

Siv Gustafsson

Lönebildning och lönestruktur inom den statliga sektorn



Industriens Utredningsinstitut



Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Vid sidan om det långsiktiga forskningsarbetet utför institutet smärre utredningar rörande speciella problem samt ger viss service åt industriföretag, organisationer, statliga myndigheter etc.

Styrelse

Direktör Erland Waldenström, ordf.

Tekn.dr Ingmar Eidem

Direktör Curt-Steffan Giesecke

Direktör Nils Holgerson

Direktör Tryggve Holm

Direktör Rune Höglund

Direktör Axel Iveroth

Direktör Alde Nilsson

Direktör Åke Palm

Direktör Hans Stahle

Direktör Sven-Olov Träff

Direktör K. Arne Wegerfelt

Ekon.dr Lars Wohlin, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut

Storgatan 19, Stockholm, Box 5037, 102 41 Stockholm 5

Tel. 08-63 50 20

ISBN 91-7204-031-9

**Lönebildning och lönestruktur
inom den statliga sektorn**

Industriens Utredningsinstitut

Lönebildning och lönestruktur inom den statliga sektorn

Siv Gustafsson

With a Summary in English:
**Determination and Structure of Salaries
in the Government Sector of Sweden**

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

INNEHÅLL

FÖRORD	15
Kapitel 1. STUDIENS UPPLÄGGNING OCH VIKTIGASTE RESULTAT	17
1.1 Varför en studie av den statliga lönestrukturen	17
1.2 Det statistiska materialet	17
1.3 Lönebildningen	19
1.4 Det statliga lönesystemet	20
1.5 Marknadskrafternas inflytande på lönestrukturen	21
1.6 Löntagarorganisationernas lönepolitik	23
1.7 Utbildning och lön	23
1.8 Löneskillnader mellan män och kvinnor	25
1.9 Lönepolitik och lönestruktur	26
1.10 Jämförelse med den privata sektorn	28
1.11 Vad har hänt med lönestrukturen efter 1971?	29
Kapitel 2. STATSTJÄNSTEMÄNNENS LÖNESYSTEM OCH AVTALSFÖRHANDLINGAR	31
2.1 Inledning	31
2.2 Statstjänstemännens lönesystem	31
2.2.1 Löneplaner, lönegrader, löneklasser och anställningsform	31
2.2.2 Befordringsgångar	36
2.2.3 Ortsgrupper	36
2.2.4 Lönetillägg	38
2.2.5 Andra avlöningsbestämmelser	40
2.2.6 Lönebegrepp i den officiella statistiken för statstjänstemän	43
2.3 Statstjänstemännens förhandlingsrätt	44
2.3.1 Kort historik	44
2.3.2 Huvudavtalet och statstjänstemannalagen	45
Kapitel 3. EN TEORI FÖR LÖNEBILDNINGEN	48
3.1 Inledning	48
3.2 Marknadslönebildning och det statliga lönesystemet	48

3.2.1	Anställningsmyndighetens möjlighet att påverka lönerna	48
3.2.2	Konkurrensen om arbetskraften mellan statlig och privat sektor	50
3.3	Löneskillnader som en effekt av omfördelning av löneinkomster under livstiden	51
3.3.1	Det allmänna jämviktsvillkoret	51
3.3.2	Löneskillnader mellan personer med olika lång utbildning i jämvikt	52
3.3.3	Inläring under yrkeslivet	56
3.3.4	Kunskapsinvesteringarnas fördelning under livstiden	59
3.3.5	Specifik och allmän inläring under yrkesarbetet	61
3.4	Löneskillnader på grund av avvikelser från modellens förutsättningar	62
3.4.1	Faktorer som är förenliga med jämvikt	62
3.4.2	Begåvningskillnader	63
3.4.3	Löneskillnader på grund av att jämvikt inte uppnås	65
3.5	Tvårsnittskurvor och kohortkurvor	66
3.6	Löneskillnader i ett tvärsnitt	69
3.6.1	Utbildningens och ålderns effekt på lönen	69
3.6.2	Löneskillnader mellan män och kvinnor	70
3.6.3	Löneskillnader mellan statlig och privat sektor	70
Kapitel 4. LÖNEPOLITIK 73		
4.1	Inledning	73
4.2	Principer för lönepolitiken	74
4.2.1	Lönepolitiska frågor	74
4.2.2	Lönedifferentiering	75
4.3	Statstjänstemännens organisationstillhörighet	79
4.4	Löntagarorganisationernas politik	81
4.4.1	Kvinnolönefrågan	81
4.4.2	Regionala löneskillnader	82
4.4.3	Låglönefrågan och löneskillnader mellan tjänstemän tillhörande de olika organisationerna	82
4.4.4	Löneskillnader bland de egna medlemmarna	84
4.4.5	I vilken utsträckning är lönepolitiken förenlig med marknadslönebildning?	86

- 4.5 Arbetsgivarnas lönepolitik 87
- 4.6 Frågor att undersöka empiriskt 88

Kapitel 5. MATERIAL, METODER OCH ÖVERSIKT ÖVER LÖNESTRUKTUREN INOM DEN STATLIGA SEKTORN 90

- 5.1 Inledning 90
 - 5.2 Populationens avgränsning 91
 - 5.3 Studerade variabler 93
 - 5.3.1 Lön 93
 - 5.3.2 Utbildning och utbildningstid 94
 - 5.3.3 Alder och anställningstid 95
 - 5.3.4 Befattningsnivå 96
 - 5.3.5 Arbetsgivarmyndighet 97
 - 5.3.6 Region 98
 - 5.3.7 Några variabler som undersökts i andra lönestudier 98
 - 5.4 Statistisk modell och metod 99
 - 5.4.1 Gruppering av data 99
 - 5.4.2 Modellspecifikation 100
 - 5.4.3 Komponenternas additivitet 102
 - 5.4.4 Estimation av modellen 104
 - 5.4.5 Standardvägningar 104
 - 5.5 Översiktlig presentation av löneskillnader inom den statliga sektorn 108
 - 5.5.1 Skillnaden mellan löneplanslön och fast lön 108
 - 5.5.2 Löneskillnader beräknade genom regression med dummyvariabler 112
- Bilaga till kapitel 5. Kodförteckning 115

Kapitel 6. UTBILDNINGENS OCH ÅLDERNS EFFEKT PÅ LÖNEN 118

- 6.1 Inledning 118
- 6.2 Lönen och skolutbildningens längd 119
 - 6.2.1 Tjänstemännens fördelning efter utbildningens längd 119
 - 6.2.2 Skattning av den enkla skolmodellen 121
 - 6.2.3 Antalet skolår och lönen för enskilda utbildningsgrupper 122
- 6.3 Ålderslönekurvor 124
 - 6.3.1 Längden på skolutbildningen och ålderslönekurvans lutning 124

6.3.2	Spridningen kring ålderslönekurvorna	126
6.4	Diskussion av utbildningsinvesteringars lönsamhet	130
6.4.1	Internräntekalkylen	130
6.4.2	Kalkylens stabilitet över tiden	132
6.4.3	Risken att inte uppnå den genomsnittliga ålderslönekurvan	136
6.5	Några återstående frågor vid analysen av utbildningens lönedifferentierande effekt	139
Kapitel 7. Löneskillnader mellan män och kvinnor 147		
7.1	Inledning	147
7.2	Hur mycket av löneskillnaden kan förklaras av skillnader i ålder och utbildning?	148
7.2.1	Den genomsnittliga löneskillnaden ihela statsförvaltningen	148
7.2.2	Löneskillnader inom enskilda myndigheter	152
7.2.3	Tolkningen av löneskillnaden efter standardisering	157
7.3	Jämförelser med andra studier	158
7.3.1	Löneskillnader inom en enskild forskningsinstitution i USA	158
7.3.2	Löneskillnaden inom andra näringsgrenar i USA och Sverige	161
7.4	Löneutvecklingen under yrkeslivet	164
7.4.1	Begynnelönen	164
7.4.2	Ålderslönekurvan	166
7.4.3	Benägenheten att söka högre befattningar	168
7.4.4	Antalet yrkesverksamma år	169
7.4.5	Avbrott i yrkesverksamheten	171
7.5	Löneskillnadens förändring mellan 1966 och 1971	173
7.6	Kommer löneskillnaderna mellan män och kvinnor att försvinna?	176
Kapitel 8. LÖNEPOLITIK OCH LÖNESTRUKTUR 178		
8.1	Inledning	178
8.2	Det statistiska materialets användbarhet för en undersökning av lönepolitiken	179
8.3	Löneskillnader mellan de tre organisationerna	181

