



THOMAS AANENSEN  
Førstekonsulent, Statistisk sentralbyrå

# Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959-2008\*

Lærergruppene har i lengre perioder hatt svak lønnsutvikling målt både i absolutt forstand og relativ til ingeniører med sammenlignbar utdanningslengde. Tendensen har vært spesielt tydelig for lektorene. Perioder med moderasjon i de sentrale lønnsforhandlingene slo uheldig ut for lærergruppene som ikke forhandlet om lokale tillegg, og førte til en sammenpressing av lønnsstrukturen lik den man har sett ellers i offentlig sektor. Lønnsloftet i forbindelse med intensjonsavtalen mellom staten og lærerforbundene ved årtusenskiftet ser kun ut til å ha hatt midlertidig effekt på lærergruppenes lønnsvekst. Siden 2004 har lærergruppene hatt en lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet for kommune- og statsansatte.

## INTRODUKSJON

Utviklingen i lærernes lønnsnivå har i mange år hatt en sentral plass i det norske mediebildet. Den svake lønnsutviklingen i undervisningssektoren sammen med aksjoner fra lærerforbundene fikk for alvor lærernes lønnsituasjon på den politiske dagsorden mot slutten av 1990-tallet. Flere var bekymret for at lave lærerlønninger og tap av status skulle gå utover kvaliteten i den norske skolen. Uroen rundt lærernes situasjon resulterte i bred enighet om å satse på lærergruppene i lønnsforhandlingene. Som ved tidligere valg gikk flere partier også ved forrige stortingsvalg inn for å øke rekrutteringen til læreryrket og forbedre undervisningskvaliteten. Samtidig peker Utdanningsforbundet på at

lærergruppene har hatt lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet blant kommuneansatte siden forhandlingsansvaret ble overført fra staten til Kommunenes Sentralforbund (KS) og Oslo kommune i 2004 (Utdanningsforbundet, 2009).

For å kunne vurdere om de politiske løftene faktisk har resultert i økt satsing på lærergruppene, må man se på den historiske lønnsutviklingen. Artikkelen gir en oversikt over lærergruppenes lønnsutvikling fra 1959 og fram til i dag, og peker på noen mulige forklaringer på utviklingen. En tidshorisont på nesten 50 år er valgt for å få et godt sammenligningsgrunnlag og fordi lærergruppenes real- og relativlønn har endret seg mye i denne perioden. Siden det

\*Artikkelen bygger på maseroppågaven «Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959-2007». Oppgaven ble skrevet i forbindelse med et studentengasjement i forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå. I Aanensen (2009) er det mer detaljert beskrivelse av datagrunnlaget og begrepene i artikkelen. En stor takk rettes til Rolf Aaberge og Annegrete Bruvoll for verdifulle kommentarer og innspill. Synspunkter og konklusjoner i artikkelen står for forfatterens regning.

ikke eksisterer lønnsdata på individnivå for hele perioden, benyttes lønnstall fra statistiske publikasjoner utgitt av SSB og NHO til å konstruere lønnsserier. I noen tilfeller har det vært nødvendig å aggregere dataene slik at seriene blir mest mulig sammenlignbare over tid.

#### LÆRERNES LØNNSKAMP

De første lærerforbundene ble dannet så tidlig som på 1890-tallet. I perioden fram til 1960-tallet organiserte lærerne seg i flere forbund, hvor medlemstilhørigheten og interessemotsetningene hovedsakelig ble bestemt av medlemmenes stilling. Norsk Lærerlag oppstod som et resultat av en sammenslutning av flere mindre forbund i 1966, og ble det dominerende forbundet for lærere fram til Lærerforbundet ble opprettet i 1993. I dag er det Utdanningsforbundet som organiserer flest lærere. Forbundet ble opprettet ved en sammenslutning av Norsk Lærerlag og Lærerforbundet, og deltar i lønnsforhandlingene gjennom hovedforbundet UNIO (Rovde, 2004).

Før lønnsforhandlingene ble overført til KS-området i 2003 tilhørte lærerforbundene det statlige tariffområdet. Historisk har lønnsdannelsen i staten vært veldig rigid med få muligheter til lokal tilpasning. Lærergruppens lønn har derfor hovedsakelig blitt bestemt av ansiennitet og stillingstype. Dette systemet sammenfalt med lærerorganisasjonenes egne mål for lønnsdannelsen og er en strategi som i stor grad videreføres av Utdanningsforbundet i dag.

