

# En annorlunda presentation av statstjänstemannastatistiken

av civilekonom Siv Gustafsson<sup>1</sup>

## 0. Inledning

Värdet av SCBs statistikproduktion beror på vilken information som insamlas, men den form i vilken materialet presenteras är väl så viktig. I denna artikel skall jag uppehålla mig vid den senare aspekten.

För min studie av lönebildning och lönestruktur inom den statliga sektorn, som kommer att publiceras av Industrins utredningsinstitut, har jag använt mig av statstjänstemannastatistiken. Det har dessvärre visat sig att det inte har varit möjligt att använda de tabeller som redovisas i publikationerna "Statstjänstemän" del I och del II. Primärmaterialet innehåller däremot en mängd uppgifter som är intressanta för en lönestudie.

Med mycket enkla förändringar i presentationen av materialet skulle dess användbarhet öka i hög grad, eftersom lönejämförelser då skulle kunna genomföras utan kostnads- och tidskrävande specialbearbetningar av primärmaterialet.

Lönestatistisk information har betydelse för inkomstfördelningsproblematiken och de förändringar som jag kommer att föreslå nedan är därför av betydelse inte endast för den särskilda studie som jag har gjort utan flera forskare skulle lättare kunna använda sig av statistiken. Artikeln är därför ett förslag till SCB att anpassa publiceringen till den stora användarkategori som utgörs av samhällsekonomiska forskare.

## 1. Lönegrader och löner

Statstjänstemännen får lön enligt ett system av lönegrader och löneklasser och detta har påverkat utformningen av den statistiska informationen. Sålunda anges i de flesta tabeller antalet personer i olika lönegrader och löneklasser. För att få fram lönen måste därför en användare först skaffa sig information om vilken lön som motsvarar en viss löneklass. Om man vill göra jämförelser från år till år måste man skaffa information om lönen i varje löneklass för alla dessa år. Endast i de senaste publikationerna presenteras medellönen i några få tabeller.

Utöver antalet tjänstemän borde medellönen för den indelingsgrund som valts anges. Statistiken blir då också lättare att jämföra med annan löne- och inkomststatistik. En annan fördel är att om både antalet personer och medellönen anges kan de av SCB valda grupperna aggregeras till andra grupper, för vilka man också lätt får fram medellöner och antalet personer. Annan statistisk information som SCB publicerar är aggregerbar på detta sätt. Produktion och investeringar i delbrancherna i industristatistiken kan t. ex. aggregeras till huvudbrancher. Några möjligheter att aggregera så att löneläget i grupper av myndigheter eller regioner kan utläsas ges inte för närvarande i statstjänstemannastatistiken.

## 2. Utbildning och ålder

I ett flertal studier baserade på lönestatistik

för olika grupper och i olika länder har det visat sig att lönerna ökar med utbildningens längd. Det finns en internationellt spridd teori för lönebildning där man ser utbildning som en investering som ger framtida avkastning i form av högre löner.<sup>1</sup> En utbildningsindelning som gör det möjligt att studera lönerna för personer med olika lång utbildning är därför ett önskemål för all lönestatistik även för statstjänstemannastatistiken.

Men lönerna ökar också med åldern så att äldre tjänstemän i allmänhet har högre lön än yngre tjänstemän. För statstjänstemännens del beror detta till en del på lönesystemets uppbyggnad med tjänsteårsberoende befordringsgångar och löneklassuppflyttningar. Den viktigaste förklaringen är emellertid att äldre tjänstemän har befordrats till högre tjänster. Det är naturligt att äldre tjänstemän har uppnått högre tjänster i större utsträckning än yngre tjänstemän, eftersom de haft en längre tid på sig att meritera sig. För att kunna studera utbildningens lönedifferentierte effekt krävs därför att lönerna redovisas i form av en korstabell där utbildning och ålder utgör indelingsgrunderna.