8.4	Lönespridningen inom organisationerna	182
8.4.1	Den individuella lönespridningen	182
8.4.2	Löneskillnader mellan områden av statsförvaltningen	182
8.4.3	Löneskillnader mellan män och kvinnor inom de tre löntagarkollektiven	186
8.5	Regionala löneskillnader	187
8.6	TCO:s lönepolitiska program för undervisningsområdet och lönestrukturen inom skolsektorn	190
8.6.1	Det lönepolitiska programmet	190
8.6.2	Löneskillnader på grund av lärarnas utbildning	191
8.6.3	Löneskillnader mellan manliga och kvinnliga lärare	193
8.6.4	Löneskillnader mellan olika skolstadier	195
8.7	Hur mycket kan löntagarorganisationerna påverka lönestrukturen?	196
Kapitel 9. EN JÄMFÖRELSE AV LÖNERNA INOM STATLIG OCH PRIVAT SEKTOR 191		
9.1	Inledning	198
9.2	Jämförbarheten mellan lönestatistiken för privat och statlig sektor	199
9.3	Lönestrukturen inom statlig respektive privat sektor	201
9.3.1	Löneskillnader inom vardera sektorn	1971 201
9.3.2	Lönestrukturens förändring mellan 1966 och 1971	203
9.4	Innebörden av begreppet konkurrenskraft	207
9.5	De statliga lönernas konkurrenskraft	209
9.5.1	Jämförelse av ålderslönekurvor för olika utbildningsgrupper	209
9.5.2	Ålderslönekurvor för kvinnliga kontorister	213
9.6	Andra faktorer än lönen som påverkar konkurrensförhållandet mellan statlig och privat sektor	214
9.6.1	Risken att inte uppnå åtminstone den genomsnittliga lönen	214
9.6.2	Semester och andra anställningsförmåner	216
9.6.3	Möjligheter att utföra betalda extrauppdrag	218
9.7	Sammanfattning	220

SUMMARY	227
Contents	247
List of figures	252
List of tables	253
LITTERATUR OCH KALLOR	257

FIGURER

3:1	Potentiell begynnelselöen med och utan utbildning	54
3:2	Sambandet mellan utbildningens längd och lönen	55
3:3	Livslöneprofiler	58
3:4	En individs val av investeringsbelopp i en given period	60
3:5	Sambandet mellan tvärsnittskurvor och kohortkurvor	67
5:1	Sambandet mellan ålder och lön enligt regressionsmodellen	103
5:2	Jämförelse av skillnaden i medellön när ålderslönekurvorna har olika lutning	106
6:1	Logaritmisk avvikelser från geometrisk medellön för löneplanslönen	125
6:2	Ålderslönekurvor för manliga statstjänstemän med olika lång utbildning 1971.	127
6:3	Ålderslönekurvor före och efter skatt för manliga statstjänstemän	133
6:4	Spridning kring ålderslönekurvorna för manliga statstjänstemän med olika lång utbildning 1971	137
6:5-6:9	Ålderslönekurvor och standardavvikelser; män med olika typer av utbildning 1971	141-146
7:1	Ålderslönekurvor för män och kvinnor 1971	167
7:2	Fördelning på anställningstid och ålder för heltidsanställda statstjänstemän 1971	172
9:1	Ålderslönekurvor för män i statlig och privat tjänst 1971	210
9:2	Ålderslönekurvor för kvinnor i statlig och privat tjänst 1971	211
9:3	Ålderslönekurvor och åldersfördelning för kvinnliga kontorister i privat tjänst och kontorister i statlig tjänst 1969	215
9:4	Lönespridningen för civilingenjörer och civilekonomer i statlig och privat tjänst 1971	216
9:5	Ålderslönekurvor före och efter skatt för manliga akademiker 1971	217

- 9:6 Ålderslönekurvor för manliga akademiker 1971 222
- 9:7 Ålderslönekurvor för kvinnliga akademiker 1971 223
- 9:8 Ålderslönekurvor för fackskole- och gymnasieutbildade män 1971 224
- 9:9 Ålderslönekurvor för fackskole- och gymnasieutbildade kvinnor 1971 225
- 9:10 Ålderslönekurvor för övriga manliga tjänstemän 1971 226
- 9:11 Ålderslönekurvor för övriga kvinnliga tjänstemän 1971 226

TABELLER

- 2:1 Fördelningen på löneplaner av heltidsanställda tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1971 32
- 2:2 Löneplaner och löneklasser 1971 och 1974 34
- 2:3 Statstjänstemännens fördelning efter anställningsform 1966 och 1971 35
- 2:4 Statstjänstemän i befordringsgångar 1971 och 1973 37
- 2:5 Tjänstemännens ortsgruppsfördelning 1966 och 1971 38
- 2:6 Fasta lönetillägg för hel- och deltidsanställda statstjänstemän 1971 39
- 2:7 Semesterbestämmelser för tjänstemän 41
- 4:1 Utdrag ur "Befattningsnomenklatur tjänstemän" 77
- 4:2 Exempel på befattningsbenämningar för statstjänstemän 77
- 4:3 Statstjänstemännens organisationstillhörighet 1971 80
- 5:1 Den studerade sektorn av arbetsmarknaden 1971 92
- 5:2 Antalet statstjänstemän i denna undersökning 93
- 5:3 Standardvägning för skillnader i ålder och utbildning mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän 1971 108
- 5:4 Löneplanslön och fasta tillägg för statstjänstemän, fördelade efter utbildning och kön 1971 109
- 5:5 Tillägg i genomsnitt för statstjänstemän, fördelade på arbetsgivarmyndigheter 110
- 5:6 Procentuella löneskillnader 1971 mellan olika grupper av statstjänstemän med olika karakteristika, beräknade genom regression med dummyvariabler 113
- 6:1 Antalet manliga statstjänstemän med olika utbildning 120
- 6:2 Utbildningstidens inverkan på lönen för manliga statstjänstemän 121
- 6:3 Faktisk och beräknad lön vid "overtaking point" för olika utbildningsgrupper 123

- 6:4 Standardavvikelser för fast lön för manliga statstjänstemän i olika ålders- och utbildningsgrupper 1971 128
- 6:5 Beräknad andel manliga statstjänstemän som ej har högre lön än den aritmetiska medellönen i olika ålders- och utbildningsgrupper 1971 129
- 6:6 Internräntor för manliga statstjänstemän för olika slag av utbildning i jämförelse med grundskoleutbildning beräknade på tvärsnittet 1971 131
- 6:7 Lönerelationer för manliga statstjänstemän med olika utbildning och ålder vid olika tidpunkter 135
- 6:8 Beräknad andel manliga statstjänstemän med "akademikerlön" respektive "grundskolelön" efter ålder och utbildning. Fast lön 1971 138
- 7:1 Statstjänstemännens utbildnings- och åldersfördelning 1971 149
- 7:2 Löneskillnader bland statstjänstemän 1971, beräknade med separata regressionsmodeller för män och kvinnor 150
- 7:3 Löner för manliga och kvinnliga statstjänstemän 1971 efter standardisering 151
- 7:4 Jämförelse av lönerna för manliga och kvinnliga tjänstemän inom olika statliga myndigheter 1971 före och efter standardisering för skillnader i ålder, utbildning och region 154
- 7:5 Löneskillnad mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän i procent av männens lön 1971 156
- 7:6 Löneskillnad mellan könen i procent av männens lön i några undersökningar 159
- 7:7 Jämförelse av begynnelselönerna för kvinnliga och manliga statstjänstemän med olika utbildning 1971 165
- 7:8 Löneskillnader mellan könen bland statstjänstemän 1966 och 1971 174
- 8:1 Antalet statstjänstemän efter utbildning och organisations-tillhörighet 1971 179
- 8:2 Genomsnittlig procentuell avvikelse för olika utbildningsgrupper från medellönen för samtliga statstjänstemän, åldersstandardiserad 181
- 8:3 Den individuella lönespridningen bland statstjänstemännen inom olika utbildnings- och åldersgrupper. Standardavvikelse i procent av medellönen 183

- 8:4 Åldersstandardiserade löneskillnader mellan manliga tjänstemän anställda vid olika myndigheter 1966 och 1971. Procentuell avvikelse från medellönen för respektive utbildningsgrupp 184
- 8:5 Löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän inom olika utbildningsgrupper 187
- 8:6 Regionala löneskillnader för statstjänstemän 1971 189
- 8:7 Genomsnittlig löneskillnad mellan tjänstemän med viss utbildning och tjänstemän med utbildningen fil.mag., fil.kand. eller pol.mag. inom undervisningsområdet och inom hela den statliga sektorn 1971 192
- 8:8 Genomsnittlig löneskillnad mellan vissa lärare och lärare med fil.mag., fil.kand. eller pol.mag. 193
- 8:9 Löneskillnad mellan manliga och kvinnliga lärare i procent av männens lön 194
- 8:10 Genomsnittlig lönegrad på U-planen 1971 för olika lärargrupper 195
- 8:11 Genomsnittlig procentuell avvikelse för olika lärargrupper från medellönen för lärare vid grundskolan. 196
- 9:1 Tjänstemännens fördelning på olika slag av utbildning inom statlig och privat sektor 1971 200
- 9:2 Löneskillnader med avseende på utbildning och ålder inom statlig och privat sektor 1971 202
- 9:3 Löneskillnader mellan män och kvinnor i statlig och privat sektor 1966 och 1971 204
- 9:4 Antalet tjänstemän i privat och statlig sektor 1966 och 1971 205
- 9:5 Åldersstandardiserade löneskillnader inom privat och statlig sektor för olika utbildningsgrupper 1966 och 1971 206
- 9:6 Jämförelse mellan medellöner och ålderslönekurvornas läge inom statlig och privat sektor 1971 213
- 9:7 En kalkyl över månadslönens storlek för manliga tjänstemän när hänsyn tas till förekomst av bisysslor 219

FÖRORD

Lönesättningen påverkar dels resursfördelningen i samhället, dels inkomstfördelningen. Löneskillnader styr arbetskraften till olika yrken och till olika verksamhetstyper och sektorer av ekonomin, alltefter förskjutningar i efterfrågan på arbetskraft. I enlighet med den s.k. human-kapitalteorin kan löneskillnaden mellan grupper med olika utbildningslängd ses som en avkastning på investering i utbildning. Lönesättningen inverkar därför också på incitamentet att skaffa sig utbildning av varierande längd, vare sig den sker inom utbildningssektorn eller på arbetet. Därigenom avspeglar löneskillnaden delvis den samhällsekonomiska och privatekonomiska lönsamheten av investeringar i utbildning och får ett inflytande på hur stora resurser som satsas på utbildning.