Utdanningsforbundets ønske om sentrale forhandlinger hindret likevel ikke utviklingen mot mer lokal lønnsdannelse for lærergruppene. I 1999 ble det i tariffavtalen åpnet for at kommuner med lærermangel kunne gi ekstra lønnstillegg. At lærerforbundene godtok avtalen kan ha sammenheng med økende støtte for lokale forhandlinger i forbundet, og at en slik avtale kunne hindre overføring av forhandlingsansvaret til KS (Rovde, 2004). Fem år senere bestemte regjeringen likevel at lærernes lønnsforhandlinger skulle foregå i KS-området. Dermed var det slutt på den spesielle forhandlingssituasjonen hvor lærergruppene forhandlet lønn med staten, selv om kommunene og fylkeskommunene formelt hadde arbeidsgiveransvaret.

Men lønnskampen foregikk ikke bare bak lukkede møteromsdører. Lærernes dårlige lønnsutvikling fram mot årtusenskiftet, sammen med fallende søknad til lærerutdanningen, fikk mye oppmerksomhet i mediene. Gjennom aksjoner og medieutspill formidlet lærerorganisasjonene sitt budskap om høyere lønn til undervisningspersonell (Rovde, 2004). Ved å vinne kampen om opinionen håpet man at kravet ville bli hørt i lønnsforhandlingene.

Som man kan se i figur 1, opplevde lærergruppene kraftig forbedring av sin reallønnsposisjon i perioden etter 1996. Under tariffforhandlingene i 2000 ble det inngått en treårig intensjonsavtale mellom lærerorganisasjonene og staten. Avtalen innebar en kraftig lønnsøkning fram til 2003, samtidig som lærerforbundene godtok utvidelser i undervisningstiden (NOU, 2003:13, s.88). Suksessen med å få i stand et felles løft for lærergruppene fra sentralt hold står i kontrast til en del av kritikken mot lærerforbundenes strategi gjennom 1990-tallet. Flere forskere har argumentert for at lærerforbundenes motstand mot differensiert lønn var et hinder for løft av lærerlønningene<sup>1</sup>. Den sterke lønnsveksten rundt årtusenskiftet viser likevel at lærerlønningene kunne heves betydelig også i de sentrale oppgjørene.

#### REALLØNNSUTVIKLINGEN

Lønnsdata fra Statistisk sentralbyrå gir oversikt over utviklingen i lærergruppens kjøpekraft over tid. Figur 1 viser utviklingen i gjennomsnittlig månedsførtjeneste målt i faste priser for tre forskjellige lærergrupper<sup>2</sup>. Det er også inkludert et mål for den gjennomsnittlige månedsførtjeneste i alle næringer for å vise den generelle reallønnsutviklingen i økonomien. Siden gruppenes månedsførtjeneste er målt i faste priser, kan en endring i figur 1 tolkes som en endring i gruppenes reallønn.

De tre lærergruppene, definert etter stillingskode, er: (i) lærere i grunnskolen, (ii) adjunkter i grunnskolen og (iii) lektorer i videregående skole.<sup>3</sup> Lærergrupper med tilleggsutdannelse og lærere uten godkjent utdannelse er utelatt fra lønnsseriene. Det samme er undervisningspersonell ansatt ved private skoler<sup>4</sup>.

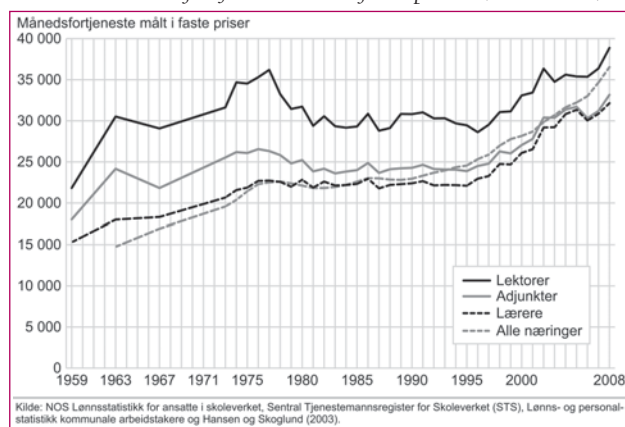
<sup>1</sup> Se for eksempel Høgsnes (2000).

<sup>2</sup> Begrepet månedsførtjeneste omfatter brutto regulativ lønn samt faste og variable tillegg.

<sup>3</sup> Undervisningsstillingene defineres som i hovedtariffavtalen for KS-område (2008). Lærere: tilsatte med godkjent utdanning fra universitet eller høyskole tilsvarende 3 års normert studietid. Adjunkter: tilsatte med godkjent utdanning fra universitet eller høyskole tilsvarende 4 års normert studietid. Lektorer: tilsatte med godkjent mastergrad, hovedfagseksamen eller godkjent videreutdanning på hovedfags/mastergradsnivå.

