

Bjorn Dapi og Elin Svarstad

Utvikling i lønnsforskjeller i staten 2000–2021





Utvikling i lønnsforskjeller i staten 2000–2021

I denne analysen undersøkes det hvordan lønnsforskjellene i det statlige tariffområdet har utviklet seg i årene 2000–2021. Dette er en periode med betydelige endringer i både lønnsdannelsen og sammensetningen til ansatte i staten. Utviklingen i lønnsforskjellene i staten kjennetegnes av en moderat oppadgående trend. Lønnsforskjellene innenfor virksomheter har bidratt mer til økningen i lønnsulikheten, og de er større enn lønnsforskjellene mellom virksomhetene.

Innhold

Forord	3
1 Innledning	4
2 Data og metodisk tilnærming	7
2.1 Datagrunnlag	7
2.2 Metodisk tilnærming	8
3 Lønnsforskjeller i staten 2000–2021	9
3.1 Utvikling i lønnsforskjeller i ulike sektorer	9
3.2 Utvikling i lønnsforskjeller i staten	12
3.3 Lønnsforskjeller innad i og mellom virksomheter	13
4 Kjennetegn ved den laveste delen av lønnsfordelingen	16
5 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet	20
5.1 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og ulikhet over tid	22
6 Oppsummering og konklusjon	25
Referanser	27
Vedlegg	28

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for LO Stat. Formålet med prosjektet har vært å kartlegge utviklingen i lønnsforskjeller i staten de siste to tiårene. Staten har i denne perioden vært preget av store endringer både i sammensetning av ansatte og i lønnsdannelsen, noe som har motivert mer dyptgående analyser av hvordan lønnsfordelingen har utviklet seg. Rapporten er et bidrag til dette.

Fra LO Stat har Henriette Jevnaker, Finn Olav Haga og Vibecke Solhaug fulgt prosjektet. Kristine Nergaard fra Fafo har vært kvalitetssikrer, og Jon Lahlum fra Fafo har lest korrektur. Takk til dere alle.

Oslo 09.01.2024

Bjorn Dapi (Prosjektleder)

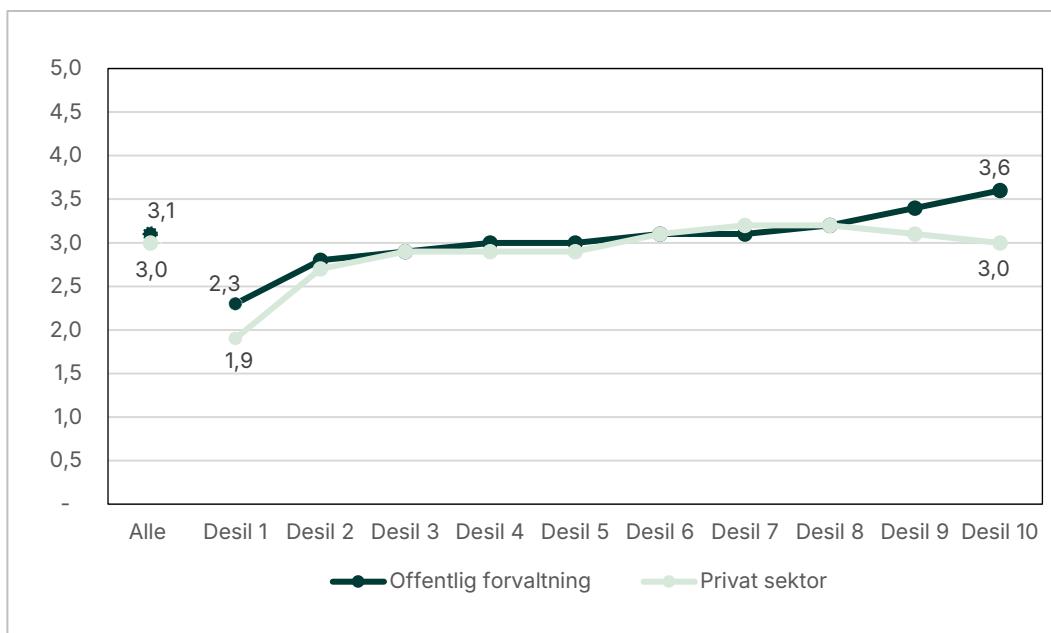
Elin Svarstad

1 Innledning

Sammenlignet med de fleste land i verden er den norske lønnsfordelingen sammenpres- set. Det innebærer at de laveste lønningene er høye i forhold til hva de er i andre land, og at forskjellen mellom de høyeste lønningene og gjennomsnittlig lønn er lavere enn i de fleste andre land. Ifølge offisiell statistikk fra OECD (OECD, 2023), er det bare Sve- rige som har lavere avstand mellom toppen og bunnen av lønnsfordelingen enn Norge. Små lønnsforskjeller er et kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen, en modell som har gunstige konsekvenser for samfunnsøkonomien. Høye lønninger i bunn kan for eksempel dempe sysselsettingen i virksomheter med lav produktivitet, og virksomheter med høy produktivitet får dermed lettere tilgang til arbeidskraft (NOU 2023: 30). Dette kan gi bedre fordeling av arbeidskraft med positive konsekvenser for økonomisk vekst og produktivitet. Litteraturen har også vist at høye lønngulv kan bidra til å øke investe- ringene i humankapital hos de ansatte, og heve investeringsinsentivene hos bedriftene, ettersom arbeidskraften er dyr sammenlignet med kapital (Acemoglu & Pischke, 1999). Små lønnsforskjeller antas også å øke tilliten i samfunnet (Andreasson, 2017). Ulempen ved høye lønngulv kan være at det kan være utfordrende å inkludere grupper med la- vere eller usikker produktivitet i arbeidslivet.

Selv om utgangspunktet er at Norge er et land med små lønnsforskjeller, har man sett en økning i lønnsforskjellene de siste tiårene både i Norge og i andre land. Tall fra Tek- nisk beregningsutvalg (NOU 2022: 4) viser at de økte lønnsforskjellene i Norge henger sammen med at den laveste delen av lønnsfordelingen over tid har hatt en svakere lønnsvekst enn grupper med høyere lønn. Denne trenden finnes både i privat og offentlig sektor (figur 1.1).

Figur 1.1 Årlig vekst i månedslønn per heltidsekivalent. Offentlig forvaltning og privat sektor. 2011–2021. Kilde: NOU 2022: 4, tabell 2.15.



I denne rapporten skal vi se nærmere på staten. Selv om staten er en av delene i arbeidsmarkedet der lønnsforskjellene er blant de minste indikerer statistikken at forskjellene øker også der. Det aktualiserer nye analyser, både for å se nærmere på den faktiske utviklingen i lønnsforskjellene, og for å forstå noen av de mekanismene som bidrar til økningen. Mye har skjedd i det statlige tariffområdet som har hatt betydning for lønnsforskjellene i perioden vi undersøker, årene 2000–2021. Flere oppgaver og virksomheter har blitt skilt ut fra statens tariffområde, noe som har påvirket sammensetningen av ansatte. Etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft har naturligvis også endret seg, i staten som i andre sektorer, i takt med teknologisk utvikling og andre samfunnstrender – noe som har bidratt til en betydelig vekst i andelen ansatte med høyere utdanning. Den sterke veksten i gjennomsnittlig utdanningsnivå er et særtrekk i staten, sammenlignet med privat sektor.

Samtidig har *lønnsdannelsen* i staten gått gjennom betydelige endringer mellom 2000 og 2021, og særlig i den siste delen av perioden. Tendensen i staten er, i likhet med både privat sektor og i OECD-land generelt, at en økende andel av lønnsdannelsen skjer lokalt i den enkelte virksomhet (OECD, 2018). Mer lokal lønnsdannelse har vært et ønske både fra staten som arbeidsgiverdepartement og underliggende etater over flere år. Argumentene for lokal lønnsdannelse er gjerne at man ønsker å ha muligheten til å bruke lønn mer målrettet som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidskraft i den enkelte virksomhet.¹ Dette kan være vanskelig hvis store deler av den framforhandlede lønnsveksten fordeles sentralt. Også flere av hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden har en lønnspolitikk som tilsier at mer av lønnsveksten bør fordeles på det enkelte forhandlingssted. Konkret har dette blant annet kommet til uttrykk gjennom at Akademikerne i 2016 inngikk en hovedtariffavtale med en annen ordlyd enn de tre øvrige hovedtariffavtalene i staten; LO Stat, Unio og YS Stat. Andelen av lønnsveksten som skal fordeles sentralt og lokalt, er et forhandlingsspørsmål mellom staten som arbeidsgiver og den enkelte hovedorganisasjon. Den enkelte arbeidstakerorganisasjons lønnspolitikk vil ha implikasjoner for krav om forhandlingsnivå. Akademikernes lønnspolitikk er lokale, kollektive forhandlinger, noe som innebærer at arbeidsgiver og tillitsvalgte kan bli enige om individuelle lønnstillegg til enkeltansatte, generelle tillegg til alle eller til grupper av ansatte på det enkelte forhandlingssted. I årene etter at Akademikernes hovedtariffavtale fikk en annen ordlyd, har hele deres disponible ramme vært fordelt lokalt med unntak av 2016. Perioden etter 2016 har på den måten representert en ny epoke, i den forstand at innslaget av lokal lønnsdannelse har vært stabilt større i staten etter 2016. Det ser vi tydelig i figur 1.2. I 2022 valgte Unio å inngå en liklydende hovedtariffavtale som Akademikerne. Det innebar nok et stort skritt i retning av mer lokal lønnsdannelse i staten, med et avtaleområde bestående av mer enn halvparten av statens ansatte som nå gikk inn for at hele lønnsveksten skulle fordeles lokalt².

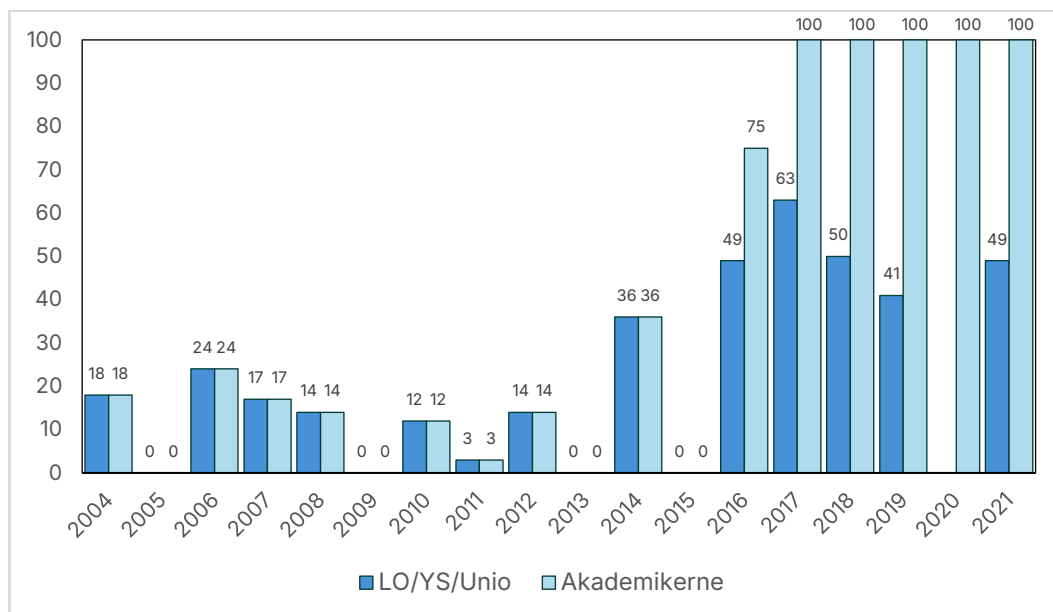
Isolert sett kan det forventes at økende grad av lokal lønnsdannelse fører til økte lønnsforskjeller over tid. Det kan skyldes både økte lønnsforskjeller mellom forhandlingssteder som forhandler hver for seg med lite koordinering, og at grupper med høyere

¹ Se f.eks. Akademikernes nettside <https://www.akademikerne.no/lonn-og-arbeidsliv/stat>

² I hovedtariffavtalene er forhandlingssteder alltid en virksomhet, men ikke alle virksomheter er et forhandlingssted. I vedlegg 2 til de ulike hovedtariffavtalene er forhandlingsstedene i det statlige tariffområdet listet opp.

forhandlingsmakt får større uttelling i lokale forhandlinger. Empiriske studier har gitt støtte til en sammenheng mellom desentralisering av lønnsdannelsen og økt lønns-spredning (Dahl et al. 2013, Calmfors et al. 2018). Samtidig må lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet sees i lys av at forhandlingene skjer innenfor den sentrale ramma, som fastsettes i tråd med frontfagsmodellen. Det innebærer at det ikke er fritt fram for virksomhetene å øke lønnskostnadene gjennom lønnsøkninger til enkeltgrupper, siden det nødvendigvis går på bekostning av andre grupper.