Den statliga sektorn har svarat för en stor del av den totala sysselsättningsökningen i samhället de sista tio åren. Med hänsyn till detta och till att det råder ett nära samspel mellan lönesättningen i statlig och privat sektor har Industriens Utredningsinstitut ansett det angeläget att studera lönestrukturen för tjänstemän inom denna sektor.

Initiativet till föreliggande utredning av lönestrukturen inom den statliga sektorn togs ursprungligen av fil.dr Rudolf Meidner, som förmedlade ett anslag från Riksbanksfonden. Projektet ansågs passa väl in i institutets forskningsprogram, eftersom detta redan upptog en studie av lönestrukturen bland privatanställda tjänstemän med högre utbildning, som utfördes av docent Anders Klevmarken. Denne har fungerat som handledare för projektet.

Utredningen har huvudsakligen inriktats på en analys av livs-löneutvecklingen för tjänstemän med olika utbildningslängd med utgångspunkt från human-kapitalteorin. Författaren söker också förklara löneskillnaden mellan män och kvinnor. Vidare diskuteras lönestrukturens förändring i relation till lönepolitiska mål och hur marknadskrafterna påverkar denna. Lönestrukturen inom den statliga sektorn jämförs med lönestrukturen inom den privata sektorn. Vidare kartläggs löneskillnaden med avseende på verksamhetsområden och regioner.

Undersökningen har utförts av civilekonom Siv Gustafsson. En rådgivande grupp med representanter för Svenska Arbetsgivareföreningen, statens avtalsverk, Statsanställdas Förbund, Statstjänstemannaförbundet och SACO/SR har följt arbetet med utredningen och lämnat synpunkter på det.

Olika versioner av utredningen har diskuterats vid det högre nationalekonomiska seminariet vid Handelshögskolan under ledning av professor Karl G. Jungenfelt och professor Erik Dahmén. Institutet tackar dem för deras värdefulla bidrag och intresse och det aktiva stöd som kommit författaren till del.

Studien har utförts genom en bearbetning av primärmaterialet till statistiska centralbyråns statstjänstemannastatistik. För undersökningen av privatanställda tjänstemäns löner har inom SAF framställda bearbetningar av SAF-statistiken utnyttjats.

Stockholm i januari 1976

Lars Wohlin

KAPITEL 1

STUDIENS UPPLÄGGNING OCH VIKTIGASTE RESULTAT

1.1 VARFÖR EN STUDIE AV DEN STATLIGA LÖNESTRUKTUREN?

Inkomstfördelningen i samhället ägnas stor uppmärksamhet i den politiska och ekonomiska debatten. Eftersom lönerna utgör en stor del av befolkningens inkomster är lönestrukturen av stor vikt för inkomstfördelningen. En allt större del av den svenska arbetskraften har under senare år funnit sysselsättning i den offentliga sektorn. Ju större andel av sysselsättningen som sker i offentlig regi, desto större betydelse för inkomstfördelningen har lönestrukturen inom den statliga sektorn. Men lönestrukturen inom den statliga sektorn kan också på flera olika vägar påverka lönestrukturen inom andra sektorer av samhället.

Lönerna och löneskillnaderna inom den statliga sektorn är väl kända eftersom statliga tjänsters lönegradsplacering finns angiven i offentliga publikationer. Man kan alltså mycket lätt ta reda på lönen för t.ex. en adjunkt, en byrådirektör eller en professor. Däremot är det inte lika lätt att ta reda på hur stora löneskillnaderna är i genomsnitt mellan SACO:s och SF:s medlemmar, mellan manliga och kvinnliga tjänstemän eller mellan statligt och privat anställda tjänstemän. Det är frågor avseende denna typ av löneskillnader som vi här skall försöka besvara.

Syftet med denna undersökning är således att beskriva och förklara lönestrukturen, dvs. löneskillnader mellan tjänstemän. Det är därvid nödvändigt att ha några kriterier enligt vilka intressanta löneskillnader kan utväljas för studium. Sådana kriterier kan lämpligen sökas i anslutning till frågan: Varför finns det löneskillnader? För att få svar på denna fråga måste man bilda sig en uppfattning om hur lönebildningen går till.

1.2 DET STATISTISKA MATERIALET

Den svenska arbetskraften omfattade 1971 3,96 miljoner människor.¹

¹ Arbetskraftsundersökningen, årsmedeltal 1971, utgiven av SCB, 1972.
2-764347 Gustafsson

Alla dessa var dock inte anställda i företag och myndigheter. I siffran ingår egna företagare, anställda i jordbruket och arbetslösa. En stor del av de anställda har deltidsanställning medan endast de heltidsanställda medtagits i denna studie för att undvika att skillnader i arbetstidens längd skall påverka resultaten. Antalet personer med heltidsanställning inom statliga och kommunala myndigheter eller enskilda företag uppgick till 2,22 miljoner, när man med heltidsanställning menar en arbetstid på minst 35 timmar per vecka.

Den statliga sektorn definieras i denna studie så att den omfattar löneplansplacerade tjänstemän i statliga myndigheter, affärsverk och skolor. Lärare är visserligen anställda av kommunerna men deras löner betalas av staten och de räknas därför till den statliga sektorn. Källmaterialet till studien utgörs av den lönestatistik för den statliga sektorn som publiceras av SCB. Den statliga sektorn är därför definierad av statstjänstemannastatistikens omfattning. Antalet statstjänstemän uppgick 1971 enligt denna till 345 000 personer, vilket utgör 15 % av alla heltidsanställda.

Lönestrukturen inom den statliga sektorn jämförs också med lönestrukturen inom den privata sektorn. För denna jämförelse används Svenska Arbetsgivareföreningens (SAF) lönestatistik, som omfattar heltidsanställda tjänstemän i till SAF anslutna företag.¹ Denna statistik omfattade 1971 282 700 personer och täcker därmed omkring 13 % av samtliga heltidsanställda. Majoriteten av de 2,22 miljonerna heltidsanställda är alltså inte med i denna studie, eftersom bl.a. industriarbetarnas löner inte studerats.

På grundval av SCB:s primärmaterial har statstjänstemännen sammanförts i grupper med hänsyn till utbildning, ålder, kön, statlig myndighet och region. På detta sätt har statstjänstemännen indelats i 25 utbildningsgrupper, 30 grupper av myndigheter, nio åldersgrupper, fyra regioner och de två könen. Lönerns medelvärden och standardavvikelser har beräknats för tjänstemän som har samma karakteristika i dessa avseenden. Standardiseringsberäkningar av olika slag har utförts, bl.a. med hjälp av regressionsanalys.

SAF:s tjänstemannastatistik har omgrupperats så att ålders- och utbildningsgrupperade medellöner beräknats för män och kvinnor separat.

¹ SAF, Löner för tjänstemän, gemensam för SAF, SIF, SALF och HTF; årlig. SAF = Svenska Arbetsgivareföreningen, SIF = Svenska industritjänstemannaförbundet, SALF = Svenska Arbetsledareförbundet och HTF = Handels-tjänstemannaförbundet.

1.3 LÖNEBILDNINGEN

Inom studiet av lönebildningen kan man urskilja två ansatser som leder till olika förklaringar av löneskillnader. Enligt den första är lönestrukturen i första hand bestämd av marknadskrafterna. Med denna ansats ställer man upp en modell för jämvikt på arbetsmarknaden och undersöker om de löneskillnader som modellen implicerar överensstämmer med dem som kan observeras i verkligheten. De avvikelser från modellen som kan konstateras tolkas som ett resultat av att marknadskrafterna inte tillåtit fritt spelrum. Ett sådant "hinder" för marknadskrafternas fria spel är t.ex. förekomsten av avtalsförhandlingar.

Enligt den andra ansatsen bestäms lönestrukturen i första hand av avtalsförhandlingarna. Förhandlingarna antas sträva efter att höja den egna medlemsgruppens löner så mycket som möjligt eller åtminstone verka för att det relativa löneläget inte försämras. För att testa denna teori har man en förhandlingsmodell där parternas relativa styrka avgör förhandlingsresultatet. De skillnader som kan observeras mellan modellens förutsägelser och verkligheten tolkas som resultat av marknadskrafter, över vilka förhandlingarna inte har någon kontroll.¹

I denna studie görs ett försök att ta hänsyn till båda dessa slag av inflytanden. Avtalsförhandlingarna bestämmer vilka löner olika tjänstemän skall erhålla, eftersom man i förhandlingar kommer överens om i vilken lönegrad varje tjänst skall placeras. Däremot förhandlar man inte om vilka egenskaper en tjänsteman skall ha för att erhålla en viss tjänst. Individernas konkurrens om tjänsterna och arbetsgivarnas konkurrens om arbetskraften kommer att avgöra vilka krav i fråga om utbildning, yrkeserfarenhet m.m. som kommer att ställas för olika befattningar. Utbudet av personer med olika slags kunskaper påverkar därför lönebildningen. Analysen av marknadsbetingade bestämningsfaktorer till lönestrukturen genomförs utifrån överväganden om vilka faktorer som bestämmer individernas val av utbildning och yrke.