<sup>4</sup> I lønnsstatistikken for privat undervisning skilles det ikke mellom lektorer, adjunkter og lærere. Lønnsutviklingen mellom ansatte med akademisk utdannelse i privat sektor og lærergruppene i offentlige skoler har vært forholdsvis lik siden 1997.

Figur 1 Lærergruppenes og alle næringers gjennomsnittlige månedsførtjeneste målt i faste priser (NOK 2008)<sup>5</sup>



Figur 1 viser at lærergruppene på ingen måte har hatt en jevn reallønnsutvikling i perioden. Fra 1959 til 1977 opplevde alle de tre lærergruppene en betydelig reallønnsøkning. Særlig kom lektorene godt ut. De mange skolereformene på 1960-tallet skapte stort behov for flere lærere. Spesielt viktig var innføringen av 9-årig obligatorisk grunnskole for alle i 1969 (Rovde, 2004). Forbedret reallønn var likevel ikke unikt for lærergruppene i denne perioden. Som man kan se i figuren var det også en sterk økning i månedsførtjenesten i de fleste andre næringene i dette tidsrommet.

Den positive trenden fram til midten av 1970-tallet ble avløst av en negativ utvikling for alle tre lærergruppene. Verst gikk det utover lektorene som opplevde kraftig reduksjon i sin reallønn. Fra 1977 til 1996 ble lektorenes reallønn redusert med hele 21 prosent. Den negative utviklingen kan sees i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet i perioden. I siste halvdel av 1970-tallet ble myndighetene i økende grad en aktiv part i lønnsforhandlingene gjennom de «kombinerte oppgjørene». I tillegg til mer direkte virkemidler, som lønns- og prisstopp, inngikk regjeringen avtaler med partene i lønnsforhandlingene for å begrense lønnsveksten. Regjeringen bidro med skatt- og avgiftsreduksjoner og prissubsidier, mot at arbeidstakerorganisasjonene holdt de nominelle lønnskravene lave. På den måten ønsket man å kombinere økt realinntekt med lav prisvekst og høy sysselsetting (NOU, 2000:21, s.365-367).

Spesielt for lektorene og adjunktene har perioder med aktivt samarbeid mellom regjeringen, NHO og LO ofte ført til en svekket reallønnsutvikling. Både i perioden med «kombinerte oppgjør» og under «solidaritetsalternativet» på 1990-tallet hadde de en negativ reallønnsutvikling. Noe av årsaken kan være den sterkt sentraliserte lønnsdannelsen lærerforbundene var omfattet av. Enighet mellom NHO, LO og myndighetene om moderasjon og løft av lavtlønnsyrkene i forhandlingene hindret store sentrale tillegg. Lektorer og adjunkter med forholdsvis høyt lønnsnivå hadde derfor problemer med å få gjennomslag i forhandlingene. Samtidig krevde lærerforbundene at det ikke skulle forhandles lønn på lokalt nivå. Dermed hadde de ikke samme mulighet til å øke lønnsveksten gjennom lokale tillegg som mange andre grupper. I Høgsnes (2000) rapporteres det at så mye som 2/3 av lønnsveksten i LO-NHO-området kommer fra lokale forhandlinger.

Etter 1996 er det klar positiv utvikling i lærergruppenes reallønn. Både i det politiske miljøet og i LO ble det enighet om at lærernes lønnsnivå var for lavt. Mange var bekymret for at lærerkvaliteten ville synke som følge av lav rekruttering til yrket. Samordna opptak publiserte i 1996 tall som viste at antall søkere til allmennlærerutdanningen og faglærerutdanning var redusert med henholdsvis 14 og 31 prosent i perioden fra 1994 til 1996<sup>6</sup> (NOU, 1996:22, s.20). Dette førte blant annet til økning i lærergruppenes begynnerlønn i 1998.

Spesielt viktig for lønnsveksten var den treårige intensjonsavtalen som ble inngått mellom staten og lærerforbundene under hovedtariffavtalene i 2000. Lærergruppene skulle få økt lønn mot at arbeidstiden ble utvidet og undervisningstiden gjort mer fleksibel. Implementeringen av intensjonsavtalen bestod av «skolepakke 1 og 2». Fra 2000 til 2003 hadde lærergruppene klart høyere lønnsvekst enn andre grupper i arbeidsmarkedet. I NOU:13 (2003) oppgis lønnsveksten å være totalt 23,5 prosent.

Som nevnt innledningsvis, har utdanningsforbundet uttrykt misnøye med lærergruppenes lønnsutvikling etter overgangen til KS og Oslo kommune. Selv om veksten i reallønnen fra 2004 til 2008 var positiv, holdt ikke lærergruppenes reallønnsvekst tritt med lønnsveksten i andre

<sup>5</sup> Fra 1959 til 1972 er det ikke årlige lønnsdata. Tallene er heller ikke direkte sammenlignbare før 1973. Månedsførtjenesten er omregnet til faste priser ved å bruke konsumprisindeksen publisert av SSB.