Statstjänstemannastatistiken innehåller en mycket finfördelad utbildningsklassificering. Ett stort arbete har av SCB lagts ned på att införa den s. k. SUN-koden för statstjänstemännen. Denna kod innehåller på tresifvernivå för det första en klassificering efter område av utbildning, t. ex. pedagogisk utbildning, för det andra en klassificering efter utbildningens längd på åtta nivåer från folkskola till forskarutbildning och för det tredje en klassificering efter typ av utbildning inom huvud-

området och nivån för utbildningen. Det skulle således vara mycket lätt för SCB att beräkna åldersindelade medellöner för åtminstone de två första siffrorna i SUN-koden, vilket skulle ge  $8 \times 9 = 72$  rader av medellöner i t. ex. nio kolumner med åldersgrupper.

## 3. Män och kvinnor

En annan intressant information som finns i statstjänstemannastatistiken men som är svår att få fram i det publicerade materialet är löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän.

I den publicerade statistiken anges antalet män och kvinnor i olika lönegrader, men det är svårt att därifrån beräkna den genomsnittliga löneskillnaden. I SAF-statistiken slopades 1971 könsuppdelningen med motiveringen att en förhandlingsstatistik inte bör redovisa lönerna separat för män och kvinnor. Men SCBs publikationer är inte förhandlingsstatistik och därför behöver SCB inte dölja denna värdefulla information.

Kvinnornas arbetsmarknadsbeteende har traditionellt skilt sig från männens genom att många kvinnor gjort avbrott från yrkesverksamhet under en längre tid. Detta resulterar i att kvinnorna inte har haft samma möjligheter att meritera sig för högre tjänster som männen i genomsnitt har haft. Bl. a. på grund av detta förhållande kan man vänta sig löneskillnader mellan män och kvinnor.

Önskemålen om förändringar i redovisningen av statstjänstemannastatistiken kan sammanfattas så att medellöner bör beräknas för män och kvinnor separat för utbildningsgrupper som är åldersindelade. Konkret innebär det att tabellerna 5a och 5b i "Statstjänstemän" del 2 för 1973 skulle utöver antalet personer också anges

<sup>1</sup> Se G. S. Becker, Human Capital [1964] och J. Mincer, Schooling Experience and Earnings [1974].

<sup>1</sup> Industrins utredningsinstitut (IUI).

Tab. 1. Antalet statstjänstemän 1971

Enligt statstjänstemannastatistiken		Enligt löntagarorganisationerna	
Akademiker	46 065	Statsanställda SACO	48 100
Medellång utbildning	202 066	TCO-S	184 500
		SR	19 200
Enbart folkskola eller grundskola	97 017	SF löneplansanställda	95 000

medellöner och helst också standardavvikelser.

Jag skall i det följande visa några exempel på hur en utbildnings- och åldersindelad lönestatistik för statstjänstemännen kan användas. Analysen har möjliggjorts av en specialbearbetning av primärmaterial till 1966 och 1971 års statstjänstemannastatistik, där medellöner och standardavvikelser beräknats för tjänstemän, fördelade efter kön, utbildning, ålder, region och myndighet.

#### 4. Löneskillnader mellan löntagar-kollektiv

På den svenska arbetsmarknaden finns i huvudsak tre stora löntagarorganisationer, nämligen SACO/SR, TCO och LO. Inom den statliga sektorn är LO-medlemmar organiserade i Statsanställdas Förbund, SF. Jag har fördelat statstjänstemännen enligt utbildning så att samtliga akademiker utgör en grupp, personer med folkskola eller grundskola utgör en grupp och övriga tjänstemän, som har någon utbildning utöver grundskolan men inte akademisk utbildning, har sammanförts till gruppen medellång utbildning.

Denna utbildningsgruppering överensstämmer rätt väl med fördelningen av organisationernas medlemmar på de tre löntagarorganisationerna, vilket framgår av tab. 1 ovan. År 1971 fanns fyra löntagarorganisationer, eftersom SR då inte hade fusionerats med SACO. Den relativt goda

överensstämmelsen mellan utbildningsindelningen och fördelningen av löntagarorganisationernas medlemmar har använts för att göra en förenkling i analysen. Akademikernas löner antas avspegla SACO-medlemmarnas löner, lönerna för personer med medellång utbildning, TCO-medlemmarnas löner och lönerna för personer med grundskola eller folkskola avspeglar lönerna för SFs medlemmar.