Figur 1.2 Andel av disponibel ramme som er fordelt lokalt. Kilde: Teknisk beregningsutvalg, egne beregninger.



Disponibel ramme er samlet ramme fratrukket lønsglidning og overheng. Den lokale andelen er justert for antall måneder den omfatter vedkommende år, basert på virkningstidspunkt.

I lys av disse utviklingstrekkene – økende grad av lokal lønnsdanning, økt etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft, og endret sammensetning av arbeidstakere – er det ikke unaturlig at forskjeller i lønn endres. Samtidig bidrar ikke disse utviklingstrekkene bare i en bestemt retning, av økt eller redusert lønnsulikhet. Bevegelser i lønnsstrukturer er trege prosesser. Økt grad av lokal lønnsdanning kan bidra til økte forskjeller. Når etterspørselen etter én type arbeidskraft, for eksempel de med høyere utdanning, øker mer enn etter andre grupper vil det også kunne bidra til lønnsforskjellene. Endringer i sammensetningen av arbeidstakere, med flere som tar høyere utdanning, kan imidlertid begrense lønnsveksten til denne gruppen og dempe utviklingen i lønnsforskjellene. Det er derfor behov for å se nærmere på hvordan lønnsforskjellene har utviklet seg i staten og hvordan faktorene påvirker utviklingen.

Rapportens kapittel 2 redegjør for datagrunnlaget, avgrensninger og mulige feilkilder. Kapittel 3 presenterer utviklingen i lønnsforskjeller i staten i perioden 2004 til 2021. Noen av figurene og analysene er begrenset til kortere deler av perioden på grunn av utfordringer ved dataene. Kapittel 4 beskriver kjennetegn ved arbeidstakerne på den nederste delen av lønnsfordelingen i staten, mens kapittel 5 er en analyse av sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer.

2 Data og metodisk tilnærming

Rapporten er i sin helhet basert på analyser av registerdata. I tillegg til deskriptive analyser, har vi også benyttet regresjonsanalyse og en dekomponering for å få fram relevante sammenhenger.

2.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i rapporten er primært lønnsstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg til informasjonen som ligger i lønnsstatistikken, har vi koblet på opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase, innvandringsstatus fra befolkningsstatistikken, og opplysninger om skattefradrag for fagforeningskontingent fra Skatteetaten.

Før 2015 var SSBs lønnsstatistikk basert på data fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST)³, mens a-ordningen⁴ er kilden fra og med 2015. Lønnsstatistikken tar utgangspunkt i en representativ rapporteringsmåned. Hvilken måned som er benyttet har variert, men det har alltid vært en høstmåned. Fram til 2020 var det oktober som ble brukt som referansemåned, mens man gikk over til november for å få bedre korrespondanse med øvrige registre i 2021.

Staten er identifisert ved hjelp av sektorkode⁵ og næringskode⁶, nærmere bestemt sektorkode 6100, men unntatt næringskode 86 som er helseforetakene. Enheten i lønnsstatistikken er arbeidsforhold. Det innebærer at noen individer er registrert med mer enn én observasjon fordi de har flere jobber. For å unngå at disse lønnstakerne får en relativt større vekt i samplet, beholder vi kun én observasjon per lønnstaker.

I lønnsstatistikken opereres det med månedslønn. For å kunne sammenligne lønn blant heltids- og deltidsansatte beregnes en timelønn basert på lønn i alt⁷ og avtalt arbeidstid.

I lønnsstatistikken har vi virksomhetsnummer, ikke etatsnummer. Virksomhet i lønnsstatistikken er betydelig mer finkornet enn fordeling etter etat. Det vil si at det er vesentlig flere virksomheter enn statlige etater. Et enkelt Nav-kontor vil opptre som en virksomhet i statistikken, mens en etat vil omfatte hele Nav. I 18 årsperioden fra 2004 til 2021, har vi om lag 5800 virksomheter i det statlige tariffområdet.⁸ De fleste av disse følges over

³ Mer om SST her: https://www.ssb.no/innrapportering/offentlig-sektor/_attachment/195178?_ts=1483f763300 og her: <https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/forvaltning/dokumentasjon/statsansatte.html>

⁴ A-ordningen er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten. Se: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/>

⁵ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/39>

⁶ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>

⁷ Lønn i alt omfatter avtalt lønn, bonus og uregelmessige tillegg, som skifttillegg, turnustillegg, tillegg for ubekvem arbeidstid og søn- og helligdagstillegg. Overtid og eventuelle naturalytelser eller frynsegoder inkluderes ikke i noen av lønnsbegrepene i lønnsstatistikken.

⁸ I årene før 2004 er det mangelfulle opplysninger om virksomhetsnummer i SSBs Lønnsstatistikk.

flere år. 28 prosent av virksomhetene finnes i datagrunnlaget hvert år, og over halvparten av virksomhetene finnes i minst 12 år i løpet av 18 årsperioden.

Bruddet i datagrunnlaget i 2015 når a-ordningen ble innført, vanskeliggjør sammenligninger mellom starten og slutten på perioden. Med innføringen av a-ordningen kom det for det første inn mindre jobbforhold som ikke hadde vært en del av datagrunnlaget tidligere, slik som sommervikarer. For det andre ble lønnsbegrepet endret som følge av omleggingen. I SST var lønnsbegrepet et representativt *lønnsnivå*. I a-ordningen er det hva man får utbetalt som utgjør lønnsbegrepet. Som følge av disse endringene har analysene våre et markert brudd i 2015. Vi ser derfor på utvikling før og etter bruddet hver for seg.

2.2 Metodisk tilnærming

I tillegg til å studere utviklingen i lønnsforskjeller over tid ved hjelp av deskriptiv statistikk, benytter vi også multivariate metoder i form av regresjonsanalyse og en dekomponering. Dette gjøres for det første for å studere utviklingen i lønnsforskjeller mellom og innad i virksomheter i kapittel 3.3.⁹ Dekomponeringen tillater oss å splitte opp bidraget til lønnsspredningen i to deler: den delen som skyldes lønnsforskjeller innad i virksomhetene, og den delen som skyldes lønnsforskjeller mellom virksomhetene. Videre dekomponerer vi lønnsforskjellene etter at vi har justert lønn for variasjoner i forklaringsvariablene alder, kjønn, innvandringsstatus¹⁰, deltidsarbeid og utdanning.¹¹

I kapittel 5 undersøker vi sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet på virksomhetsnivå. Fordi virksomheter har ulik sammensetning av ansatte, benyttes regresjonsanalyse for å kontrollere for disse forskjellene – og dermed kunne sammenligne virksomheter med så lik sammensetning som mulig.

⁹ Vi følger samme tilnærming som Dale-Olsen et al. (2018) og benytter *xtsum* i Stata til å dekomponere lønnsvariasjonen i lønnsforskjeller innenfor virksomheter og lønnsforskjeller mellom virksomheter.

¹⁰ Innvandringsstatus er definert som en indikator variabel med verdi 1 dersom lønnstaker er ikke bosatt i Norge eller er klassifisert i kategori B (dvs. «Innvandrer») i SSBs standard for gruppering av personer etter innvandringsbakgrunn (<https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/82>).

¹¹ Andre forklaringsvariabler som vanligvis brukes i tillegg, eller istedenfor, er ansiennitet og stilling eller yrke. I datagrunnlaget mangler vi opplysninger om ansiennitet, men variabler om stilling/yrke er ikke konsistente over tid for det statlige tariffområdet.

3 Lønnsforskjeller i staten 2000–2021

Som beskrevet innledningsvis, er det flere utviklingstrekk som påvirker lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet, og særlig økt grad av lokale lønnsforhandlinger kan forventes å ha vesentlige implikasjoner for lønnsfordelingen.

I dette kapitlet ser vi nærmere på utviklingen i lønnsforskjeller i staten og sammenligner med situasjonen i andre deler av norsk økonomi. Vi bruker ulike mål på lønnsfordeling, for å gi et best mulig bilde av variasjon i lønninger. For det første ser vi på *forholdstall* som mellom de ti prosent høyest lønte og de ti prosent lavest lønte, eller mellom topp/bunn og midten av lønnsfordelingen. Slike mål har den fordel at de er intuitive å forstå, og kan fortelle oss noe om hvordan utviklingen i toppen og bunnen av lønnsfordelingen bidrar til lønnsforskjeller. Disse målene er også mindre sensitive for ekstremverdier enn gjennomsnittsbaserte mål. På den annen side tar ikke slike forholdstall hensyn til spredningen i fordelingen *mellom* toppen og bunnen, det vil si endringer i lønnsfordelingen som skyldes utviklingen i øvrige deler av lønnsmassen, slik at informasjon om den generelle lønnsstrukturen i mindre grad belyses gjennom å studere disse målene. Mål som *varians* gir derimot et mål på spredningen av alle lønninger, ikke bare ekstremverdier. Varians kan defineres som det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittet kvadrert. Dette målet reflekterer endringer i inntektsfordelingen over hele spekteret. Tolkningen av endringer i variansen er imidlertid mer kompleks og mindre intuitiv. Vi bruker de to variantene av spredningsmål til litt ulike formål.

Lønnstakernes rangering etter lønn

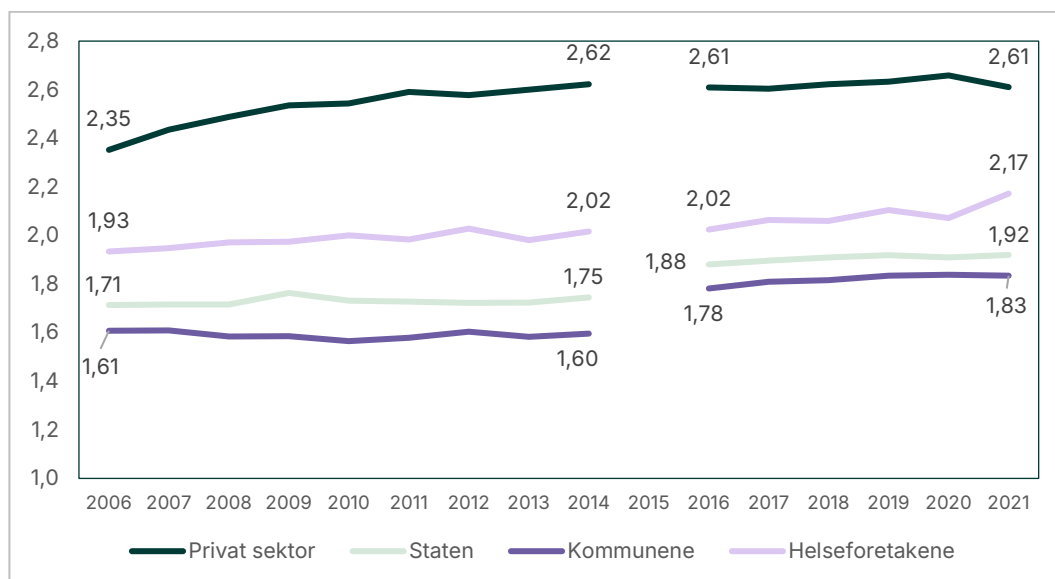
P90 refererer til punktet i lønnsfordelingen hvor 90 prosent av observasjonene ligger under og 10 prosent ligger over. P10 referer tilsvarende til punktet hvor 90 prosent av observasjonene ligger over og 10 prosent ligger under. Med andre ord, hvis man befinner på persentil 90 i lønnsfordelingen, tjener man mer enn 90 prosent av populasjonen, men mindre enn de øverste 10 prosentene. Tilsvarende er P50, ofte referert til som medianen, det punktet i lønnsfordelingen der halvparten av lønnsobservasjonene ligger under og halvparten ligger over.