<sup>6</sup> Det bør legges til at den totale søkermassen til høyere utdanning i samme periode falt med 7 prosent. Fallet var altså ikke unikt for lærergruppene.

næringer i perioden. Lønnstall publisert av Det tekniske beregningsutvalget viser at årlig lønnsveksten for undervisningspersonell har vært lavere enn gjennomsnittet for kommune- og statsansatte siden 2004 (NOU, 2009:7, s.9). Utdanningsforbundets utspill illustrerer at fagforeringenes lønnskamp handler om mer enn å øke medlemmenes kjøpekraft. Veksten i medlemmenes lønn relativt til andre grupper i økonomien kan også være et viktig mål. Det neste avsnittet gir oversikt over lærergruppens lønnsutvikling relativt til utvalgte utdanningsgrupper med sammenlignbar utdanningslengde.

#### UTVIKLINGEN I RELATIV LØNN

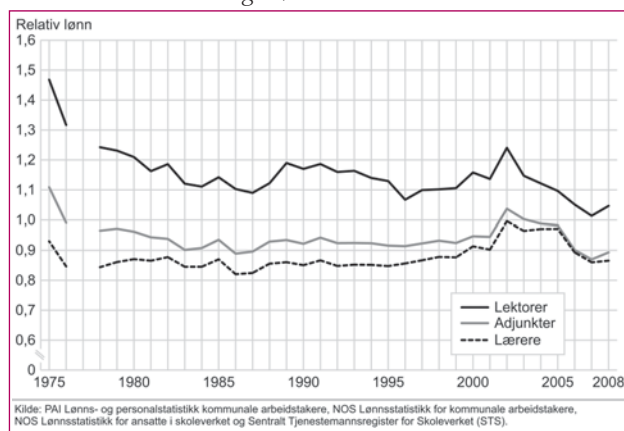
Høgsnes (2000) viser lærergruppens lønnsutvikling relativt til den gjennomsnittlige industriarbeiderlønnen fra 1975 til 1999. Til forskjell fra Høgsnes har jeg valgt å bruke flere forskjellige utdanningsgrupper fra både privat og offentlig sektor som referanse kategorier. Utdanningsgruppene består av ingeniører og sivilingeniører fra kommunal og privat sektor, og sykepleiere med arbeid i kommunal sektor. I disse gruppene har alle mer enn to års høyere utdanning, og kan derfor sammenlignes med lærergruppene i forhold til utdanningslengde<sup>7</sup>. For eksempel har lektorer uten opprykk minst like lang utdanning som sivilingeniører, mens lærere, ingeniører og sykepleiere har utdanning på mellom to og tre år.

#### Relativ lønnsutvikling i offentlig sektor

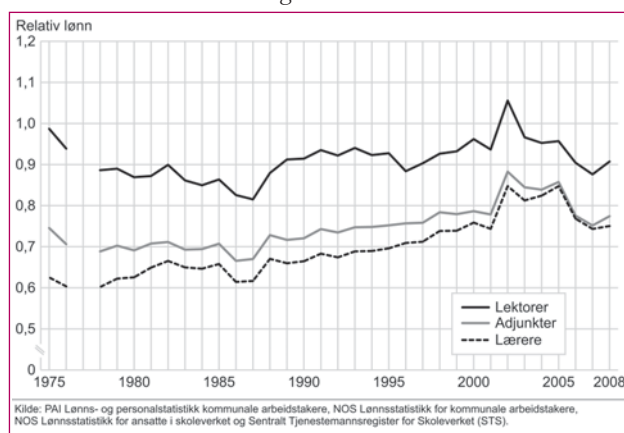
Ettersom lønnsutviklingen blant ingeniørgruppene i offentlig sektor har vært forholdsvis lik i den aktuelle perioden, brukes det her kun referanse kategorier fra kommunal sektor. En oversikt over lærergruppens lønnsutvikling relativt til referanse kategorier fra statlig sektor finnes i Aanensen (2009). Legg også merke til at referansegruppene defineres etter fullført utdanning. Noe av forskjellen i lønnsnivå mellom lærerne og referansegruppene kan derfor skyldes at omfanget av stillingene er forskjellig.