Den andra ansatsen förutsätter att man skaffar sig en uppfattning om vilka mål som är drivkraften för förhandlingarna. Det är för enkelt att säga att målet är att höja den egna medlemsgruppens löner, eftersom organisationerna har medlemmar med så skiftande bakgrund. Därför gör organisationerna prioriteringar av olika slag. Analysen av hur or-

¹ Följande citat ur "TCO och lönepolitiken" [1970] (s. 49) kan illustrera detta tänkande: "LPK framhöll att en lönesättning som i huvudsak betingades av marknadskrafterna inte kan accepteras."

ganisationerna genom sitt agerande påverkar lönestrukturen görs genom en bedömning av deras lönepolitik med stöd av lönepolitiska skrifter och uttalanden.

1.4 DET STATLIGA LÖNESYSTEMET

Inom den statliga sektorn tillämpas ett bundet lönesystem, vilket innebär att lönerna är satta för de olika tjänsterna och inte för enskilda tjänstemän. Inom den privata sektorn är däremot lönesättningen fri, vilket innebär att lönerna bestäms individuellt för varje tjänsteman. I den statliga sektorn är vidare lönerna fastställda enligt ett system med lönegrader och löneklasser. Detta system påverkar lönestrukturen på olika sätt.

En effekt av det statliga lönesystemet är att förändringar i arbetsmarknadsläget inte medför förändringar i lönerna för de olika tjänsterna. Om det t.ex. är svårt att rekrytera byrådirektörer, kan inte lönen för byrådirektörstjänsten höjas av arbetsgivaren. Detta betyder dock inte att marknadsförändringar inte kan påverka lönestrukturen. När det är brist på akademiker anställs dessa förmodligen i tjänster placerade i högre lönegrader än när det är överskott på akademiker. De har kanske också lättare att avancera till högre tjänster i en brist-situation än i en överskottssituation.

Det statliga lönesystemet begränsar också arbetstagarorganisationernas möjligheter att agera i avtalsförhandlingar. En löntagarorganisation är i allmänhet bunden till att begära uppflyttning en hel lönegrad för en grupp vars löneläge man vill förbättra. Om utrymmet för lönehöjningar är begränsat kan kanske t.ex. inte alla lokförare flyttas upp en lönegrad, utan man tvingas välja ut somliga lokförare som får denna lönehöjning. Om det inte funnits ett system med lönegrader skulle alla lokförare kunnat få en höjning som var mindre än en lönegrad.

Det är förstås möjligt att förhandla om hur stort avståndet mellan lönegraderna skall vara. Sådana förändringar innebär dock utarbete av nya löneplaner och har inte använts så ofta. Om förfarandet användes oftare skulle det medföra att olika löneplaner tillämpades på olika sektorer av statsförvaltningen. De fördelar som en gemensam löneplan ansetts innebära skulle därmed försvinna.

Bestämmelser i lönesystemet avseende löneklassuppflyttningar och befordringsgångar har direkta effekter på lönestrukturen. Eftersom tjänstemän erhåller löneklassuppflyttningar efter tjänstetid kommer äldre tjänstemän i allmänhet att ha högre löner än yngre. Effekten av befordringsgångarna, som innebär att en tjänsteman flyttas upp i högre lönegrad efter viss tjänstetid utan att behöva söka ny befattning, är densamma. Lönerna kommer därför att öka med åldern på grund av dessa bestämmelser.

1.5 MARKNADSKRAFTERNAS INFLYTANDE PÅ LÖNESTRUKTUREN

Den teori för marknadskrafternas inflytande på lönestrukturen som används baserar sig på teorin för investeringar i kunskapskapital.¹ Ett viktigt antagande som görs enligt denna teori är att hela livsinkomsten och inte bara begynnelselönen spelar roll när individerna väljer utbildning och yrke. Om den förväntade livsinkomsten efter en viss utbildning är högre än den efter annan utbildning, kommer fler att välja utbildningen med den högre livsinkomsten tills utbudet har ökat så mycket att lönerna pressas ned och livsinkomsterna blir desamma vilken utbildning man än väljer.

Om nuvärdet av livsinkomsten är detsamma för all utbildning innebär det att personer med längre utbildning har högre lön än personer med kortare utbildning. Under tiden man utbildar sig avstår man ju från förvärvsinkomster i hopp om att den lön man får när man kommer ut i förvärvslivet skall vara så hög att den räcker till att betala de skulder man drar på sig för att finansiera sina studier. Arbetsgivarna skulle emellertid inte ha någon anledning att betala högre lön till en person med längre utbildning, om inte denna utbildning ökade produktiviteten. Ett viktigt antagande som görs är därför att utbildning höjer produktiviteten. På detta sätt kan utbildning betraktas som en investering.

Individernas möjligheter att göra investeringar i kunskapskapital är emellertid inte uttömda vid avslutad skolning. Väl så viktig är den inläring som sker i yrkeslivet. I teorin antas att det normala är att alla yrkesarbetande fortsätter att göra någon form av investeringar som

¹ Teorin har utvecklats av amerikanska ekonomer; se t.ex. Becker [1964] och Mincer [1970] och [1974]. Svenska ekonomer som arbetat med denna teori är t.ex. Magnusson & Tychsen [1972] och Ståhl [1974].

höjer produktiviteten. Detta medför att lönerna normalt kommer att stiga med ökat antal år i yrkesarbete, och lönerna kommer därför att öka med åldern så att äldre tjänstemän i allmänhet har högre lön än yngre. De äldre tjänstemännen har genom dessa investeringar kvalificerat sig för högre tjänster.

Lönen kommer att öka i olika snabb takt med åldern för olika personer beroende på i första hand två faktorer. Den ena är storleken av kunskapsökningen i yrkeslivet och den andra är arten av denna kunskapsökning. Om det man lärt sig är speciellt anpassat för just det företag eller den myndighet där man är anställd, kommer inläringen inte att leda till så snabba löneökningar som den skulle göra om kunskaperna vore mera allmänna. Arbetsgivaren behöver nämligen inte löpa någon stor risk att andra arbetsgivare köper över anställda med specifika kunskaper, och därför kommer inte hela produktivitetsökningen den anställde tillgodo i form av högre lön.

Inom teorin betonas individernas valfrihet. Utbildningsvalet antas ske efter ekonomiska överväganden. Men många personer gör kanske sitt utbildningsval efter vad traditionen i familjen bjuder eller därför att det är roligt att studera. Studier kan rymma en stor del konsumtion vid sidan av investeringsaspekten. På samma sätt kan individen vid yrkesvalet ta hänsyn till andra faktorer än den med yrket förknippade lönen. Teoretiskt sett vållar detta inget problem. En utbildning med ett stort mått av konsumtion antas locka fler studenter. Det stora utbudet medför då att de löner de erbjuds efter avslutade studier blir lägre än efter en utbildning som inte rymmer så stor andel konsumtion. Ett trivsamt yrke skulle också i förhållande till mindre attraktiva yrken medföra lägre löner så att de som väljer ett sådant yrke också betalar för "trivseln" genom de lägre lönerna.

Enligt teorin antas också att individerna efter inträdet på arbetsmarknaden kan öka sin produktivitet genom medvetna ansträngningar. Vissa faktorer, som bestämmer vilken produktivitet man uppnår i arbetslivet, såsom den medfödda begåvningen, förmågan att samarbeta och kommunicera osv., kan man kanske inte påverka genom medvetna ansträngningar.

Många faktorer som bestämmer skillnader i karriärutveckling och löner mellan individer kan därför inte mätas genom de testbara hypoteser som teorin genererar. Det är därför naturligt att vänta sig att en stor del av löneskillnaderna mellan individer förblir oförklarade.

1.6 LÖNTAGARORGANISATIONERNAS LÖNEPOLITIK

De tre stora löntagarorganisationerna LO, TCO och SACO/SR har medlemmar bland de 345 000 statstjänstemännen. De LO-anslutna statstjänstemännen är organiserade i Statsanställdas Förbund, som 1971 hade 95 000 löneplansplacerade medlemmar. TCO:s statstjänstemannasektion hade 184 000 medlemmar. Bland SACO:s medlemmar fanns 48 000 statligt anställda, och Statstjänstemännens Riksförbund som numera fusionerats med SACO hade 19 000 medlemmar.

De olika organisationernas lönepolitik bedöms här med stöd av deras lönepolitiska skrifter och uttalanden. Några av de mål som anges kan tolkas som önskemål om minskade löneskillnader mellan olika grupper av tjänstemän och kan därför jämföras med den faktiska utvecklingen.