3.1 Utvikling i lønnsforskjeller i ulike sektorer

Som et utgangspunkt kan det være nyttig å kontrastere utviklingen i lønnsforskjeller i staten med andre deler av økonomien, for å få et inntrykk både av nivåforskjeller og forskjeller i utvikling over tid. Vi starter med å undersøke hvordan lønnsfordelingen målt som forholdene mellom P90, P50 og P10 har utviklet seg i privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene i perioden 2006–2021¹².

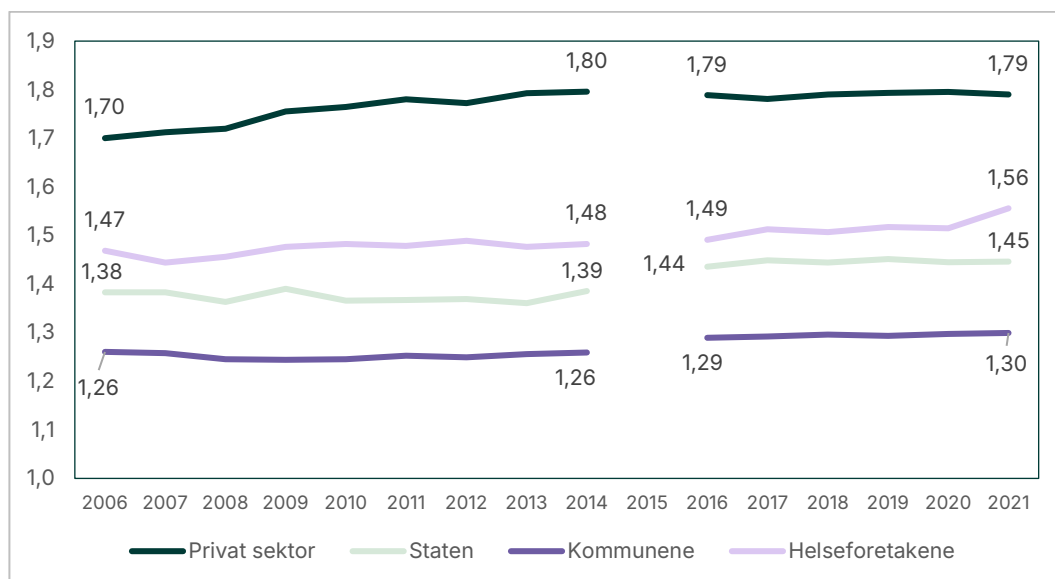
¹² Perioden er avgrenset fordi vi mangler opplysninger om virksomhetsnummer i kommunene i årene 2000–2005.

Figur 3.1 Utvikling i P90/P10. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



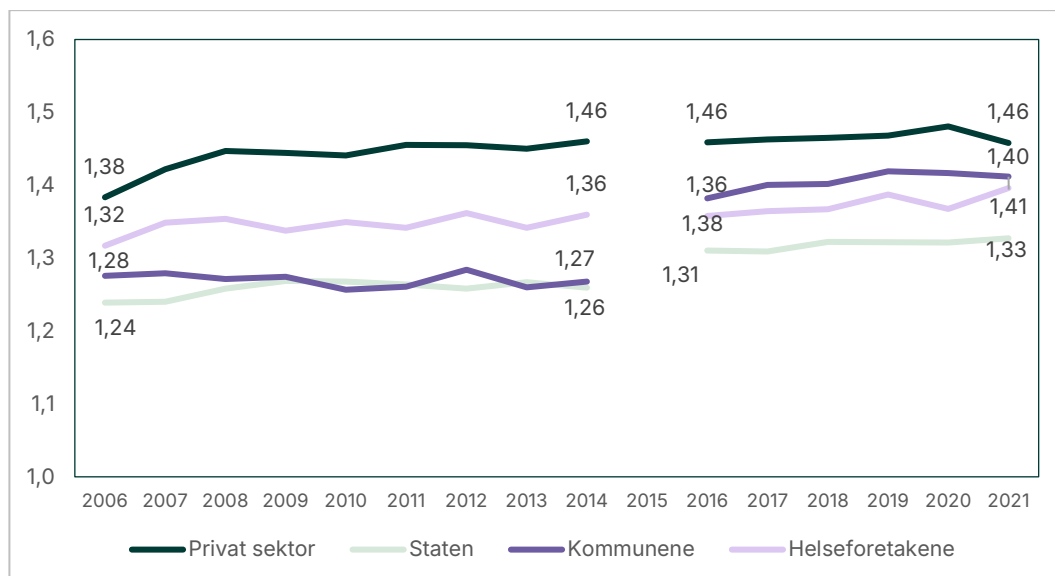
Figur 3.1 viser for det første at lønnsforskjellene er betraktelig større i privat sektor enn det de er i både helseforetakene, staten og kommunene. Mens de ti prosent høyest lønte i privat sektor i 2021 tjente 2,61 ganger så mye som de ti prosent lavest lønte, var tilsvarende forholdstall for henholdsvis helseforetakene 2,17, staten 1,92 og kommunene 1,83. Videre er det interessant å legge merke til at det har vært en økning i lønnsforskjellene (målt som P90/P10) i alle sektorer. Relativt sett har økningen i lønnsforskjeller i de fire sektorene vært størst i kommunene, etterfulgt av staten, helseforetakene og til slutt privat sektor: kommunene 13,6 prosent, staten 12,3 prosent, helseforetakene 12,4 prosent og privat sektor 11 prosent. Vi kan imidlertid ikke utelukke at en del av økningen i lønnsforskjeller i perioden som helhet kan skyldes bruddet i datagrunnlaget i 2015. Ser vi isteden på de to periodene hver for seg, har økningen i lønnsforskjeller i den første perioden vært størst i privat sektor (11,5 prosent), dernest helseforetakene (4,7 prosent), staten (2,3 prosent) og kommunene (nesten ingen økning). I perioden 2016–2021 vokste lønnsforskjellene mest i helseforetakene (7,4 prosent), dernest kommunene (2,8 prosent) og staten (2,1 prosent). Det har skjedd lite i privat sektor i andre del av perioden.

Figur 3.2 Utvikling i P90/P50. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



Ser vi på forholdet mellom toppen (P90) og midten (P50) av lønnsfordelingen i figur 3.2, er rangeringen av størrelsen på lønnsforskjellene den samme som for P90/P10. Tilsvarende er hovedtrenden også for dette forholdstallet svakt økende lønnsforskjeller. Mens utviklingen i privat sektor tyder på at den største økningen i lønnsforskjeller har skjedd i perioden 2006–2014, har den største økningen skjedd etter i de andre sektorene. Særlig i helseforetakene ser det ut til at de som er i 90-persentilen tjener stadig mer sammenlignet med medianlønnen i perioden 2016–2021. Lønnsulikheten i staten har økt i hele perioden, men ikke like markant som i privat sektor. Kommunene har hatt en moderat økning i lønnsulikheten, men ser ut til å ha en mer stabil lønnsstruktur i den øvre halvdel av lønnsfordelingen sammenlignet med både privat sektor, helseforetakene og staten. Den svakt oppadgående trenden i alle sektorer antyder at høyere betalte stillinger har hatt en noe sterkere lønnsvekst enn middels lønnede stillinger.

Figur 3.3 Utvikling i P50/P10. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.

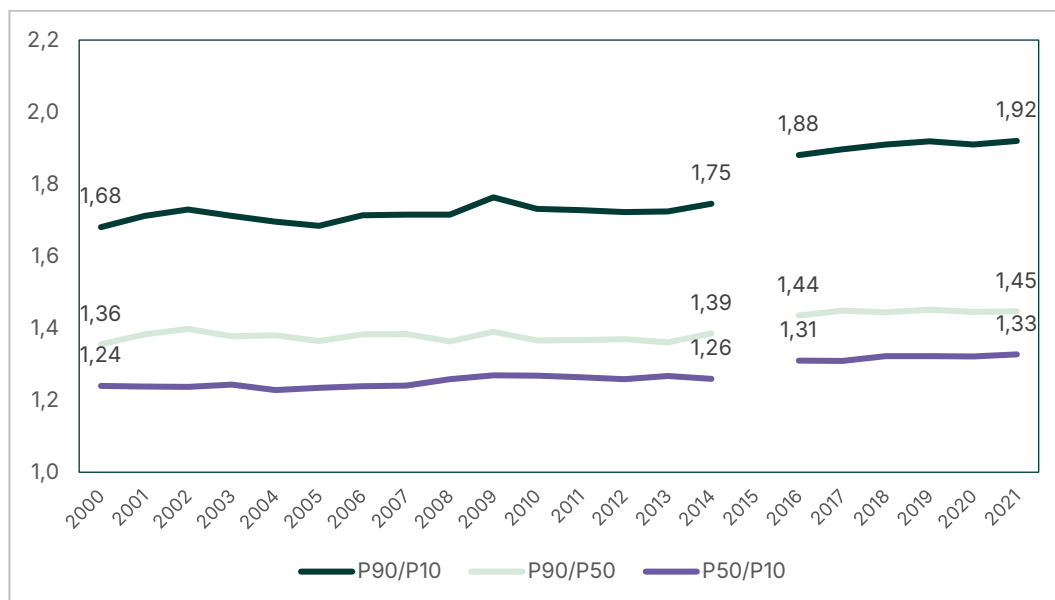


I figur 3.3 ser vi på lønnsutviklingen i bunnen av lønnsfordelingen, det vil si forholdet mellom de lavest lønte (P10) og medianen. Her kan vi legge merke til at nivåforskjellene mellom sektorene er mindre enn mellom de andre forholdstallene vist i de to foregående figurene. Det skyldes primært at de høyeste lønningene i privat sektor (P90) er høyere enn de høyeste lønningene i de andre sektorene, noe vi ser tydelig fra figur V.3 i vedlegget. Utviklingen i P50/P10 er, med unntak av årene 2006–2008 i privat sektor som sammenfaller med høy arbeidsinnvandring, kjennetegnet av stabilitet, men med en svakt økende trend. I kommunene var det en marginal nedgang i lønnsspredningen i nedre halvdel av lønnsfordelingen mellom 2006 og 2014. Det kraftige hoppet i P50/P10 for kommunene er drevet av utviklingen i P10 (se figur V.1 i vedlegget). Med omleggingen til a-ordningen i 2015, ble et betydelig antall lønnsforhold som kjennetegnes av lavere lønn, i form av vikarer, ekstravakter og korte engasjementer, inkludert i datagrunnlaget. Dette er lønnsforhold som tidligere ikke hadde vært registrert i KS sitt PAI-register (se Jordfald et al., 2021).

3.2 Utvikling i lønnsforskjeller i staten

Figur 3.4 viser utviklingen i lønnsspredning i perioden 2000–2021. Det har vært en økning i lønnsspredningen målt ved alle tre forholdstall. Det er imidlertid, som redegjort for i kapittel 2, et brudd i datagrunnlaget i 2015 da a-ordningen ble innført. Det er derfor vanskelig å se hele perioden under ett. Vi ser isteden på utviklingen før og etter bruddet i 2015 separat.

Figur 3.4 Utvikling i forholdet mellom ulike deler av lønnsfordelingen. Staten samlet. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



I perioden 2000–2014 viser P90/P10 en svakt økende trend fra 1,68 i 2000 til 1,75 i 2014. Det er en økning på drøyt fire prosent. Vi ser også en svak økning i både P90/P50 og P50/P10 mellom 2000 og 2014. Etter bruddet i 2015 har P90/P10 hatt en høyere veksttakt enn i den foregående perioden. P90/P50 og P50/P10 fortsetter trenden med svakt økende lønnsforskjeller også i andre del av perioden.