Figur 2 viser at alle lærergruppene fikk redusert lønnsposisjon relativt til *ingeniørene* i kommunen fra 1975 til 2008. Lektorene hadde den svakeste utviklingen. Fra å tjene 47 prosent mer enn statlige ingeniører i 1973, har de i dag tilnærmet likt lønnsnivå. Lærerne, som kan sammenlignes med ingeniører i utdanningslengde, hadde en reduksjon i relativ lønn på 7,5 prosent i samme periode. Utviklingen i lærergruppens lønn relativt til *sivilingeniørene*

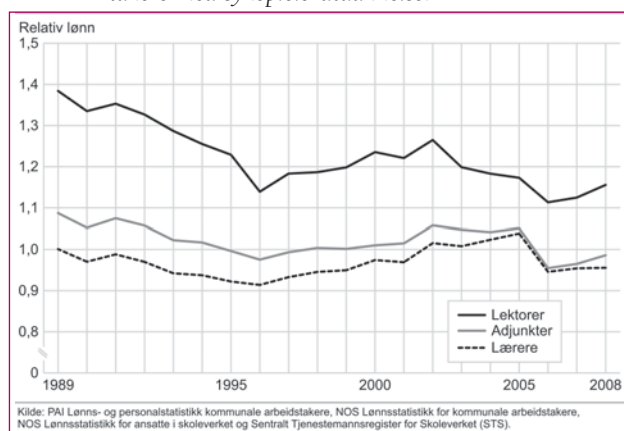
Figur 2 Lærergruppens lønn relativt til kommunale arbeidstakere med ingeniørutdanning.



Figur 3 Lærergruppens lønn relativt til kommunale arbeidstakere med sivilingeniørutdanning.



Figur 4 Lærergruppens lønn relativt til kommunale arbeidstakere med sykepleierutdanning.



er noe annerledes, se figur 3. Mens lektorene opplevde reduksjon i den relative lønnen, forbedret både lærerne og adjunktene sin relative posisjon. I figur 4 kan man se at

<sup>7</sup> Ingeniører har mellom to og tre år høyere utdanning, sivilingeniørene har fem år og sykepleiere har tre år med utdanning etter videregående skole.

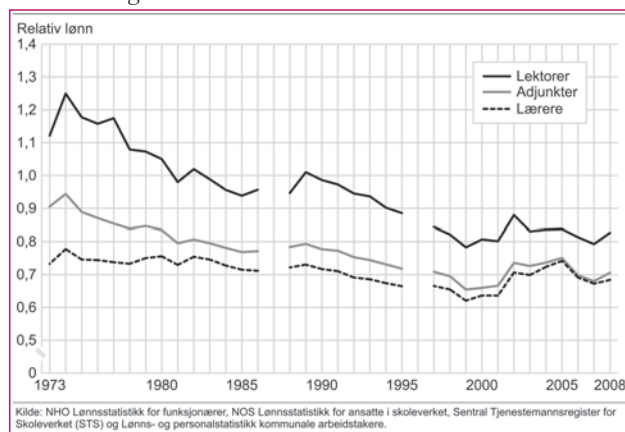
sykepleierne, lærerne og adjunktene har hatt en forholdsvis lik lønnsutvikling, mens lektorenes lønn relativt til sykepleierne har sunket.

Blant offentlige ansatte har det vært en tendens til at grupper med lang utdanning og høyt lønnsnivå over tid har tapt relativt til grupper med lavere lønn og mindre utdanning. En sammenligning av figur 2, 3 og 4 indikerer at lønnsutviklingen til lærergruppene og referansekategoriene i kommunal sektor har fulgt det samme mønsteret. Grupper med høyt lønnsnivå, som lektorer og sivilingeniører, har hatt betydelig svakere lønnsutvikling enn ingeniører, sykepleiere og de andre lærergruppene. Denne utviklingen skyldes blant annet liten lokal lønnsdannelse i offentlig sektor, og utstrakt bruk av rene kronetillegg de sentrale forhandlingene (NOU, 2003:13, s.85).

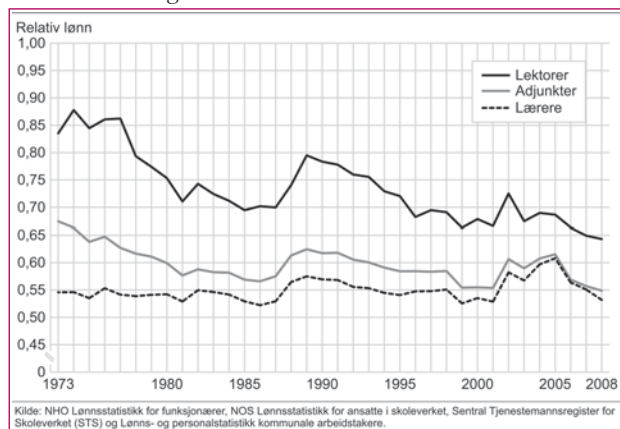
#### Relativ lønnsutvikling i privat sektor (NHO-området)