Även om det visar sig att den faktiska utvecklingen gått i den önskade riktningen eller att de löneskillnader man säger sig vilja bekämpa praktiskt taget har försvunnit, kan man emellertid inte dra slutsatsen att det är de lönepolitiska insatserna som har fått denna effekt. Organisationerna har flera mål som ibland strider mot varandra, och det finns inte bara delvis motsatta mål för arbetsgivare och arbetstagare, utan de olika löntagarorganisationernas mål står ofta i motsats till varandra.

För att undersöka vad som är effekten av löntagarorganisationernas politik skulle man därför behöva känna till de olika organisationernas förhandlingsstyrka dels i förhållande till varandra, dels i förhållande till arbetsgivarparten. Men även om man kände till detta, skulle man inte kunna dra slutsatsen att de observerade förändringarna är resultatet av någon parts agerande. Det kan mycket väl vara så att marknadskrafterna har medfört de observerade förändringarna, och att detta kommit att innebära att en löntagarorganisation har seglat i medvind medan en annan seglat i motvind. Löntagarna är emellertid intresserade av att uppnå sina mål oavsett om det sker genom marknadskrafterna eller genom en organisations direkta agerande. Det är därför intressant att undersöka om utvecklingen närmat eller fjärmat dem från dessa mål.

1.7 UTBILDNING OCH LÖN

En av förutsägelseerna från teorin för investeringar i kunskapskapital är att lönerna ökar med utbildningstidens längd. Denna hypotes under-

söks för manliga statstjänstemän i olika åldersgrupper. Det visar sig att lönen ökar med ungefär 8 % för varje år av skolutbildning utöver grundskolan. Medellönerna för alla utbildningsgrupper ligger dock inte på en sådan nivå att de motsvarar den lön som antalet skolår förutsäger. Så t.ex. har socionomerna en lön som motsvarar ett år kortare utbildning än den faktiska, medan läkarnas lön motsvarar nära fem års utbildning utöver den faktiska. Detta resultat kan tolkas så att det inte är jämvikt i löneskillnaderna mellan vissa utbildningsgrupper. Det finns t.ex. färre som har läkarutbildning än vad som skulle krävas för att jämviktslönerna skulle uppnås som ett resultat av efterfrågan och utbud på läkare, medan det finns fler socionomer än vad som skulle krävas. Eftersom det finns spärrar till den högre utbildningen kan den högre lönen för läkare delvis ses som en ränta på den större studiebegåvningen.

En annan av teorins förutsägelser är att lönen ökar med åldern. Genom att vara ute i yrkeslivet kvalificerar man sig för högre tjänster och erhåller därmed högre lön. För genomsnittet av de manliga statstjänstemännen är lönen 63 % högre i den högsta åldersgruppen än i den lägsta. Det statliga lönesystemet medför löneklassuppflyttningar tre gånger med omkring 5 % varje gång, varför det mesta av löneökningen på 63 % beror på befordran till högre tjänster.

En person som har lång skolutbildning skulle enligt teorin lättare tillägna sig produktivitetshöjande kunskaper i yrkeslivet. "Man har lärt sig att lära." Detta skulle medföra att lönerna ökade snabbare med åldern för personer med längre skolutbildning än för personer med kortare skolutbildning. Sambandet mellan ålder och lön ett visst år utgör en s.k. ålderslönekurva. Det visar sig också att ålderslönekurvan för akademiker är brantare än den för personer med medellång utbildning (kortare än akademisk men längre än grundskoleutbildning). Den senare är i sin tur brantare än ålderslönekurvan för personer med enbart grundskola eller folkskola. Befordringsgångarna i det statliga lönesystemet, som medför lönegradsuppflyttning utan att man erhåller en högre tjänst, gäller främst de lägre karriärerna. Detta stärker slutsatsen att långtidsutbildade befordras till högre tjänster i större utsträckning än korttidsutbildade.

Den individuella spridningen kring de genomsnittliga ålderslönekurvorna är stor, och den är större i högre åldrar än i lägre där man befinner sig i början av karriären. För äldre tjänstemän förklaras

löneskillnaderna därför mindre av skolutbildningen och mera av vad man lärt sig under yrkeslivet. Många statstjänstemän med medellång utbildning uppnår löner som kan betraktas som typiska akademikerlöner. Vid slutet av karriären är det så mycket som 29 % av dem med medellång utbildning som har löner i nivå med akademiker i motsvarande ålder. Men 39 % av dem med medellång utbildning har inte uppnått högre löner än vad de flesta tjänstemän med grundskola eller folkskola har uppnått.

1.8 LÖNESKILLNADER MELLAN MÄN OCH KVINNOR

Sedan lång tid gäller förbud mot könsdiskriminering vid anställning och befordran inom den statliga sektorn. Trots detta uppgick kvinnornas medellön 1971 till endast 83 % av männens.

Det statliga lönesystemet ger mycket små möjligheter att betala olika lön till personer i samma befattning. Den konstaterade löneskillnaden beror därför på att kvinnorna inte har erhållit lika välbetalda befattningar som männen i genomsnitt. Det är därför naturligt att ställa frågan: Varför har kvinnorna lägre befattningar än männen?

Enligt teorin för investeringar i kunskapskapital kan löneskillnaderna mellan individer förklaras av olikheter ifråga om utbildning eller inläring under yrkeslivet. Om kvinnorna har kortare utbildning eller ett mindre antal år i yrkeslivet är detta en av förklaringarna till löneskillnaderna.

Det visar sig att det finns betydande skillnader ifråga om utbildningsnivå och genomsnittsålder mellan män och kvinnor anställda vid de olika statliga myndigheterna. Dessa skillnader är därför en av orsakerna till löneskillnaderna. Men även när man jämför lönerna för män och kvinnor som är lika gamla, har samma utbildning och arbetar vid samma statliga myndighet, är kvinnornas lön lägre. Sådana ålders- och utbildningsstandardiserade löneskillnader är olika stora inom olika statliga myndigheter, men inte vid någon av de studerade myndigheterna skulle löneskillnaden mellan könen försvinna om kvinnorna i genomsnitt vore lika gamla och hade samma utbildning som männen. Vid postverket uppgår denna skillnad till 8,3 %, medan den vid riks försäkringsverket uppgår till 24,4 %.

Begynnelönen för män och kvinnor med samma utbildning tycks vara densamma, men därefter stiger lönen med åldern i mycket snabbare takt för männen än för kvinnorna, så att löneskillnaderna mellan könen

ökar med ökad ålder. Dessa skillnader i ålderslönekurvornas lutning kan observeras, vilken utbildningsgrupp och vilken statlig myndighet man än studerar. Kvinnorna uppnår således inte högre befattningar med ökad ålder i samma utsträckning som männen, även om de har samma utbildning.

En förklaring till att kvinnorna inte uppnår högre befattningar i samma utsträckning är att de vid samma ålder inte har lika många yrkesaktiva år bakom sig som männen. Många kvinnor gör avbrott i yrkesverksamheten under några år för att sköta barn och hem. Genomsnittliga data för statstjänstemännen visar att fördelningen på anställningstid skiljer sig mer än fördelningen på ålder när man jämför män och kvinnor. Individuella data över det totala antalet år i yrkesverksamhet har dock inte varit möjliga att erhålla. Troligen skulle sådana data kunna förklara ytterligare en del av löneskillnaden, liksom de visat sig göra i en amerikansk studie där sådana data varit tillgängliga. Denna studie visar att även vid samma antal år i yrkesverksamhet finns det löneskillnader mellan könen.¹

Andra förklaringar till löneskillnader mellan individer kan, som antytts ovan, vara olikheter ifråga om medfödda egenskaper, såsom begåvning, samarbetsförmåga och förmåga att anpassa sig till förändringar. Men varför skulle medfödda egenskaper vara olika för män och kvinnor? Det är mer sannolikt att förvärvade egenskaper skiljer sig åt, om t.ex. benägenheten att genom medvetna ansträngningar öka sin produktivitet i genomsnitt är mindre hos kvinnor än hos män. Kvinnorna är kanske inte lika villiga som männen att söka högre tjänster, även om förutsättningarna ifråga om utbildning och anställningstid är desamma. Sådana val är dock inte fristående från de karriärutsikter man kan räkna med. Om man bedömer utsikterna att erhålla högre tjänster som små, lockas man kanske inte att söka sådana.

1.9 LÖNEPOLITIK OCH LÖNESTRUKTUR

För att kunna genomföra en analys av i vilken mån lönestrukturen överensstämmer med de av organisationerna uppställda målen har ett förenklande antagande gjorts. Alla SACO:s medlemmar antas ha akademisk examen. SF:s medlemmar antas ha enbart grundskola eller folkskola, medan

¹ Malkiel & Malkiel [1973].

TCO:s medlemmar antas ha medellång utbildning, dvs. längre utbildning än SF:s medlemmar men kortare än SACO:s.

I vissa avseenden överensstämmer organisationernas mål. Ett sådant mål är att regionala löneskillnader inte skall finnas. Den statliga verksamheten är representerad i alla län. I Stockholms län arbetade 1971 29 % av statstjänstemännen, medan de övriga arbetade i andra delar av landet. Tjänstemännen i Stockholms län hade inte längre utbildning än tjänstemännen i andra delar av landet, och utbildningsfördelningen var densamma i de olika regionerna. De regionala löneskillnaderna var så små att lönesummans regionala fördelning överensstämde nästan exakt med tjänstemännens. Till tjänstemän anställda i Stockholms län utbetalades sålunda 29,8 % av lönesumman.