3.3 Lønnsforskjeller innad i og mellom virksomheter

I dette avsnittet undersøker vi utviklingen i lønnsulikhet i det statlige tariffområdet. Vi skiller mellom lønnsforskjeller innen virksomheter og lønnsforskjeller mellom virksomheter. Som nevnt i avsnitt 2.1 er begrepet virksomhet, som er enheten vi har i vårt datagrunnlag, ikke det samme som forhandlingssted. Virksomhet i vårt datagrunnlag følger SSB sin definisjon som er «en lokalt avgrenset funksjonell enhet som hovedsakelig driver aktivitet innenfor en bestemt næringsgruppe» (SSB, 2023). I perioden 2004–2021 er det om lag 5800 virksomheter i staten, og virksomhet tilsier dermed en mer detaljert inndeling enn forhandlingssted.

Lokale forhandlinger og virksomhetsbegrepet

Lokale lønnsforhandlinger i staten betyr at det forhandles på det som i hovedtariffavtalene omtales som virksomhet. Som vi har påpekt, tilsvarer ikke denne forståelsen av virksomhet den definisjonen som legges til grunn av SSB. Våre analyser gjøres med utgangspunkt i SSBs virksomhetsdefinisjon og vi i dette avsnittet studerer lønnsforskjeller mellom og innad i de enkelte fysiske enhetene som utgjør en arbeidsplass og sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsbredning innad i de enkelte fysiske enhetene som utgjør en arbeidsplass i kapittel 5. I den sistnevnte analysen er det kanskje særlig grunn til å spørre seg hvorfor det skulle være en sammenheng mellom organisasjonsgrad og lønnsbredning innad i en virksomhet dersom det ikke forhandles om lønn i virksomheten. I den sammenhengen er det relevant å nevne at det vanligvis utarbeides lister over arbeidstakere som ønskes prioritert i de lokale forhandlingene fra både fagforening og arbeidsgiver på arbeidsplasser med organiserte arbeidstakere. Listene tas så med inn i forhandlingene på forhandlingsstedet. Det betyr at det vanligvis framsettes en form for krav fra arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene også på lavere nivåer enn det som er forhandlingsstedet etter hovedtariffavtalene, og at det derfor er relevant å studere virksomheter i SSBs forstand.

Formålet her er å undersøke hvorvidt det har vært en økning i lønnsulikhet innen virksomheter og mellom virksomheter i en periode med økt desentralisering av lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet som åpner for større lønnsforskjeller.

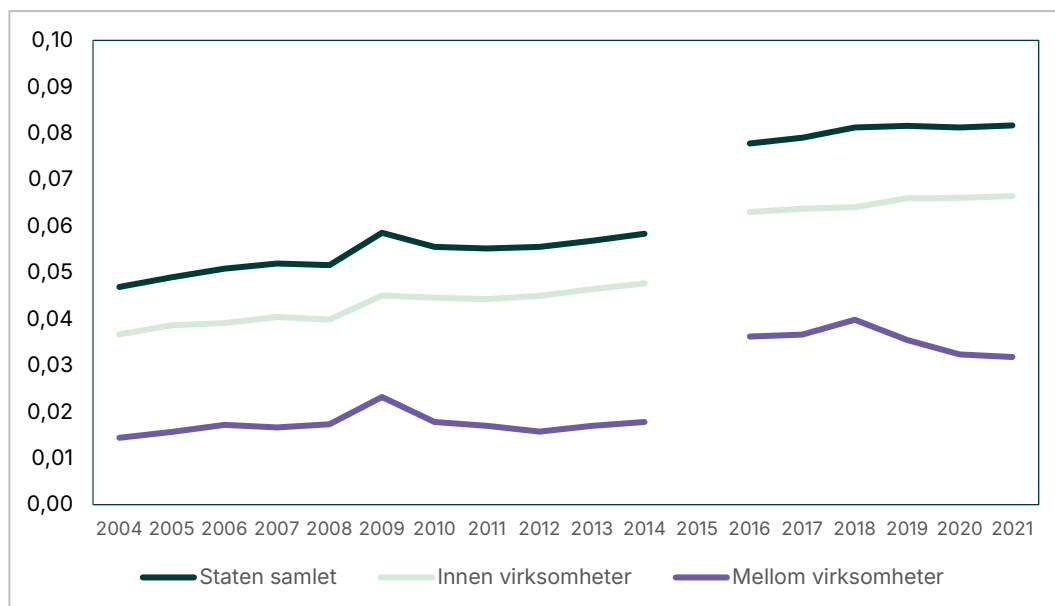
Vi benytter variansen i logaritmisk lønn som et mål for lønnsforskjeller. Variansen tallfester graden av lønnsbredning i datagrunnlaget ved å måle avstanden mellom observert lønn og gjennomsnittlig lønn. En fordel med å benytte variansen av lønn for å måle lønnsulikhet er at man lettere kan skille mellom ulike bidragsyttere til lønnsforskjeller, som kan være kjennetegn ved virksomheter eller arbeidstakerne.

Figur 3.5 viser at lønnsforskjellene i staten samlet har økt i perioden 2004–2014. Dersom vi ser bort fra nivåforskjellen fra 2014 til 2016, som trolig skyldes endringer i datagrunnlaget, fortsetter den økende tendensen fram til 2018. I perioden 2018 til 2021 holder lønnsforskjellene seg nokså stabile.

Fra figur 3.5 ser vi at lønnsforskjellene innen virksomheter er høyere enn forskjeller i gjennomsnittlig lønn mellom virksomheter. Med andre ord bidrar forskjeller innenfor

virksomheter mer enn forskjeller mellom virksomheter. I tillegg viser figuren at lønnsforskjeller innen virksomheter har en økende tendens som er nokså vedvarende gjennom perioden 2004–2021. Når det gjelder forskjellen mellom virksomhetene er det ikke store endringer i perioden fra 2004 til 2014 og fra 2016 til 2021. Dette betyr imidlertid ikke at lønnsforskjellene mellom virksomhetene har vært stabile. De økte for eksempel midlertidig i 2009. De økte også fra 2016 til 2018 og har siden blitt redusert de senere årene. Nedgangen fra 2018 til 2021 har også delvis motvirket de økende lønnsforskjellene innen virksomhetene i samme periode.

Figur 3.5 Variasjon i lønn, målt ved varians i logaritmisk lønn, samlet og fordelt etter variasjon innen virksomheter og mellom virksomheter.



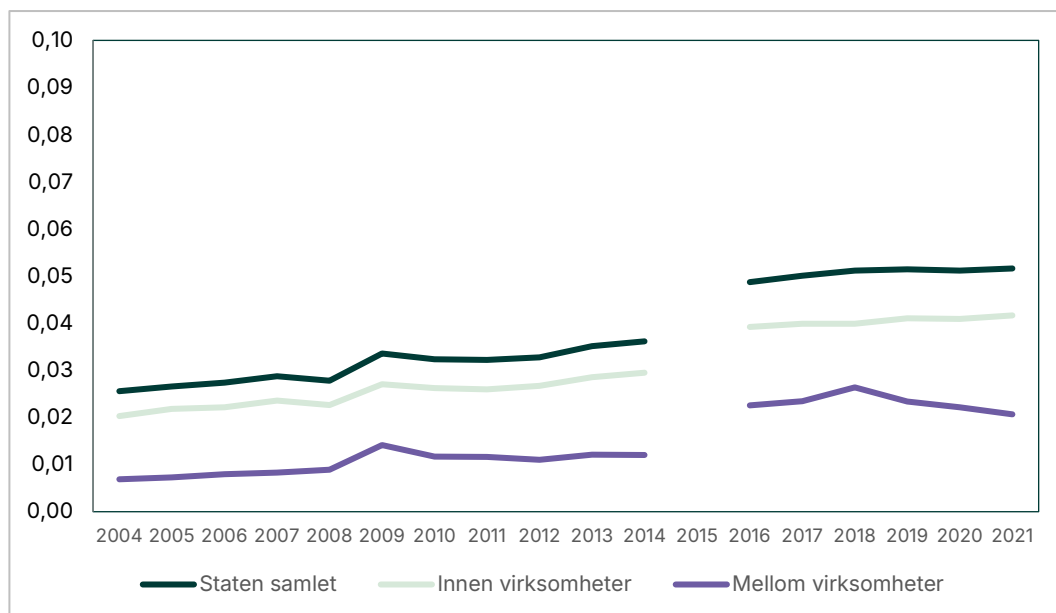
Når vi måler lønnsforskjellene i figur 3.5 sammenligner vi ansatte med ulike kjennetegn. Alder og utdanning er eksempler på kjennetegn som kan forklare hvorfor lønnsforskjeller kan oppstå også innenfor samme virksomhet. Over tid har det vært store sammensetningsendringer i det norske arbeidsmarkedet, eksempelvis en betydelig økning i andelen med høy utdanning. Som vi viser i neste kapittel, har sammensetningen av arbeidstakerne i det statlige tariffområdet også endret seg siden tidlig 2000-tall. Et interessant spørsmål er dermed hvorvidt ulikhetsutviklingen i figur 3.5 henger sammen med at kjennetegnene ved arbeidstokken endres.

Vi benytter en regresjonsanalyse, for hvert kalenderår, hvor vi forklarer logaritmisk lønn med utdanning, alder, kjønn, innvandringsstatus og hvorvidt lønnstakeren jobber deltid. En slik regresjon fordeler lønn i det som kan forklares, eller predikeres for å være mer presis, med de overnevnte variablene og det som ikke kan forklares med de samme variablene. Variasjon i den delen som ikke kan forklares, også kalt residualene, gir uttrykk for variasjon i justert lønn, og kan tolkes som lønnsvariasjon blant lønnstakere med like kjennetegn.

Figur 3.6 viser variasjon i justert lønn. Alle tre målene for lønnsforskjeller i figuren er lavere enn tilsvarende mål i ujustert lønn i figur, 3.5. Avviket skyldes at det er variasjon i den forklarte delen av lønnstakernes lønn, ettersom lønnstakere har ulike kjennetegn.

Utviklingen over tid er imidlertid lite påvirket av at vi justerer for endringer i lønnstakernes kjennetegn, det vil si at vi justerer for endringer i arbeidstakernes sammensetning.

Figur 3.6 Variasjon i justert lønn, målt ved varians i logaritmisk lønn, samlet og fordelt etter variasjon innen virksomheter og mellom virksomheter.