Figur 5 og 6 viser at lektorene og adjunktene har hatt klart svakere lønnsutvikling enn ingeniørene og sivilingeniørene i NHO-bedrifter. Reduksjonen i den relative lønnen var spesielt høy i periodene med aktivt samarbeid mellom regjeringen, LO og NHO i lønnsforhandlingene. Utviklingen kan sees i sammenheng med systemet for lønnsdannelse i privat sektor. I år med moderasjon i de sentrale lønnsforhandlingene hadde mange grupper i privat sektor betydelige lokale lønnstillegg. Dermed kunne disse gruppene ha forholdsvis høy lønnsvekst, selv om tilleggene i de sentrale forhandlingene var små. Siden lærergruppene lønnsvekst ble bestemt i de sentrale opp-

Figur 5 Lærergruppene lønn relativt til arbeidstakere med ingeniørutdanning i NHO-området.



Figur 6 Lærergruppene lønn relativt til arbeidstakere med sivilingeniørutdanning i NHO-området.



gjørene, førte perioder med moderasjon på sentralt nivå til svakere lønnsutvikling for lærergruppene enn for grupper i privat sektor.

I årene etter årtusenskiftet, da intensjonsavtalen mellom staten og lærerforbundene ble implementert, hadde lærergruppene betydelig høyere lønnsvekst enn ingeniørgruppene i NHO-området. Etter denne perioden har alle de tre lærergruppene opplevd sterk reduksjon i lønnen relativt til ingeniørgruppene. I dag utgjør månedslønnen til en adjunkt med fire års utdanning 71 prosent av månedslønnen til en ingeniør med mellom to og tre års utdanning. I 1973 var andelen 91 prosent. Lektorenes månedslønn som andel av sivilingeniørene er i dag 64 prosent, 19 prosentpoeng lavere enn i 1973.

#### Strukturendringer

Lønnsseriene i denne artikkelen strekker seg over en lang tidsperiode. Noe av lønnsforskjellen mellom lærergruppene og referansekategoriene kan derfor skyldes strukturelle endringer og/eller endringer i gruppenes sammensetning. For eksempel vil forskjeller i alderssammensetning, kjønnsandelen og geografisk område kunne påvirke lønnsnivået til en gruppe. Siden det ikke eksisterer lønnsdata på individnivå for store deler av den aktuelle perioden, har det ikke vært mulig å lage lønnsreier som korrigerer for endringer i disse kjennetegnene. Lønnsutviklingen til lærergruppene og referansekategoriene må derfor tolkes med en viss varsomhet ettersom utviklingen i lønningene også kan skyldes endring i andre faktorer enn utdanningstype<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Se Hægeland og Kirkebøen (2007) for en analyse av inntektsforskjeller mellom lærere, ingeniører og sykepleiere i perioden fra 1986 til 2000.

## MULIGE TEORETISKE FORTOLKNINGER AV UTVIKLINGEN

### *Monopsonimakt i lønnsforhandlingene*

En mulig årsak til lønnsforskjellene mellom lærergruppene og ingeniørene kan være forskjeller i etterspørselsforhold og mobiliteten i arbeidsmarkedet. I motsetning til ingeniører og sivilingeniører har lærergruppene forholdsvis få alternative jobbmuligheter i privat sektor. Det gjør de offentlige utdanningsinstitusjonene til nær enekjøper av denne arbeidskraften. Som eneste store aktør på etterspørselssiden kan det offentlige, i hvert fall på kort sikt, påvirke lærerlønnen betydelig ved å begrense den samlede etterspørselen etter lærergruppens arbeidskraft.

I den teoretiske litteraturen tar man gjerne utgangspunkt i en form for monopsonimodell når man analyserer arbeidsmarkeder med kun en enkelt aktør på etterspørselssiden. Den spesielle posisjonen det offentlige har hatt i de sentrale lønnsforhandlingene med lærergruppene tyder på at det kan være en god tilnærming også her. Til forskjell fra frikonkurransmodeller tar monopsonimodeller utgangspunkt i en antagelse om begrenset mobilitet i arbeidsmarkedet. Det gjør at tilbudskurven en bedrift står ovenfor er stigende i lønnsnivået (Manning, 2003). Bedriften vil da ta hensyn til at marginalkostnaden ved å ansette en ekstra arbeider ikke bare er lønnen arbeideren mottar, men også lønnsøkningen som må til for å ansette han. Denne lønnsøkningen må utbetales til alle de ansatte, og gjør det optimalt å sette lønnen lavere enn ved frikonkurranse. Hvor mye lavere lønnen settes avhenger av hvor lønnsfølsomt arbeidstilbudet er. Siden lærergruppens kompetanse hovedsakelig er knyttet til undervisningssektoren, har lønnsreduksjon trolig liten effekt på tilbudet av arbeidskraft, og gapet mellom frikonkurranselønnen og lønnen satt av det offentlige kan derfor være betydelig.