Ett annat mål som de tre organisationerna har är att löneskillnaderna mellan män och kvinnor bör minskas. En sådan minskning har också kommit till stånd under perioden 1966 till 1971. Kvinnorna hade 1966 i genomsnitt 17 % lägre lön än män i samma ålder oavsett inom vilken av organisationerna SACO, TCO eller SF man gjorde jämförelsen. Dessa skillnader hade 1971 minskat till mellan 11 och 13 %.

När det gäller löneutjämnningen mellan högre och lägre tjänster, står SF:s mål i strid mot SACO:s. SF önskar en löneutjämnning, så att löneskillnaderna i förhållande till de andra två organisationerna minskar. SACO har däremot med stöd av livslöneresoneremang och jämförelser med akademikerlönerna i andra länder argumenterat för i stort sett bibehållna relativlöner för akademiker. Utvecklingen mellan 1966 och 1971 har medfört en avsevärd löneutjämnning. Medellönen för akademiker var 1966 72 % högre än medellönen för personer med enbart folkskola eller grundskola, medan differensen 1971 krympt till 61 %. Relativlönen för SF:s medlemmar har ökat även i förhållande till genomsnittet för TCO-kollektivet.

Eftersom SF är den organisation som starkast betonat önskvärdheten av en löneutjämnning skulle man kunna vänta sig att lönespridningen inom SF-kollektivet skulle vara mindre än lönespridningen bland akademikerna och bland TCO:s medlemmar. Detta är också fallet. Spridningen kring medellönerna har emellertid minskat avsevärt inom alla grupper av statstjänstemän. 1971 var därför skillnaderna mellan organisationerna ifråga om lönespridning bland de egna medlemmarna mycket mindre än 1966, då lönespridningen bland SF:s medlemmar var klart mindre än lönespridningen inom TCO och SACO.

1.10 JÄMFÖRELSE MED DEN PRIVATA SEKTORN

Individer kan välja inte bara mellan olika utbildning och olika yrken utan också mellan anställning i statlig och i privat sektor. Därför bör i jämvikt nuvärdet av livslönen också vara detsamma inom arbetsmarknadens båda sektorer. Statliga myndigheter måste konkurrera med privata företag om arbetskraften. Om de statliga lönerna skulle vara lägre än de löner som betalades till personer med motsvarande utbildning, anställda inom den privata sektorn, skulle staten få svårt att konkurrera om de mest kvalificerade personerna. Andra anställningsvillkor än lönen (semester, trygghet i anställningen, arbetsuppgifternas art etc.) spelar dock också roll vid valet mellan statlig och privat sektor.

Medellönerna inom alla utbildningsgrupper är för män högre inom den privata sektorn än inom den statliga. Särskilt stora är löneskillnaderna mellan manliga akademiker i statlig och i privat sektor. Begynnelselöner skiljer sig inte så mycket åt, men lönerna stiger mycket snabbare med åldern i privat än i statlig sektor. Det förefaller således som om staten inte kan erbjuda manliga akademiker löner som kan konkurrera med den privata sektorns. Statens attraktionskraft ökar emellertid av att semestern för de flesta tjänstemän är längre inom den statliga sektorn än inom den privata.

För kvinnor är skillnaden i lön mellan privat och statlig sektor mindre än för män, och i flera utbildningsgrupper är lönerna högre i statlig tjänst än i privat. Medan männen alltså har högre lön om de är anställda inom den privata sektorn, har kvinnorna lika hög eller lägre lön om de arbetar i privatföretag än om de arbetar hos statliga myndigheter. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor som har samma utbildning och är lika gamla är därför större i den privata sektorn än i den statliga.

Den fria lönesättning som tillämpas inom den privata sektorn ger arbetsgivarna större möjligheter att vid lönesättningen ta hänsyn till inbillade eller faktiska produktivitetsskillnader mellan individer. En tänkbar förklaring till de observerade olikheterna skulle därför kunna vara att kvinnor har lägre produktivitet än män i yrkeslivet beroende på t.ex. en mycket större arbetsbörda i hemmet. En annan förklaring kan vara att arbetsgivarna tror att kvinnor har lägre produk-

tivitet även om de faktiskt inte har det. Effekten av konkurrensen mellan statlig och privat sektor borde bli att flera av de dugligaste kvinnorna söker sig till den statliga sektorn, medan flera av de dugligaste männen söker sig till den privata sektorn. En sådan utveckling skulle permanenta de skillnader som har observerats, så att löneskillnaderna mellan könen minskar mer inom den statliga sektorn än inom den privata.

Löneskillnaderna mellan lång- och korttidsutbildade är också större inom den privata sektorn än inom den statliga. En tänkbar förklaring till detta är att lönepolitiken hos arbetsgivarparten skiljer sig åt mellan statlig och privat sektor. Medan SAF betonat att löneskillnader behövs för att man skall kunna få kvalificerade människor till alla befattningar, har avtalsverket betonat att det ligger i den statliga arbetsgivarens intresse att verka för en löneutjämning mellan olika löntagargrupper. Löntagarorganisationernas mål skiljer sig däremot inte för de båda sektorerna.

1.11 VAD HAR HÄNT MED LÖNESTRUKTUREN EFTER 1971?

Den kartläggning av lönestrukturen som gjorts för 1966 och 1971 har inte inom ramen för denna utredning kunnat upprepas för ett senare år. Man kan dock anta att några av de förändringar som observerats mellan 1966 och 1971 kommer att fortsätta i samma riktning.

En sådan förändring är minskningen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Kvinnornas medellön i förhållande till männens ökade inom den statliga sektorn från 76 % 1966 till 83 % 1971. En del av denna förändring förklaras av att kvinnorna i större utsträckning än tidigare valt längre utbildning och av att de stannat kvar i yrkesverksamhet i högre åldrar. Om kvinnorna i fortsättningen fäster större vikt vid utbildning och yrkesval och gör färre och kortare avbrott från yrkesverksamhet, finns det all anledning att vänta sig att löneskillnaderna gentemot männen kommer att fortsätta att minska. I så fall kommer kvinnorna att utnyttja en större del av sin kapacitet i yrkesverksamhet, varför de löneskillnader som orsakas av skillnader i produktivitet och karriärintresse kommer att minska.

En viktig del av förklaringen till att löneskillnaderna mellan könen kunnat minskas har varit att avtalsförhandlingarna har medfört

större lönehöjningar i de lägst betalda befattningarna, vilka ofta domineras av kvinnor. Men sannolikt har flera kvinnor valt en utbildning som leder till befattningar som tidigare dominerats av män. Kvinnorna har börjat göra sig gällande inom den statliga förvaltningen.

Inom den privata sektorn är kvinnornas utbildnings- och åldersfördelning mycket mer skild från männens än inom den statliga sektorn. Under den studerade femårsperioden har inte heller så stora förändringar i detta avseende inträffat. Det ökade utbudet av långtidsutbildade kvinnor har tydligen i större utsträckning sökt sig till den statliga sektorn än till den privata. Kvinnornas medellön utgjorde 1966 endast 54 % av männens medellön i den privata sektorn, och 1971 uppgick den till 58 %. Vid en jämförelse för samma utbildnings- och åldersgrupper utgjorde kvinnornas medellön 69 % av männens 1966 och 74 % 1971. Motsvarande siffror inom den statliga sektorn var 84 % respektive 89 %. Skall framtiden föra med sig en uppdelning av arbetsmarknaden så att de långtidsutbildade männen väljer anställning i privat tjänst, medan de långtidsutbildade kvinnorna väljer anställning i statlig tjänst?

En annan förändring som inträffat mellan 1966 och 1971 är löneutjämnningen mellan långtidsutbildade och korttidsutbildade. Relativlönen för manliga akademiker i förhållande till en jämförelsegrupp med kortare utbildning har inom den privata sektorn ändrats från index 188 till 170 under perioden 1966 till 1971. Inom den statliga sektorn är motsvarande jämförelsetal 176 respektive 164. De långtidsutbildades relativlöner har alltså minskat inom båda sektorerna. Kan man vänta sig att dessa löneskillnader fortsätter att minska?

Av de utbildningsgrupper som studerats var det egentligen endast läkarna som hade en lön som markant översteg vad som kan motiveras med hänsyn till den längre studietiden. När utbudet av läkare ökar kommer deras relativlön med stor sannolikhet att minska. För andra grupper av akademiker har relativlönerna redan 1971 åtminstone inom den statliga sektorn pressats ned till en nivå som ungefär motsvarar vad den längre utbildningstiden kan motivera. Den under slutet av 60-talet stora utbudsökningen av långtidsutbildade är sannolikt en av de viktigaste förklaringarna till de minskade relativlönerna. Under 70-talets första år har i stället antalet nyinskrivna vid universitet och högskolor minskat, sannolikt som en reaktion på bl.a. de försämrade arbetsmarknadsutsikterna för nyexaminerade akademiker. Detta kan medföra att relativlönerna inte kommer att minska mer utan kanske till och med kommer att öka för vissa långtidsutbildade grupper.