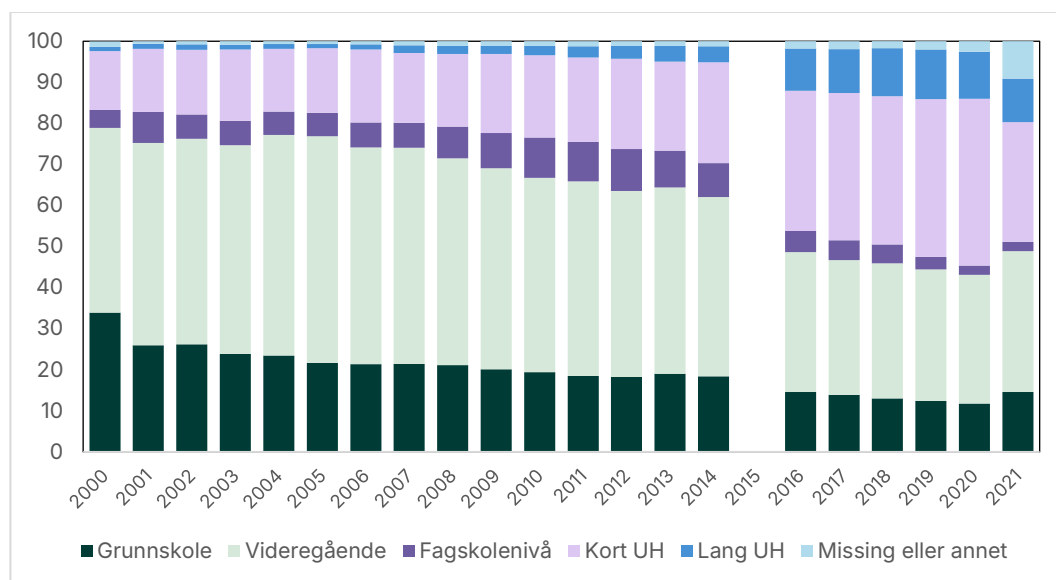


Oppsummert følger lønnsforskjellene innen virksomheter og mellom virksomheter ulike baner i perioden 2004–2021. Lønnsforskjellene innenfor virksomheter bidrar mest til de samlede lønnsforskjellene, og kjennetegnes av vedvarende økning i denne perioden. Lønnsforskjellene mellom virksomheter er mindre, og de har en mer varierende utvikling. De trekker lønnsforskjellene opp i årene 2016–2018, og de trekker lønnsforskjellene ned i de tre påfølgende årene fram til 2021. Forløpet gjennom perioden 2016–2021 preges trolig av hvordan lønnsforskjellene mellom arbeidssteder generelt endrer seg i det statlige tariffområdet. Man ser et lignende mønster også lengre tilbake i tid. For eksempel finner Schøne (2006) både perioder med oppgang og perioder med nedgang i lønnsforskjeller mellom etater i det statlige tariffområdet i årene 1987–2004. For perioden 2004–2021, kan vi dermed si at lønnsforskjellene innenfor virksomheter i det statlige tariffområdet er en viktig driver, både med tanke på nivået til de samlede lønnsforskjellene og økningen gjennom perioden.

4 Kjennetegn ved den laveste delen av lønnsfordelingen

De lavest lønte har hatt en dårligere lønnsutvikling enn ansatte lenger opp i lønnsfordelingen over tid, både i privat og offentlig sektor (NOU 2022: 4). I dette kapitlet undersøker vi hva som kjennetegner lønnstakere i den laveste desilen av lønnsfordelingen i det statlige tariffområdet, altså de ti prosent lavest lønte, og om sammensetningen av denne gruppen har endret seg i perioden 2000–2021. Vi begynner med å se på utdanningsnivå. I tillegg ser vi på demografiske kjennetegn som kjønn, innvandrerbakgrunn og alder, og arbeidsmarkedstilknytning målt med gjennomsnittlig arbeidstid.

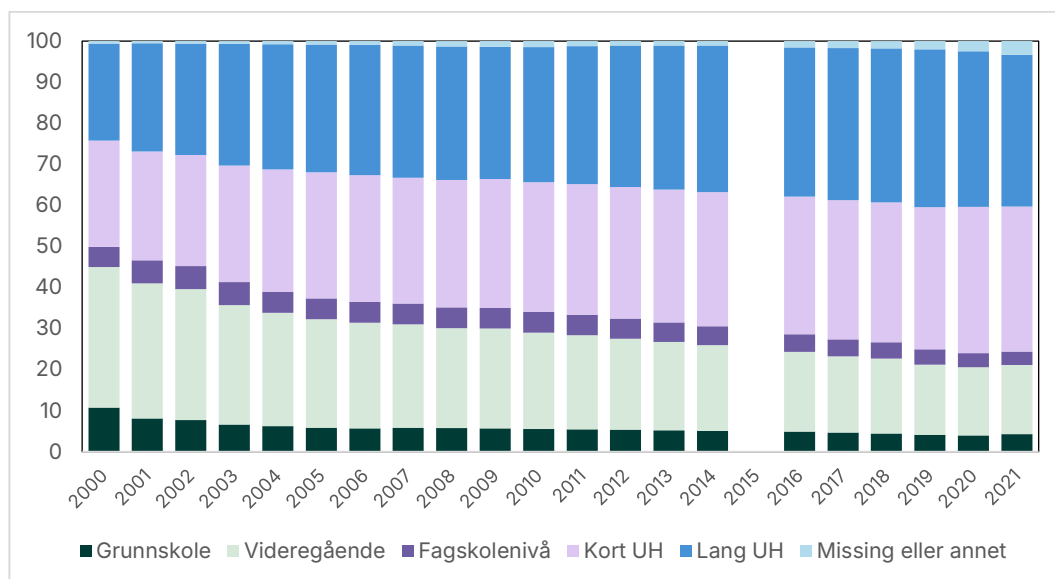
Figur 4.1 Utdanningssammensetning, ansatte i den laveste tiendedelen av lønnsfordelingen. Staten. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger. Prosent.



Personer med grunnskole og videregående utdanning utgjør en stadig mindre andel blant ansatte fra den nederste delen av lønnsfordeling i. Figuren viser også tydelig at blant de lavere lønte lønnstakerne i staten, er det blitt en større andel med lengre utdanning gjennom perioden 2000–2021, særlig for de med kort høyskole- eller universitets utdanning (Kort UH). Her er det viktig å påpeke at dette ikke impliserer fallende avkastning på utdanning i det statlige tariffområdet. Hvordan utdanningssammensetningen til lavere lønte har endret seg over tid, og hva som kjennetegner deres utdanningssammensetning er lettere å svare på dersom vi sammenligner de lavere lønte med alle ansatte i staten sett under ett.

Figur 4.2 viser utdanningssammensetningen i det statlige tariffområdet sett under ett. Et felles trekk i disse to figurene er utviklingen over tid. Over perioden 2000–2021 utgjør ansatte med kortere utdanning en stadig mindre andel. En konsekvens av dette er at lønnstakere med kortere utdanning utgjør en fallende andel i alle desiler langs lønnsfordelingen. Personer med kortere utdanning utgjør imidlertid en større andel blant de ti prosent lavest lønte enn blant statsansatte sett under et.

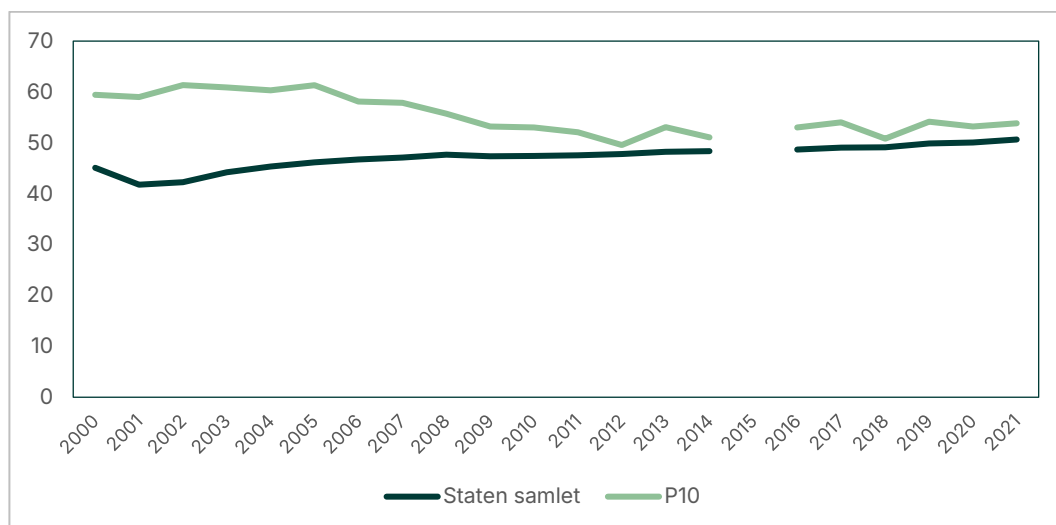
Figur 4.2 Utdanningssammensetning, alle ansatte i staten. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger. Prosent



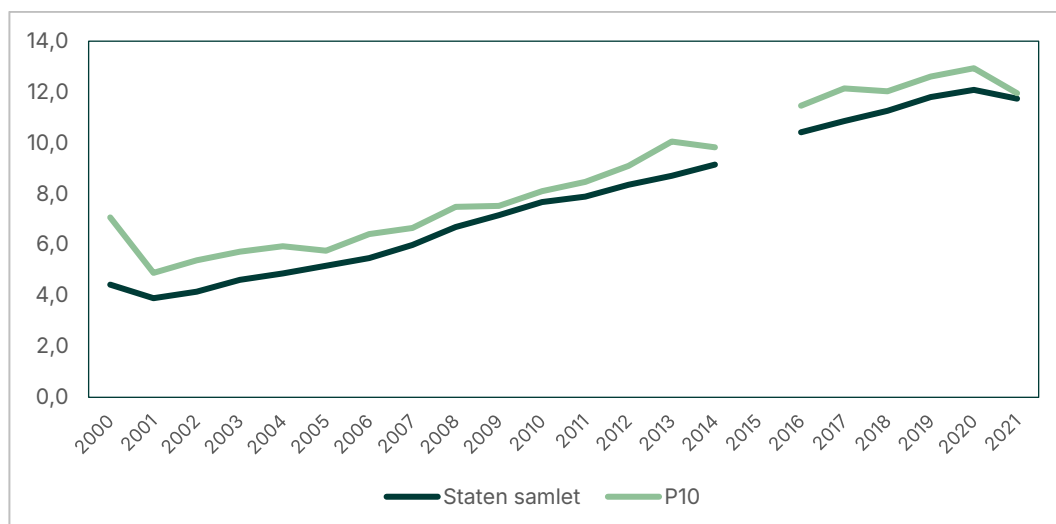
I perioden 2000–2021 er det betydelig endringer i demografiske kjennetegn blant statsansatte. Dette gjelder særlig kvinneandelen og innvandrerandelen. Figur 4.3 viser kvinneandelen blant de lavere lønte og blant alle lønnstakere i staten samlet. Fra 2000 til 2021 har andelen kvinner økt med fem prosentpoeng i staten. I 2021 utgjør kvinner halvparten av ansatte. På den nederste delen av lønnsfordelingen er utviklingen motsatt, andelen kvinner har gått ned i årene 2005–2012. Dette kan sees i lys av at kvinner som kommer inn i arbeidsmarkedet både generelt og i det statlige tariffområdet i økende grad har lengre utdanning. Arbeidstakere med høyere utdanning befinner seg langt sjeldnere i den nederste desilen av lønnsfordelingen. De senere årene, 2016–2021, viser imidlertid en svak tendens for at andelen kvinner i den nederste desilen av lønnsfordeling øker.

Innvandrerandelen blant statsansatte, i figur 4.4, har økt gjennom de siste 20 årene fra 4 til 12 prosent. Andelen innvandrere i den nedre delen av lønnsfordelingen følger tett en lignende utvikling. I 2000 utgjorde innvandrere 7 prosent av lønnstakerne i den nederste desilen av lønnsfordeling, og de utgjorde 12 prosent i 2021. Innvandrere utgjør en større andel blant lønnstakere i den nederste desilen enn lønnstakere samlet i de fleste årene siden 2000.

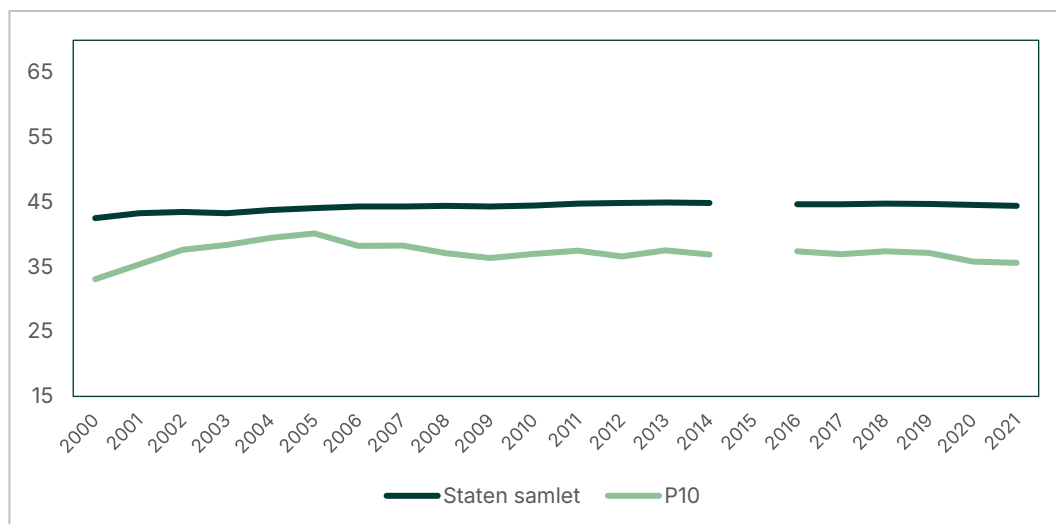
Figur 4.3 Gjennomsnittlig kvinneandel, ansatte i den laveste tiendedelen av lønnsfordelingen og i staten samlet. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger. Prosent.



