn i privat sektor. En slik utvikling kan således ha bidratt til å dempe den reelle Baumoleffekten i kommunal sektor. Men dette innebærer også at vi muligens kan ha en latent Baumoleffekt, som ikke har kommet til overflaten på grunn av sterk kommunal forhandlingsmakt i hovedoppgjørene.

Sentralisert lønnsfastsettelse har trolig bidratt til at kommunene som arbeidsgivere har koordinert sine interesser som arbeidsgivere bedre, og dermed vært bedre i stand til å oppnå en lavere gjennomsnittlig lønnsvekst over tid enn ansatte i privat sektor. Oppmykingen og desentraliseringen av forhandlingsansvaret kan gjøre det vanskeligere å oppnå en slik koordinering av demping av lønnsveksten, og eventuell eksistens av en latent Baumoleffekt vil kunne komme til overflaten i form av et sterkere lønnspress i kommunal sektor i årene framover.

6.3 Hovedkonklusjoner

- Analysene bekrefter tidligere resultater og identifiserer en effekt av lønnsnivå utenom kommunale sektor på de kommunale driftsutgiftene. Sammenliknet med Aastvedt m.fl. (2006) er imidlertid ikke effektene i de analysene vi har gjennomført i denne rapporten like sterke. Årsaken til det er først og fremst mangelen på konsistens mellom det utgifts- og det inntektsbegrepet Aastvedt m.fl. har benyttet.
- Effektene av lønnsnivå i et opplegg med utgiftsutjevning er moderate, men hovedtrekkene går klart i favør av større kommuner. Bærum, Oslo og Stavanger er de kommunene som kommer best ut av et slikt utjevningsopplegg, mens mindre kommuner kommer dårligst ut.
- Årsaker til at vi finner en effekt av lokalt lønnsnivå på kommunale utgifter har våre analyser ikke klart å tilbakeføre til kommunale innkjøp fra privat sektor. Noen endelig konklusjon bør man imidlertid være forsiktig med, siden datagrunnlaget åpenbart ikke er velegnet for slike analyser. I hvert fall ikke uten vesentlige korreksjoner.

- Vi finner tydelige tegn på lønnsmitte fra det lokale arbeidsmarkedet til kommunal forvaltning. Av de fem arbeidstakerkategoriene lærere, økonomisk/administrativt personale, teknisk personale, pleiere og øvrig personale, er det klart at lønnsmitte hovedsakelig går via teknisk personale, men også i noen grad via øvrig personale.
- Vi finner også indikasjoner på lønnsmitte fra statlig sektor til kommunal forvaltning, men denne effekten er svakere enn smitteeffekten som går via privat sektor.
- Indirekte virker smitteeffekten fra det ikke-kommunale arbeidsmarkedet for teknisk utdannede sektor til kommunal sektor også via en intern smitteeffekt. Vi finner at andre utdanningsgrupper i kommunal forvaltning også løftes lønnsmessig når personale med teknisk bakgrunn løftes.

LITTERATUR

Aastvedt, A., O.G. Råd, K. Løyland, T.E. Lunder, L. Håkonsen og P. Austin (2006): Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon. Asplan-Viak, Sandvika.

Langørgeren, A., T.A. Galloway, M. Mogstad og R. Aaberge (2005): Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd. Rapporten 2005/25, SSB, Oslo.

NOU (2005:18): Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. KRD, Oslo.

Strøm, B. (1995): Envy, fairness and political influence in local government wage determination: Evidence from Norway. *Economica* 62, pp. 389-409.

Teknisk beregningsutvalg (2006): Halvårsrapport om kommuneøkonomien. KRD, Oslo.