KAPITEL 2

STATSTJÄNSTEMÄNNENS LÖNESYSTEM OCH AVTALSFÖRHANDLINGAR

2.1 INLEDNING

Lönesystemet samt den lagstiftning och de avtal som reglerar förhandlingarna inom den statliga sektorn begränsar marknadskrafternas inflytande på lönestrukturen. Även lönepolitikens utformning påverkas av dessa förhållanden. I diskussionen om lönebildningens bestämningsfaktorer bör man därför ta hänsyn till institutionella förhållanden.

Den första delen av detta kapitel behandlar det statliga lönesystemet i huvudsak sådant det var utformat 1971.¹ Det statliga lönesystemet är reglerat i avtal mellan arbetsmarknadens parter. De bestämmelser som redogörs för nedan är fastställda i "Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän" (AST), samt i "Allmänt tjänsteförteckningsavtal" (ATF). Eftersom lönestrukturen 1971 även påverkades av förhållandena tidigare år, finns det anledning att helt kort beröra hur systemet har avvikit från vad som gällde detta år. De förändringar som inträffat efter 1971 berörs också något.

En kort redogörelse för några av de viktigaste bestämmelserna i avtal och lagar som reglerar förhandlingsverksamheten inom den statliga sektorn ges i den andra delen av detta kapitel.

2.2 STATSTJÄNSTEMÄNNENS LÖNESYSTEM

2.2.1 Löneplaner, lönegrader, löneklasser och anställningsform

De flesta statstjänstemän får lön enligt ett system med löneplaner, lönegrader och löneklasser (AST §§ 1-17). Detta gäller samtliga tjänstemän som omfattas av denna undersökning. Av tabell 2:1 framgår att 345 525 personer, 97,8 % av samtliga heltidsanställda tjänstemän, var löneplansplacerade 1971. Resterande 2,2 % av de heltidsanställda tjänstemännen var inte löneplansplacerade och omfattas därför inte av denna studie. Utöver de i tabell 2:1 angivna statsanställda fanns ca 30 000 personer med statlig arbetaranställning. Dessa ingår inte i undersökningens population, då de fick tjänstemannastatus först fr.o.m. januari 1972.

¹ För en detaljerad redogörelse se Näsholm [1971].

Tabell 2:1. Fördelningen på löneplaner av heltidsanställda tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1971.

Löneplan	Antal	%
A	242 512	68,7
B	3 527	1,0
C	2 730	0,8
U (1-22)	94 446	26,7
U (26-)	1 448	0,4
SKB	61	0,0
D	301	0,1
E	500	0,1
Summa löneplansplacerade tjänstemän	345 525	97,8
Ej löneplansplacerade tjänstemän	7 733	2,2
Samtliga	353 258	100,0

Källa: SAV, Lönestatistik 1971.

Den vanligast förekommande löneplanen var som framgår av tabell 2:1 löneplan A, enligt vilken omkring 2/3 av de heltidsanställda tjänstemännen uppbar lön 1971. Därnäst i omfattning kom löneplan U, som infördes 1967 och är en speciell löneplan för undervisningsområdet. Mer än 1/4 av samtliga heltidsanställda statstjänstemän tillhörde löneplan U. Löneplanerna B och C var de s.k. chefslöneplanerna och omkring 1 % av statstjänstemännen var placerade på vardera av dessa löneplaner. Därutöver fanns de tre speciella löneplanerna SKB, som tillämpades för äldre distriktsveterinärer, samt D och E för vissa meniga inom försvaret.

Inom varje löneplan finns ett antal lönegrader. För hela löneplan A och för löneplan U i lönegraderna 1-22 gäller att i varje lönegrad finns fyra löneklasser. Löneplanerna B och C samt den övre delen av löneplan U har endast en löneklass per lönegrad.

För tjänstemän i lönegrader med flera löneklasser beror placeringen i löneklass på den anställdes tjänstgöringstid. När en tjänst tillträds första gången placeras tjänstemannen i lönegradens lägsta löneklass. Den lägsta löneklassen för en tjänst i lönegrad A 11 är

således A 11/11. Löneklassuppflyttning sker automatiskt efter tre års tjänstetid till A 11/12, efter ytterligare tre års tjänstetid till A 11/13. Slutlöneklassen, som således uppnås efter nio års tjänstetid, är A 11/14. Slutlöneklassen i lönegrad A 11 är således densamma som begynnelselöneklassen i lönegrad A 14.

I tabell 2:2 ges en översikt över löneplaner och löneklasser. Det framgår därav att löneplanerna kan sammanställas till en enda löneplan med 42 löneklasser. Lönen var identisk för de löneklasser i olika löneplaner som angivits på samma rad i tabell 2:2.¹ Löneplanerna A, B, C och U förhöll sig således till varandra enligt ett sammanhängande system, så att lönen enligt löneklass A 9 var identisk med den lön som utgick enligt löneklass U 1, medan lönen enligt löneklass A 29 var densamma som lönen enligt löneklass U 21. Löneplan B med lönegraderna B 1 till B 7 var något fasförskjuten i förhållande till övriga löneplaner, så att lönen enligt B 1 var något lägre än lönen enligt U 21 och B 7 något lägre än U 27.

Lönegradsplaceringen är knuten till tjänsten och inte till tjänstemannen, vilket utgör den väsentliga skillnaden jämfört med det lönesystem som tillämpas inom den privata sektorn. Det statliga lönesystemet är därför ett tarifflönesystem eller ett "bundet" lönesystem till skillnad från den privata sektorns "fria" lönesättning. Ett undantag från principen att lönen är bestämd för tjänsten finns för det fåtal huvudsakligen högre tjänster, för vilka bestämmelser om högstlönegrad tillämpas. Vilken lönegrad den enskilde tjänstemannen erhåller inom ett angivet lönegradsintervall beror då på hans meriter.

Vid löneklassplaceringen då man tillträder en ny tjänst tas hänsyn till om man tidigare haft statlig anställning. Det får dock inte ha förflutit mer än 6 år sedan tjänstemannen hade minst halvtid i stats-tjänst för att hänsyn skall tas till den tidigare tjänsten. Detta innebär att de statistiska uppgifter om tjänstgöringstidens längd som insamlas av avtalsverket inte omfattar all tjänstgöringstid, om ett avbrott varat mer än 6 år. Det gäller att vid befordran till högre tjänst alltid vinna åtminstone en löneklass. Vid övergång till en tjänst i

¹ 1974 slopades löneplanerna A, B, C och U och ersattes med löneplanerna T och F, där T motsvarar löneklasser upp t.o.m. löneklass A 16 respektive U 8 och löneklass F 1 börjar på en nivå motsvarande A 13,14. Löneplan F har 31 löneklasser och sträcker sig upp till den nivå som motsvarar C 8 (se tabell 2:2).

Tabell 2:2. Löneplaner och löneklasser 1971 och 1974.

Löpnummer	Löneplaner 1971				Löneplaner 1974	
	A	U	B	C	T	F
1	A 1					
2	A 2					
3	A 3					
4	A 4					
5	A 5				T 1	
6	A 6				T 2	
7	A 7				T 3	
8	A 8				T 4	
9	A 9	U 1			T 5	
10	A 10	U 2			T 6	
11	A 11	U 3			T 7	
12	A 12	U 4			T 8	
13	A 13	U 5			T 9	F 1
14	A 14	U 6				
15	A 15	U 7			T 10	F 2
16	A 16	U 8			T 11	F 3
17	A 17	U 9				F 4
18	A 18	U 10				F 5
19	A 19	U 11				F 6
20	A 20	U 12				F 7
21	A 21	U 13				F 8
22	A 22	U 14				F 9
23	A 23	U 15				F 10
24	A 24	U 16				F 11
25	A 25	U 17				F 12
26	A 26	U 18				F 13
27	A 27	U 19				F 14
28	A 28	U 20				F 15
29	A 29	U 21	B 1			F 16
30	A 30	U 22	B 2			F 17
31	A 31	U 23	B 3			F 18
32	A 32	U 24	B 4			F 19
33	A 33	U 25	B 5			F 20
34		U 26	B 6			F 21
35		U 27	B 7			F 22
36		U 28		C 1		F 23
37		U 29		C 2		F 24
38		U 30		C 3		F 25
39		U 31		C 4		F 26
40				C 5		F 27
41				C 6		F 28
42				C 7		F 29
				C 8		F 30
						F 31

samma lönegrad skall man få oförändrad löneklassplacering. Om man övergår till en lägre tjänst blir man parallellförflyttad nedåt lika många löneklasser som lönegrader.

Vid beräkningen av tjänstetid för uppflyttning i högre löneklass får man också tillgodogöra sig tjänstetid i den gamla tjänsten. Denna fördel är dock begränsad till tre år.

Statliga tjänster kan vara antingen ordinarie eller icke ordinarie. För de ordinarie statstjänstemännen gäller en mycket stor anställningstrygghet, eftersom de inte kan avskedas om de inte gjort sig skyldiga till tjänstefel och av allmän domstol dömts för detta. Däremot kan även ordinarie tjänstemän förflyttas till annan statlig tjänst som tillsätts med samma anställningsform. För de icke ordinarie tjänstemännen gäller inga särskilda bestämmelser om anställningstrygghet enligt statstjänstemannalagen, utan för dem gäller de uppsägningsstider som parterna förhandlat sig till.