Figur 4.4 Gjennomsnittlig innvanderandel, ansatte i den laveste tiendedelen av lønnsfordelingen og staten samlet. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger. Prosent.

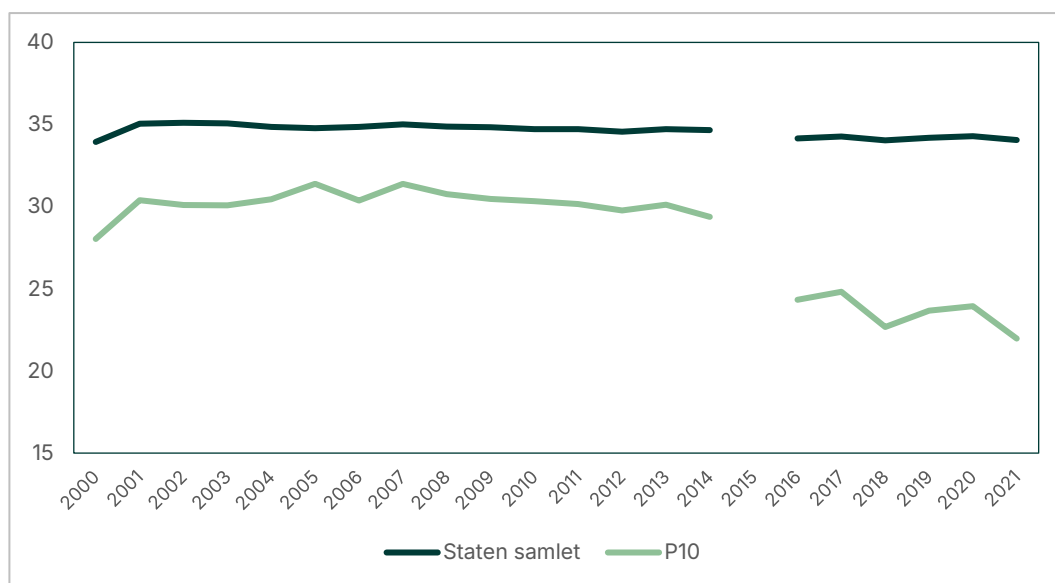


Figur 4.5 Gjennomsnittsalder, ansatte i den laveste tiendedelen av lønnsfordelingen og staten samlet. 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



Når vi ser på gjennomsnittlig alder i figur 4.5, er det ikke overraskende at ansatte i den første tiendedelen av lønnsfordelingen er yngre enn statsansatte i gjennomsnitt. Gjennomsnittlig alder har endret seg betydelig i perioden 2000–2005, men det er mest sannsynlig et resultat av endringer i datagrunnlaget for det statlige tariffområdet. Ser vi bort fra de første årene, viser figuren at gjennomsnittlig alder er ganske stabil i det statlige tariffområdet samlet. Gjennomsnittlig alder blant de med lavere lønn har imidlertid variert mer i perioden 2005–2021. De senere årene har gjennomsnittlig alder i denne gruppen gått ned fra 37 år i 2016 til 36 år i 2021. Gjennomsnittsalder i P10 er på linje med kommunene og helseforetakene. I privat sektor er snittalderen blant de lavest lønte betraktelig lavere: 26 år i perioden 2000–2021.

Figur 4.6 Gjennomsnittlig arbeidstid, ansatte i den laveste tiendedelen av lønnsfordelingen og staten samlet, 2000–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger. Timer.



Figur 4.6 viser gjennomsnittlig arbeidstid blant ansatte med lavere lønn og alle ansatte i staten. De med lavere lønn kjennetegnes av kortere arbeidstid. I perioden 2000–2021, er gjennomsnittlig arbeidstid ganske stabil blant statsansatte, mens den har vært stabil blant ansatte med lavere lønn fram til 2014 også. I årene 2016–2021 kjennetegnes de imidlertid av fallende gjennomsnittlig arbeidstid.

Oppsummert kjennetegnes ansatte i den nederste lønnsdesilen av kortere utdanning, høyere kvinneandel og høyere innvandrerandel. De er yngre i gjennomsnitt og har kortere arbeidstid. Dette er ikke overraskende med tanke på hvilke individuelle kjennetegn som predikerer høyere lønn. Gjennom hele perioden har både andelen innvandrere og andelen med lengre utdanning økt blant ansatte i den nederste desilen. Dette reflekterer generelle endringer i det norske arbeidsmarkedet siden 2000. De senere årene, 2016–2021, skiller seg ut ved at ansatte i den nederste delen av lønnsfordelingen kjennetegnes av fallende gjennomsnittlig arbeidstid. Det er for tidlig til å kunne si om dette er et konjunkturelt og forbigående trekk, eller om det er av mer vedvarende karakter.

5 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet

I dette kapitlet undersøker vi sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet på virksomhetsnivå. Hvorvidt det finnes en slik sammenheng, hva som eventuelt kan forklare denne sammenhengen, eller i hvilken grad fagforeninger bidrar til å presse sammen lønninger, er klassiske spørsmål innen arbeidsmarkedsøkonomi. Oppmerksomheten har imidlertid vært rettet primært mot privat sektor, og det statlige tariffområdet skiller seg ut langs mange dimensjoner.

En viktig forskjell mellom det statlige tariffområdet og privat sektor er at alle virksomhetene i staten er dekket av tariffavtale. Det kan tenkes at sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet er svak i et arbeidsmarkedssegment hvor lønn fastsettes av tariffavtaler, uavhengig av organisasjonsgraden i virksomheten. Samtidig er det fortsatt rom innenfor en tariffavtale for å justere eller tilpasse lønnsdannelsen på virksomhetsnivå, slik at lønnsspredningen kan variere mellom virksomheter selv om de er dekket av tariffavtaler. Svarstad & Nymoen (2023) finner for eksempel at tariffavtale er et viktig premis for at høyere organisasjonsgrad kan slå ut i lavere lønnsulikhet i privat sektor i Norge. I dette kapitlet undersøker vi hvorvidt lønnsspredningen på virksomhetsnivå i staten henger sammen med organisasjonsgraden i virksomheten, og hvorvidt den sammenhengen har endret seg over tid.

For å undersøke samvariasjonen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet tar vi utgangspunkt i virksomheter i staten med minst ti ansatte hvert år i perioden 2004–2020¹³. Årsaken til at vi avgrensner datagrunnlaget til virksomheter av en viss størrelse er at variasjonen i organisasjonsgrad og lønnsspredning er mer sårbar for tilfeldigheter og målefeil i mindre virksomheter. Med en slik avgrensning består utvalget i regresjonen av 1923 av 5768 statlige virksomheter som er til stede i datagrunnlaget.

Vi benytter oss av regresjonsanalyse for å estimere sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet. Fordelen med en regresjonsanalyse er at vi kan være selektive i hvilken variasjonskilde vi benytter for å tallfeste sammenhengen. Dette betyr at vi kan kontrollere for forskjeller mellom virksomheter som kan forklare eller bidra til samvariasjonen mellom organisasjonsgrad og lønnsspredning. Sagt på en annen måte tillater regresjonsanalysen at vi kan estimere sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsspredning blant virksomheter som er mest mulig like.

Tabell 5.1 viser resultater fra regresjonsanalyser hvor vi måler lønnsspredningen i virksomheten ved forholdet mellom en middelslønn (dvs. medianlønn eller 50. persentil, p50, i virksomheten) og en lønn i bunnen av lønnsfordelingen (dvs. 10. persentil, p10) i virksomheten. Alle estimatene i tabellen viser at det er en negativ sammenheng mellom

¹³ Avgrensning i perioden skyldes at opplysninger om virksomhetsnummer er mangelfulle i tidligere år og at vi ikke har opplysninger om skattefradraget for betalt fagforeningskontingent i 2021. Informasjon om hvorvidt en lønntaker er registrert med skattefradrag for betalt fagforeningskontingent i registerdata fra SSB, benytter vi for skille ut fagforeningsmedlemmer og for å regne ut organisasjonsgraden i virksomheten, dvs. andelen lønntakere som er fagforeningsmedlemmer.

organisasjonsgrad og lønnsulikhet. Det betyr at virksomheter med høyere organisasjonsgrad også har mindre forskjeller mellom midten og bunnen av lønnsfordelingen. Styrken på denne sammenhengen blir mindre når vi beveger oss fra venstre til høyre i tabellen, altså når vi inkluderer flere forklaringsvariabler i regresjonen. Vårt foretrukne estimat er i kolonne (4) hvor vi justerer for virksomhetskjennetegn som endres over tid, eksempelvis de ansattes gjennomsnittlige alder og utdannings sammensetning og virksomhetskjennetegn som er faste over tidsperioden, som for eksempel virksomhetens kommune og bransje¹⁴.

En tolkning av estimatet er at dersom vi sammenligner to nokså like virksomheter, og den ene har 10 prosentpoeng høyere organisasjonsgrad, så kan vi forvente et lavere forhold p50/p10 på omtrent 0,013 (dvs. $-0,133 \cdot 0,1$). For å få en ide om størrelsesorden, vil en endring i p50/p10 på 0,07 utgjøre omtrent en prosent av gjennomsnittsverdien til forholdet p50/p10. Det må sies å være en liten endring.

Oppsummert viser kolonne (4) en signifikant sammenheng mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet, selv om vi justerer for faktorer som kan påvirke både organisasjonsgrad og lønnsulikhet.¹⁵

Tabell 5.1 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet, p50/p10, 2004-2020

	(1)	(2)	(3)	(4)
	p50/p10	p50/p10	p50/p10	p50/p10
	-0,228***	-0,215***	-0,159***	-0,133***
	(-7,66)	(-7,12)	(-7,41)	(-6,32)
Kontrollvariabler				x
Årsspesifikke faste effekter (FE)		x	x	x
Virksomhetsspesifikke FE			x	x
N	20 453	20 453	20 298	20 298
adj. R2	0,026	0,036	0,709	0,712

Merknad: Kontrollvariablene består av kvinneandel, innvanderandel, antall ansatte, gjennomsnittsalder, andel lønns-takere på hver av 1-sifret standard for utdanningsgruppering (NUS) i virksomheten. *t*-verdier i parentes; clustering på virksomhetsnivå, * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Hva er den negative sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet et uttrykk for? En mulighet er at sammenhengen representerer en *direkte effekt* av organisasjonsgrad på lønnsulikhet i virksomheten. I litteraturen forklares en slik effekt oftest med at organisasjonsgraden i virksomheten er et uttrykk for fagforeningenes forhandlingsmakt, og at fagforeningenes preferanser innebærer å heve lønningene til deres

¹⁴ Teknisk gjøres dette ved å inkludere en indikatorvariabel for hver virksomhet i regresjonen (dvs. en regresjon med virksomhetsfaste effekter). Vi ser fra tabell 5.1 at forklart varians (adj. R²) øker betydelig i kolonnene (3) og (4) hvor vi kontrollerer virksomhetsfaste effekter, og dette viser at en betydelig del av variasjonen i lønnsulikhet kommer fra forskjeller i lønnsulikhet mellom virksomheter.

¹⁵ Tilsvarende regresjoner for p90/p10 viser også en negativ sammenheng mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet, men noe svakere og mindre signifikant. Se tabell V4 i vedlegget.