Ett av målen för LOs lönepolitik har varit att minska löneskillnaderna mellan de egna medlemmarna och medlemmar i tjänstemannaorganisationerna SACO och TCO. Vi vet att de senaste lönerörelserna inom den statliga sektorn har inneburit låglönesatsningar, som borde ha medfört att löneskillnaderna mellan SF-medlemmar och SACO-medlemmar minskat. Redan under perioden 1966 till 1971 förändrades dessa lönerelationer kraftigt. Av tab. 2 framgår att SACO-medlemmar i genomsnitt hade över 50 % högre lön än genomsnittet för samtliga statstjänstemän, medan 1971 detta tal hade sjunkit till litet över 40 %. Dessa data är standardiserade för olikheter i åldersfördelningen mellan de tre kategorierna av statstjänstemän. Löneskillnaden mellan TCO-gruppen och SF-gruppen har också krympt. Utbudet av personer med högre utbildning har ökat under perioden vilket har bidragit till att en lönepolitik som syftat till att minska dessa skillnader har blivit framgångsrik

Tab. 2. Procentuell avvikelse från medellönen för samtliga tjänstemän

	Män		Kvinnor	
	1966	1971	1966	1971
SACO	50,8	43,2	52,2	42,2
TCO-S	0,7	1,0	0,7	1,3
SF	-21,6	-18,1	-16,5	-16,5

Ann. Åldersstandardiserade löner.

#### 5. Utbildningsexpansionens effekter på lönestrukturen

Utbildningsexpansionens effekter på lönestrukturen inom den privata sektorn har undersökts av Österberg och Rydh för U68s räkning på grundval av SAFs tjänstemannastatistik<sup>1</sup>. Deras slutsats var att utbildningsexpansionen i mycket liten utsträckning hade påverkat lönestrukturen. Samtidigt visade de dock en serie diagram, som visade att personer med längre utbildning efter utbildningsexpansionen anställdes i befattningar som tidigare normalt krävde en kortare utbildning.

De förändringar i relativlönerna mellan personer med längre utbildning och personer med kortare utbildning som inträffat mellan 1966 och 1971 är i själva verket betydande just genom att en sådan spridning neråt i befattningshierarkin har inträffat. I tab. 3 på sid. 332 visas att dessa effekter varit avsevärda både inom den privata och den statliga sektorn. Tjänstemännen har indelats i tre grupper, lika för den statliga och den privata sektorn, nämligen för det första akademiker och för det andra en grupp bestående av gymnasieingenjörer, gymnasieekonomer och

<sup>1</sup> Olof Rydh och Gunnar Österberg. En empirisk studie av anpassningsmekanismer på arbetsmarknaden för personer med längre utbildning. SOS 1971: 62.

institutsingenjörer, därför att dessa särredovisas i SAF-statistiken. Den tredje gruppen utgörs av alla andra tjänstemän som inte är akademiker eller har någon av de uppräknade utbildningarna. Akademikergruppens och gymnasiegruppens löner ställs i tab. 3 i relation till "övrigruppens" löner.

Relativlönen för manliga akademiker i privat sektor har minskat från 88 % över "övrigruppen" till 70 %. En del av denna effekt beror på att genomsnittsåldern bland akademikerna på grund av utbildningsexpansionen har sjunkit. Om de manliga akademikerna inom den privata sektorn skulle haft samma åldersfördelning 1971 som 1966 skulle relativlönen för akademikerna legat 74 % högre än för "övrigruppen". Utbildningsexpansionen har därför — även om inte medellönen skulle ha sänkts — medfört en sänkt relativlön för akademiker.

Det relativa löneläget har också sjunkit för gruppen gymnasieingenjörer + gymnasieekonomer + institutsingenjörer från 33 % över "övrigruppens" medellön till 24 %. Österberg och Rydh drog slutsatsen att det hade skett endast obetydliga förändringar i relativlönerna. De jämförde nämligen lönerna för de olika utbildningsgrupper som finns redovisade i SAF-statistiken. Eftersom det blivit ett utbudsoverskott i relation till tidigare förhållanden även för denna grupp har relativlönerna sjunkit också för dem, medan lönerelationen mellan t. ex. civilingenjörer och gymnasieingenjörer inte påverkats lika mycket.

I tab. 3 framgår också att de förändringar i relativlönerna som inträffat inom den privata sektorn har haft sin motsvarighet inom den statliga sektorn. Relativlönerna för manliga statsanställda akademi-