Det er imidlertid ikke opplagt at myndighetene ønsker å utnytte den potensielle monopsonimakten i de sentrale forhandlingene. Selv om lave lærerlønninger reduserer kostnadene ved å produsere skoletjenester, vil for lav lønn kunne gå utover kvaliteten på undervisningen. Lave relative lønninger kan både redusere lærernes innsats i undervisningen, og på sikt skremme flinke og motiverte studenter fra å velge lærerutdanningen.

Sett under ett tyder likevel lærergruppens svake relative lønnsutvikling på at det offentlige i liten grad har lagt vekt på lønnspolitikk i satsingen på økt undervisningskvalitet i skolen. Tendensen er spesielt tydelig for lærere med lang utdanning. De har hatt en betydelig dårligere lønnsutvikling enn ingeniører og sykepleiere.

### *Kollektive forhandlinger og relative lønninger*

Fagforeningene er en viktig aktør i norsk lønnsdannelse. Cahuc og Zylberberg (2004) rapporterer at 58 prosent av de sysselsatte i det norske arbeidsmarkedet er medlemmer av en fagforening, og at 74 prosent dekkes av en tariffavtale. Å finne en god teoretisk representasjon av fagforeningers preferanser har vist seg å være vanskelig. I litteraturen modelleres fagforeninger ofte som rasjonelle agenter som ønsker å maksimere en nyttefunksjon som er økende i både lønn og sysselsetting<sup>9</sup>. Det antas implisitt at lønnen til andre arbeidstakere ikke direkte inngår i fagforeningenes nytte. Inntrykket fra lønnsdebatten tyder på at fagforeninger også bryr seg om utviklingen i lønnsnivået til andre grupper i økonomien. Mange fagforeninger henviser til den relative lønnsutviklingen når egne lønnskrav skal rettferdiggjøres. Dette er en strategi som i stor grad også har blitt brukt av lærerforbundene.

For norske forhold finner Strøm (1995) empiriske resultater som tyder på at lønnsdannelsen blant grupper av arbeidstakere i kommunen påvirkes av lønningene til andre i sektoren. Introduksjonen av lokale forhandlinger og muligheten til å omdefinere stillinger skaper kommunal lønnsvariasjon mellom arbeidstakergrupper. Denne variasjonen brukes til å estimere lønnsrelasjoner. Funnene indikerer at lønnsdannelsen i kommunesektoren kan beskrives ved en forhandlingsmodell der lavt utdannede grupper sammenligner lønnen med høyt utdannede og bedre betalte grupper i sektoren<sup>10</sup>.

Resultatet kan ha viktige implikasjoner for lærergruppens lønnsdannelse. I mai 2004 gikk lærerne over fra å forhandle med staten til å ha Kommunenes sentralforbund (KS) og Oslo kommune som forhandlingsmotpart (NOU, 2003:13). Hvis høyere lærerlønninger fører til sterkere lønnspress fra andre grupper i kommunene, vil kostnadene ved å satse på lærergruppene øke. Lønnsmitte kan

<sup>9</sup> Se Cahuc og Zylberberg (2004), Flanagan m.fl. (1993) og Oswald (1979) for en diskusjon rundt modellering av fagforeninger i teoretiske modeller.

<sup>10</sup> Se Falch (1993), Falch og Strøm (2006) og Håkonsen m.fl. (2008) som analyserer lønnsmitte fra privat til offentlig sektor.

dermed isolert sett gi kommunene insentiver til å holde lærernes lønn nede.

#### *Effektivitetslønninger*

Effektivitetslønnsteorier inkluderer relativlønnsbetraktninger på en direkte måte i lønnsforhandlingene. I denne typen modeller kan arbeidsgiveren være tjent med å betale mer enn markedslønnen ved mangelfull informasjon. Høyere lønn kan øke arbeidstakernes produktivitet ved å øke motivasjonen, endre sammensetningen av arbeidstakere og redusere andelen som slutter i bedriften. Introduksjonen av lokale lønnsponter for lærergruppene i 1999 gjør denne typen teorier mer relevant. Lokale lønnsforhandlinger åpnet for konkurranse og sammenligning av lønn mellom kommunene. Produktivitetsgevinstene nevnt ovenfor kan gi den enkelte kommune insentiver til å øke lærergruppens lokale tillegg relativt til andre i sektoren, og dermed løfte lærerlønnene totalt sett.