«medianmedlem», det vil si de mest typiske medlemmene (Booth, 1994). Internasjonalt har de lavere lønte vært overrepresentert som fagforeningsmedlemmer, slik at økt fagforeningsmakt har bidratt til å heve de laveste lønningene, noe som bidrar til redusert lønnsulikhet. Denne forklaringen er imidlertid mindre relevant for Norge generelt, og det statlige tariffområdet spesielt, ettersom ansatte med lavere lønn er underrepresentert blant fagforeningsmedlemmene. Nærmere bestemt er andelen organiserte lavere på den nedre delen av lønnsfordelingen i staten enn på den øvre.

En annen mekanisme som kan ligge bak en direkte effekt av organisasjonsgrad på lønnsulikhet, er at fagforeninger og/eller deres medlemmer har mer positive holdninger til omfordeling enn uorganiserte (Finseraas, 2009; Checchi et al., 2010), slik at økt forhandlingsmakt også kan bidra til lavere lønnsforskjeller fordi det er en prioritering fra fagforeningenes side i forhandlingene. Svarstad & Nymoen (2022) og Herzer (2016) finner empirisk støtte for en direkte negativ effekt av organisasjonsgrad på lønnsulikhet.

En annen mulighet er at sammenhengen (også) går andre veien, fra lønnsulikhet til organisasjonsgrad. En slik motsatt sammenheng kan på den ene siden forklares med at økt ulikhet kan svekke insentivene til å (for)bli fagforeningsmedlem blant individer i begge ender av lønnsfordelingen, slik at økende ulikhet kan bidra til lavere organisasjonsgrad (Checchi et al. 2010). Men det kan også tenkes at en økning i lønnsulikheten bidrar til høyere organisasjonsgrad, dersom økt lønnsspredning bidrar til en mobilisering for fagforeningsmedlemskap. Svarstad & Nymoen (2022) finner en svak positiv sammenheng mellom økt lønnsulikhet ett år og organisasjonsgrad påfølgende år. Dersom det er en sammenheng som går fra lønnsulikhet til organisasjonsgrad, vil den bidra til at vi ikke har estimert en ren effekt av organisasjonsgrad på lønnsulikhet i regresjonen. Er sammenhengen fra lønnsulikhet til organisasjonsgrad positiv, har vi undervurdert styrken på den negative sammenhengen i regresjonen.

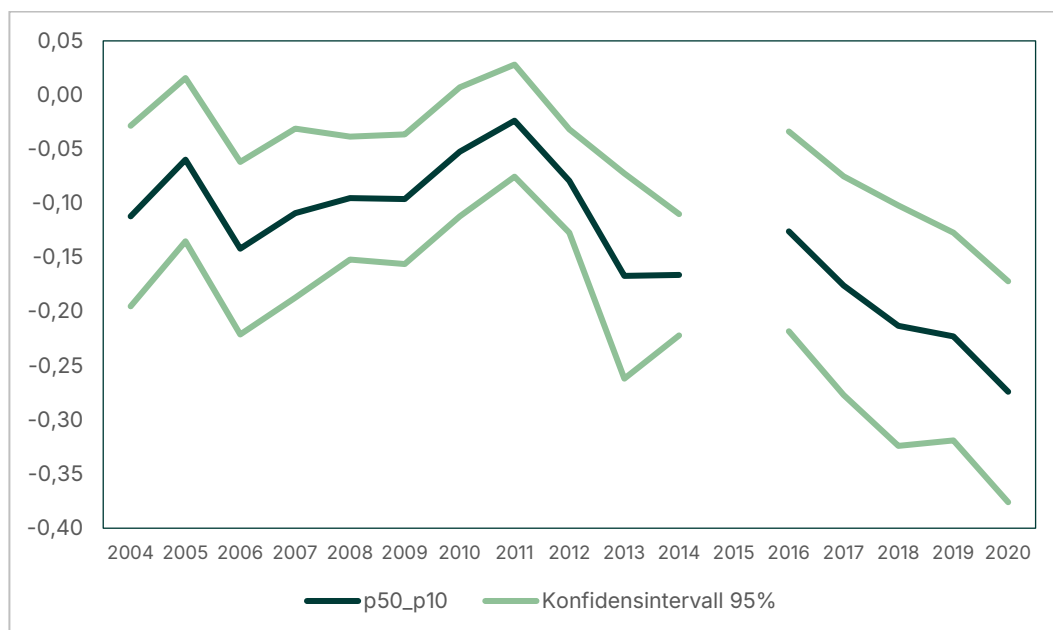
En tredje forklaring på den observerte sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsspredning i virksomheter i staten, kan være at det er andre, bakenforliggende forhold som påvirker både organisasjonsgraden og lønnsulikheten i virksomheten, men som ikke fanges opp i regresjonen. Selv om vi kontrollerer for en del sentrale kjennetegn som kan bidra til sammenhengen, slik som sammensetning av ansatte etter utdanningsnivå, er det ikke alt vi fanger opp i regresjonsanalysen. Et eksempel er yrke eller stilling. Utdannings sammensetning er dels, men ikke fullstendig overlappende med yrkesgrupper. Andre faktorer som kan påvirke sammenhengen, og som ikke fanges opp i vår regresjon, er lokale arbeidsmarkedsforhold.

5.1 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og ulikhet over tid

Gitt at lønnsdannelsen i det statlige tariffområdet har vært utsatt for ulike impulser siden 2004 (se kapittel 3), er det interessant å undersøke hvorvidt sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet (p50/p10) har endret seg over tid.

Figur 5.1 viser resultater fra en regresjonsmodell på linje med kolonne (4) i tabell 5.1. En viktig forskjell er at vi tillater at sammenhengen varierer gjennom årene istedenfor å estimere en sammenheng for hele perioden.¹⁶

Figur 5.1 Sammenheng mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet, p50/p10, over tid



Merknad: Konfidensintervallene viser hvor presist sammenhengene er estimert i regresjonene, og de viser hvorvidt estimatene er signifikant forskjellige fra null.

Figuren viser at styrken på sammenhengen har variert noe i perioden. Over tid har den lignende størrelse som estimatet for hele perioden sett under ett (se tabell 5.1, kolonne (4)) og det betyr at organisasjonsgraden har begrenset prediksjonsverdi for lønnsulikhet også når vi ser hvert år for seg. Imidlertid viser den en tydelig tendens til å styrkes de senere årene. Tilsynelatende samvarierer denne styrkningen med perioden etter at Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale i 2016, og følgelig det økte innslaget av lokal lønnsdannelse som ble vist i figur 1.2. Imidlertid ser sammenhengen ut til å ha styrket seg også i flere år før avtalesplitten. Det er derfor vanskelig å konkludere med hvorvidt, og eventuelt hvor mye avtalesplitten i seg selv forklarer av den sterkere negative sammenhengen mellom organisasjonsgrad og ulikhet. For å kunne gå nærmere inn på en slik sammenheng, ville det vært nødvendig å kunne studere de to avtaleområdene separat. Våre data tillater oss ikke å gjøre et slikt skille.

En mulig forklaring på at sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet har blitt sterkere over tid, kan være at det er en lønnspremie forbundet med å være fagorganisert (Dale-Olsen & Østbakken, 2023), og at denne har endret seg. Lønnspremien kan endres over tid, for eksempel som følge av endringer i sammensetning av fagorganiserte. Dersom flere lavlønnte organiserer seg, kan man se for seg at deres lønnskrav i større grad hensyntas og at de dermed oppnår en høyere lønnspremie. Ved nærmere undersøkelse av datagrunnlaget, observerer vi en svak økning i organisasjonsgraden blant de ti prosent lavest lønnte i årene fra 2016, noe som kan bidra til å forklare den sterkere sammenhengen

¹⁶ Til dette bruker vi en regresjonsmodell med virksomhetsfast effekter, årsfaste effekter og interaksjoner mellom år og hver av forklaringsvariablene.

mellom organisasjonsgrad og p50/p10 som vi observerer i figur 5.1. For å kunne si noe sikkert om hvorvidt dette er en relevant forklaring bak utviklingen i figur 5.1, kreves mer dyptgående analyser.

6 Oppsummering og konklusjon

I denne rapporten undersøker vi utviklingen i lønnsforskjeller i staten i perioden mellom 2000 og 2021. I denne perioden har staten vært gjenstand for store endringer som respons på ulike samfunnstrender, både i form av endret sammensetning av de ansatte som jobber i staten, og i form av endringer i lønnsdannelsen. Disse utviklingstrekkene motiverer analyser av utvikling i, og forklaringer på, lønnsforskjeller i staten.

Lønnsforskjellene i staten, målt som forholdet mellom de høyest lønte og de lavest lønte, er moderate sammenlignet med privat sektor. Det skyldes primært at de høyest lønte i privat sektor har et betraktelig høyere lønnsnivå enn hva som er tilfellet i andre deler av økonomien. Kommunene har en noe mer sammenpresset lønnsfordeling enn staten, mens helseforetakene har noe større lønnsforskjeller. Disse forskjellene i lønnsfordeling kan delvis forklares med ulik sammensetning av arbeidsstokken.

Lønnstakere i den laveste delen av lønnsfordelingen har hatt en dårligere lønnsutvikling enn ansatte lenger opp i lønnsfordelingen både i privat og i offentlig sektor (NOU 2022: 4). Dette kan sees i lys av at de fra den nederste delen av lønnsfordelingen skiller seg ut fra resten av lønnstakerne, når det gjelder observerbare kjennetegn (Jordfald et al. 2021, Svarstad & Dapi, 2022). Det samme gjelder for lavere lønte i staten, disse har kortere utdanning, er yngre og har kortere arbeidstid. Både kvinner og innvandrere er overrepresentert i den nedre delen av lønnsfordelingen. Endringer på tilbudssiden i det norske arbeidsmarkedet siden 2000, med økt innvandring og flere som tar høyere utdanning, har også påvirket sammensetningen av ansatte i det statlige tariffområdet. I tillegg kjennetegnes ansatte i den nederste delen av lønnsfordelingen av lavere og fallende gjennomsnittlig arbeidstid de senere årene.

Lønnsforskjellene vi observerer i staten kan deles inn i lønnsforskjeller mellom virksomheter og lønnsforskjeller innenfor virksomheter. Forskjellene innenfor virksomheter utgjør en større andel av de samlede lønnsforskjellene i staten, og de trekker forskjellene opp gjennom årene 2004–2021. Lønnsforskjellene innenfor virksomheter er dermed en viktigere driver enn lønnsforskjellene mellom virksomheter. Dette kan være en effekt av at forhandlingsstedene i staten forholder seg til samme avtalte økonomiske ramme, og at dette begrenser hvor store lønnsforskjellene mellom virksomhetene i staten kan bli over tid. I samme virksomhet vil endringer i ansattes kjennetegn, som vi ikke har kunnet kontrollere for i analysen, for eksempel ansiennitet, oppgaver og ansvar, resultere i endrete samlede lønnsforskjeller i staten.

Vi finner en negativ og signifikant sammenheng mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet i statlige virksomheter. Sammenhengen kan være et uttrykk for at organisasjonsgrad demper lønnsulikhet innad i virksomhetene. Vi kan imidlertid ikke utelukke at sammenhengen påvirkes av andre, bakenforliggende faktorer, men den framstår som robust også når vi sammenligner virksomheter med like observerbare kjennetegn. Analyser av hvordan sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsfordeling har utviklet seg, viser at styrken på sammenhengen har variert noe i perioden og ser ut til å ha styrket seg noe i annen halvdel av perioden. Det er imidlertid vanskelig å si om det skyldes at

den direkte effekten har styrket seg, eller om bidraget fra de bakenforliggende faktorene har økt.

Trenden i perioden 2000–2021 er at lønnsspredningen har vist en svakt oppadgående, men vedvarende trend i staten. Denne trenden er ikke unik for staten, men kjennetegner arbeidsmarkedet som helhet. Det er imidlertid variasjoner mellom sektorene. På grunn av brudd i datagrunnlaget, er det vanskelig å sammenligne nivået på lønnsforskjeller i perioden under ett. Vi har derfor satt fokus på utvikling over tid ved at vi analyserer perioden før og etter databruddet i 2015 hver for seg. Det er ikke store forskjeller i utviklingen i lønnsspredning i staten før og etter bruddet.

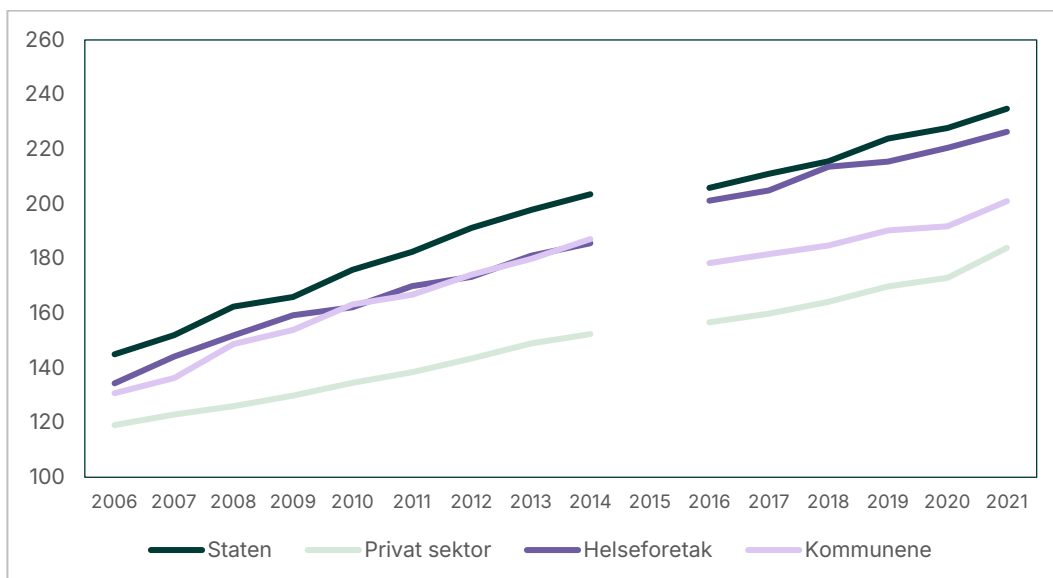
Oppsummert har trenden i lønnsforskjellene i staten vært svakt oppadgående de siste 20 årene. Utviklingen bør sees i lys av den generelle trenden med økende lønnsforskjeller i flere sektorer i økonomien, og staten utmerker seg ikke i så måte.

Referanser

- Acemoglu, D., & Pischke, J. S. (1999). The structure of wages and investment in general training. *Journal of political economy*, 107(3), 539-572. <https://doi.org/10.1086/250071>
- Andreasson, U. (2017). *Tillid – det nordiske gull*. Nordisk ministerråd.
- Booth AL (1994) *The Economics of the Trade Union*. Cambridge University Press.
- Calmfors, L., Ek, S., Kolm, A. S., & Skedinger, P. (2018). *Hur fungerer kollektivavtalen?* Arbetsmarknadsekonomiska rådet.
- Checchi, D., Visser, J., & Van De Werfhorst, H. G. (2010). Inequality and union membership: The influence of relative earnings and inequality attitudes. *British Journal of Industrial Relations* 48(1), 84-108. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00757.x>
- Dahl, C. M., Le Maire, D., & Munch, J. R. (2013). Wage dispersion and decentralization of wage bargaining. *Journal of Labor Economics* 31(3), 501-533.
- Dale-Olsen, H., & Østbakken, K. M. (2023). Økonomisk gevinst av fagorganisering på toppen av akademia? En empirisk analyse av lønnsdannelsen blant professorer. *Søkelys på arbeidslivet*, 40(3), 1-21 <https://doi.org/10.18261/spa.40.3.1>
- Finseraas, H. (2009). Income inequality and demand for redistribution: A multilevel analysis of European public opinion. *Scandinavian Political Studies* 32(1), 94-119. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00211.x>
- Herzer, D. (2016). Unions and income inequality: A Heterogeneous panel co-integration and causality analysis. *Labour*, 30(3), 318-346. <https://doi.org/10.1177/08912424166348>
- Jordfald B., Svarstad E. & Nymoer, R. (2021). *Hvem er de lavlønte?* Fafo-rapport 2021:29. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20796.pdf>
- NOU 2022: 4 (2022). *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-4/id2906847/?ch=1>
- NOU 2023: 30 (2023). *Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-30/id3018750/?ch=1>
- OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en
- OECD (2023). *Dataset: LFS - Decile ratios of gross earnings*. Hentet 30. januar 2024 fra https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I
- Schøne, P (2006), *Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1987- 2004*. ISF-rapport 2006:3. Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/177455/R_2006_3.pdf
- SSB (2023, 31. august) Definisjon av enhetstyper. Statistisk sentralbyrå <https://www.ssb.no/meta-data/definisjoner-av-statistiske-enheter>
- Svarstad E. & Dapi B. (2022) *De varig lavlønte – omfang og kjennetegn*. Fafo-rapport 2022:02. <https://www.fafo.no/images/pub/2022/20804.pdf>
- Svarstad, E., & Nymoer, R. (2023). Wage inequality and union membership at the establishment level: An econometric study using Norwegian data. *Oxford Economic Papers* 75(2), 371-392. <https://doi.org/10.1093/oep/gpac018>

Vedlegg

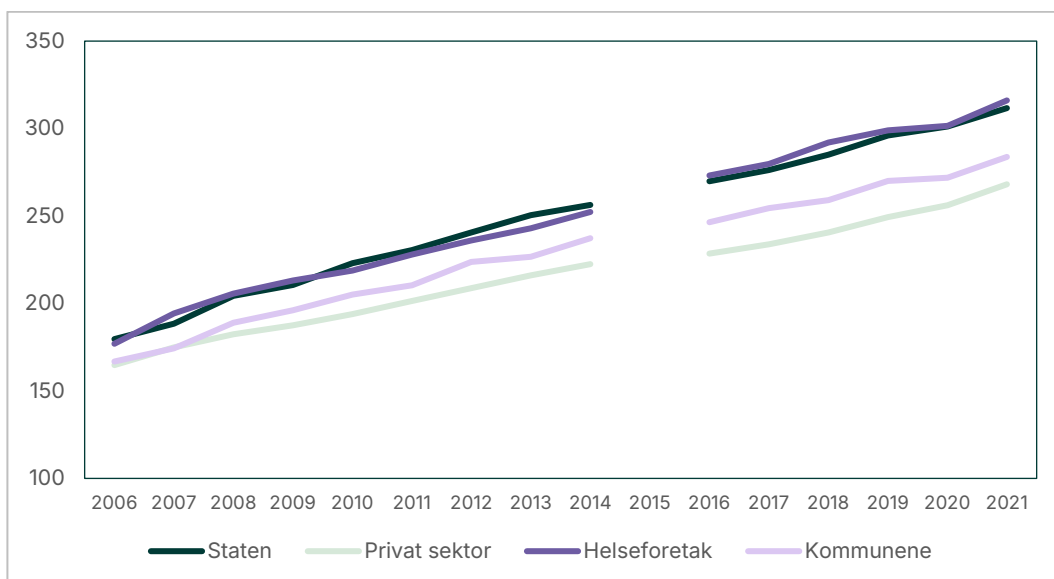
Figur V.1 Utvikling i P10. Timelønn. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



Tabell V1 P10. Timelønn 2006 til 2014 (referanseår 2006), og 2016 til 2021 (referanseår 2016)

	Staten	Privat sektor	Helseforetak	Kommunene
2006	100	100	100	100
2007	105	103	107	104
2008	112	106	113	114
2009	114	109	119	118
2010	121	113	121	125
2011	126	116	126	128
2012	132	120	129	133
2013	136	125	135	138
2014	140	128	138	143
2015				
2016	100	100	100	100
2017	102	102	102	102
2018	105	105	106	104
2019	109	108	107	107
2020	111	110	110	108
2021	114	117	113	113

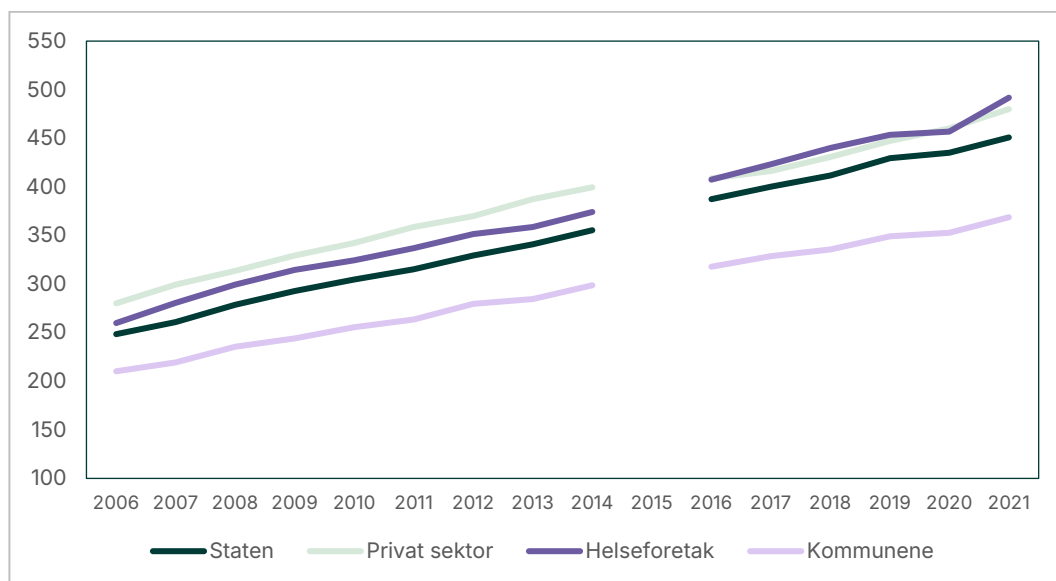
Figur V.2 Utvikling i P50. Timelønn. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



Tabell V2 P50. Timelønn 2006 til 2014 (referanseår 2006), og 2016 til 2021 (referanseår 2016)

	Staten	Privat sektor	Helseforetak	Kommunene
2006	100	100	100	100
2007	105	106	110	105
2008	114	111	116	113
2009	117	114	120	118
2010	124	118	124	123
2011	128	122	129	126
2012	134	127	133	134
2013	139	131	137	136
2014	143	135	143	142
2015				
2016	100	100	100	100
2017	102	102	102	103
2018	106	105	107	105
2019	110	109	109	110
2020	112	112	110	110
2021	116	117	116	115

Figur V.3 Utvikling i P90. Timelønn. Privat sektor, staten, kommunene og helseforetakene. 2006–2021. SSBs lønnsstatistikk, egne beregninger.



Tabell V3 P90. Timelønn 2006 til 2014 (referanseår 2006), og 2016 til 2021 (referanseår 2016)

	Staten	Privat sektor	Helseforetak	Kommunene
2006	100	100	100	100
2007	105	107	108	104
2008	112	112	115	112
2009	118	118	121	116
2010	123	122	125	122
2011	127	128	130	125
2012	133	132	135	133
2013	137	138	138	135
2014	143	143	144	142
2015				
2016	100	100	100	100
2017	103	102	104	103
2018	106	105	108	106
2019	111	109	111	110
2020	112	113	112	111
2021	116	117	121	116

Tabell V.4 Sammenhengen mellom organisasjonsgrad og lønnsulikhet (p90/p50)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	p90_p50	p90_p50	p90_p50	p90_p50
	-0,216***	-0,205***	-0,0644**	-0,0504*
	(-6,68)	(-6,25)	(-2,41)	(-1,73)
Kontrollvariabler				x
Års spesifikke (FE)		x	x	x
Virksomhetsspesifikke FE			x	x
N	20 453	20 453	20 298	20 298
adj. R2	0,010	0,014	0,539	0,540

Merknad: Kontrollvariablene består av kvinneandel, innvanderandel, antall ansatte, gjennomsnittsalder, andel lønns-
takere på hver av 1-sifret standard for utdanningsgruppering (NUS) i virksomheten. *t*-verdier i parentes; clustering på
virksomhetsnivå, * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