#### OPPSUMMERING OG AVSLUTNING

Lærergruppens reallønn har endret seg mye siden 1960-tallet. Den positive utviklingen fra 1959 stoppet opp mot slutten av 1970-tallet. I de neste to tiårene opplevde spesielt lektorene betydelige reduksjoner i reallønnen. Utviklingen hadde sammenheng med lærergruppens lønnsdannelse. Moderasjon og satsing på lavtlønsgrupper i de sentrale forhandlingene slo uheldig ut for lærergruppene som ikke forhandlet om lokale tillegg, og førte til sammenpressing av lønnsstrukturen for lærergruppene og mange andre grupper i offentlig sektor. I privat sektor utgjorde de lokale tilleggene en betydelig del av lønnsveksten. Ingeniørgruppene i NHO-området var derfor ikke like berørt av moderasjonspolitikken i de sentrale forhandlingene, og hadde vesentlig høyere lønnsvekst i perioden.

Lærerforbundenes motstand mot differensierte lønninger har ofte blitt kritisert. Ved å kjempe for at utdanning og ansiennitet alene skulle bestemme lønnsnivået, ble lærergruppene sterkt rammet av moderasjonslinjen i de sentrale oppgjørene. Det kollektive løftet i lønnsnivået rundt årtusenskiftet viste likevel at det var mulig å få til samlet satsing på lærergruppene. I denne perioden hadde de høyere lønnsvekst enn de fleste andre grupper i arbeidsmarkedet. Men satsingen på lærergruppene har ikke blitt fulgt opp i årene etter intensjonsavtalen mellom lærergruppene og staten utløp. Siden 2003 har lønnsnivået sunket relativt

til referansegruppene både i privat og offentlig sektor. Politiske løfter om flere lærere og økt undervisningskvalitet i skolen har ikke ført til videre prioritering av lærergruppene i lønnsforhandlingene.

Lønnsutviklingen fremover vil avhenge både av utviklingen i det inntektspolitiske samarbeidet og hvilke prioriteringer KS gjør i lønnsforhandlingene. Selv om det i 1999 ble åpnet for lokale tillegg og økt fleksibilitet i lønnsstrukturen for lærergruppene, er det fortsatt de sentrale tilleggene som utgjør den største delen av lønnsveksten. Utviklingen i samarbeidet sentralt vil derfor også framover være viktig for lærergruppens lønnsnivå. Bekymring for fall i kvaliteten og rekrutteringen til læreryrket kan få KS til å prioritere lærergruppene i de kommende årene. Samtidig vil lønnsøkning ha begrenset effekt på tilbudet av lærere på kort sikt. I motsetning til ingeniørgrupper er det ikke et stort privat marked kommunene kan rekruttere lærere fra. Gode oppgjør for lærergruppene krever derfor at KS har en langsiktig strategi for å tiltrekke seg gode lærere.

#### REFERANSER:

- Aanensen, T. (2009): Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959-2007, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo. <http://www.duo.uio.no/sok/work.html?WORKID=92591>
- Cahuc, P. og A. Zylberberg (2004): Labor economics, The MIT Press, Cambridge.
- Falch, T. og B. Strøm (2006): Local flexibility in wage setting: evidence from the Norwegian local public sector, Empirical Economics 31, 119-142.
- Falch, T. (1993): Lønnsdanning for kommunalt ansatte ingeniører, Norsk økonomisk tidsskrift 107, 277-299.
- Flanagan, R.J., K.O. Moene og M. Wallerstein (1993): Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, And Economic Performance, Clarendon Press, Oxford.
- Hansen, S. og T. Skoglund (2003): Lønnsutviklingen 1962-2002, SSB: Økonomiske analyser, No 5.
- Hægeland, T. og L. Kirkebøen (2007): Lønnsforskjeller mellom utdanningsgrupper, SSB Notater 2007/36.
- Høgnes, G. (2000): Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket, Søkelys på arbeidsmarkedet, Årgang 17, 77-87.
- Håkonsen, L., T. E. Lunder og K. Løyland (2008): Lønnsmitte fra privat til kommunal sektor i norske arbeidsmarkeder, Samfunnsøkonomen 4, 20-31.

Manning, A. (2003): Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets, Princeton University Press, Princeton.

NOU 2003:13: Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs.

NOU 2000:21: En strategi for sysselsetting og verdiskapning.

NOU 1996:22: Lærerutdanning: Mellom krav og ideal.

NOU 2009:7: Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.

Oswald, J. A. (1979): Wage determination in an economy with many trade unions, Oxford Economic Papers, vol. 31, No.3, pp. 369-385.

Rovde, O. (2004): Vegar til samling: Norsk lærerlags historie 1966-2001, Det Norske Samlaget, Oslo.

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

Utdanningsforbundet (2009): Meningslaust om lærerlønn, Publisert 18. februar 2009. <http://www.utdanningsforbundet.no/no/Aktuelt/Uttalelser-og-innlegg/>