Andelen statstjänstemän med ordinarie anställningar har som framgår av tabell 2:3 minskat mellan 1966 och 1971. 1971 var endast 23,4% av samtliga statstjänstemän ordinarie. Det betyder att majoriteten av statstjänstemännen hade ungefär samma anställningstrygghet

Tabell 2:3. Statstjänstemännens fördelning efter anställningsform 1966 och 1971.

	1966		1971	
	Antal	%	Antal	%
<u>Ordinarie tjänstemän</u>				
Fullmakt eller konstitutorial (Ao, Bo, Co)	124 543	36,9	81 266	22,0
Förordnande för bestämd tid (Ap, Bp, Cp)	3 004	0,9	3 548	1,0
Förordnande till vidare (Ar, Br, Cr)	1 191	0,4	1 459	0,4
<u>Icke ordinarie tjänstemän</u>				
Extra ordinarie (Ae, Be, Ce)	130 214	38,6	181 035	48,9
Extra (Ag, Bg, Cg)	72 315	21,5	93 140	25,2
Arvode	5 648	1,7	9 400	2,5
Summa	336 915	100,0	369 848	100,0

Källor: SAV, Lönestatistik statstjänstemän 1971 samt SOS, Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1966. AST § 3.

som tjänstemannagrupperna på den privata sidan, medan en liten andel hade en anställningstrygghet som var exceptionellt stor i jämförelse med andra grupper på arbetsmarknaden.

2.2.2 Befordringsgångar

Utöver de löneklassuppflyttningar som presenterats ovan finns bestämmelser om s.k. befordringsgångar, vilka innebär automatiska lönegradsuppflyttningar efter viss tjänstetid. En befordringsgång innebär att en tjänsteman vanligen blir uppflyttad en eller två lönegrader efter viss tjänstgöringstid, som kan variera mellan ett och tre år. Både för löneklassuppflyttningar och för befordringsgångar gäller att arbetsgivaren kan medge en högre placering än vad som gäller enligt huvudregeln. Detta är således en av de mycket få möjligheter som den statlige arbetsgivaren har att höja lönen för en särskild tjänsteman.

Befordringsgång gäller t.ex. för polisman/poliskonstapel, kanslist/utrikeskanslist, inom postassistentkarriären och järnvägsassistentkarriären. Vissa tjänster inom sjukvården är placerade i befordringsgång, t.ex. skötare, laboratorieassistent. I en bilaga till ATF anges alla de befattningar som är placerade i befordringsgång. 1971 uppgick deras antal till 157.

Befordringsgångarna omfattade 1971 nära en tredjedel av stats-tjänstemännen. Antalet personer i de olika befordringsgångarna år 1971 anges i tabell 2:4. Eftersom befordringsgångarna har sådan omfattning har förändringarna i dem ofta använts som lönepolitiska medel för att förbättra lönerna för någon grupp. Så t.ex. har man diskuterat skillnaderna mellan den "manliga" befordringsgången 1 C och den "kvinnliga" befordringsgången 1 A.¹

2.2.3 Ortsgrupper

Hela löneplan A och lönegraderna 1-22 på löneplan U är ortsgruppsindelade, vilket innebär att lönen utgår med olika belopp, beroende på ortsgruppstillhörigheten för den ort där arbetsplatsen är belägen. 1947 var riket indelat i 5 ortsgrupper men under årens lopp har ortsgrupe-

¹ Befordringsgångarna 1 A och 1 C gjordes likvärdiga i och med 1974 års avtal, då den nya T-planen infördes.

Tabell 2:4. Statstjänstemän i befordringsgångar 1971 och 1973.

Befordringsgång	Antal 1973	Uppskattat antal 1971		
		Män	Kvinnor	Totalt
1 A kontorsbiträde, kontorist m.fl.	23 757	1 055	24 409	25 464
5 A poliskonstapel m.fl.	3 209	7 042	213	7 255
9 A postkassör m.fl.	4 487	301	4 220	4 521
12 A amanuens m.fl.	2 212	1 184	334	1 518
Övriga avdeln. A 4, 7, 8, 10, 11 samt 13-17	3 925	2 654	8 904	11 558
1 B skötare	98	30	54	84
2 B sjuksköterska m.fl.	2 361	158	1 554	1 812
1 C postiljon, reparatör m.fl.	51 852	36 824	3 845	40 669
3 C institutionstekniker m.fl.	465	-	-	-
Avd. D vårdtjänster m.fl.	5 520	2 946	1 436	4 382
Avd. E försvaret	10 170	8 252	-	8 252
Summa befordringsgångar	108 056	60 446	45 069	105 515
Därutöver ej namngivna befordringsgångar	15 395			

Anm.: Antalet tjänstemän i befordringsgångar 1973 är det faktiska antalet enligt statens avtalsverk. För 1971 har uppskattningen gjorts genom att antalet tjänstemän enligt "SAV, löner 1971" adderats för de i ATF uppräknade tjänstebestämmelserna för varje befordringsgång.

na 1-3 slopats så att 1971 endast ortsgrupperna 4 och 5 återstår.¹ Till ortsgrupp 5 hör Storstockholm och vissa delar av Norrland. Alla övriga kommuner tillhör ortsgrupp 4. Ortsgrupp 3 slopades 1971, varför det 1966 fanns de tre ortsgrupperna 3, 4 och 5.

Alla kommuner i södra och mellersta Sverige utom Storstockholm och Storgöteborg tillhörde 1966 ortsgrupp 3, varför alla statstjänstemän som var sysselsatta inom dessa kommuner fick sin lön höjd 1971 på grund av att ortsgrupp 3 slopades och kommunerna flyttades upp till ortsgrupp 4.

¹ Ortsgruppsindelningen bibehålls för löneplan T och för löneplan F t.o.m. löneklass 20 men avståndet mellan de båda ortsgrupperna krymptes med 25 % genom 1974 års avtal. Ortsgruppssystemet har fr.o.m. 1976 slopats helt.

Tjänstemännens fördelning på ortsgrupper 1966 och 1971 framgår av tabell 2:5. Andelen tjänstemän inom ortsgrupp 5 har ökat något 1971 i förhållande till 1966, vilket delvis beror på att några orter klassats om.¹ De tjänstemän som har ortsgruppsindelade löner uppgår till 95,4 % av totala antalet tjänstemän.

2.2.4 Lönetillägg

Tjänstemännens placering i lönegrad, löneklass och ortsgrupp bestämmer löneplanslönen. Utöver löneplanslönen åtnjuter statstjänstemännen lönetillägg av olika slag. (AST §§ 22-23.)

Lönetilläggen indelas i fasta lönetillägg och övriga lönetillägg. De fasta lönetilläggen utgår med samma belopp varje månad så länge tjänstemannen innehar tjänsten i fråga, medan övriga lönetillägg kan variera på grund av särskilda förhållanden från månad till månad. De fasta lönetilläggen tillsammans med löneplanslönen utgör den fasta lönen. En mångfald av olika tillägg förekommer. Antalet fasta tillägg av olika slag uppgick till 41 enligt en kodförteckning utarbetad i samarbete mellan statens avtalsverk och statistiska centralbyrån, medan övriga tillägg var 69 år 1971.

Fasta tillägg

De fasta tillägg som är mest omfattande, mätt i antal personer som åtnjuter respektive tillägg samt mätt i den lönesumma som utbetalas i

Tabell 2:5. Tjänstemännens ortsgruppsfördelning 1966 och 1971.

Ortsgrupp	1966		1971	
	Löneplan A		Löneplan A samt löneplan U (1-22)	
	antal tjänstemän	%	antal tjänstemän	%
3	177 386	53,7		
4	49 236	14,9	222 894	66,1
5	104 011	31,4	114 064	33,9
Summa	330 633	100,0	336 958	100,0

Källor: SOS Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet 1966 samt SAV, Lönestatistik 1971.

¹ Kommunerna Botkyrka, Ekerö, Tyresö, Vaxholm och Haninge ingick 1971 i Storstockholm men var placerade i ortsgrupp 4 år 1966.

form av respektive tillägg anges i tabell 2:6.

En vanlig typ av fast tillägg är kallortstillägget, vilket enligt tabellen utbetalades till ca 31 000 personer. Kallortstillägget infördes ursprungligen för att kompensera för högre levnadsomkostnader i vissa orter i Norrland och utgick då med ett fast belopp per anställd. Senare har man övergått till att beräkna kallortstillägget som procent av löneplanslönen. Det finns fyra olika kallortsklasser, A, B, C och D, som medför kallortstillägg med 1, 2, 4 respektive 8 % av löneplanslönen.¹

På undervisningsområdet finns en rad fasta tillägg, varav de viktigaste är huvudlärartillägg, arvode för tilläggstimmar och institutionsföreståndaretillägg. Därutöver förekommer t.ex. tillägg för bibliotekarie, instruktör, prefekt, prefekt vid universitetsfilial, biträdande rektor, deltidstjänstgörande rektor, rektor som är förste rektor eller tillika skolchef, samordnare vid universitetsfilial, studierektor, tillsynslärare. Sådana tillägg är, såsom framgår av titlarna, förknippade med särskilda uppgifter för de lärare som erhåller tilläggen.

Tabell 2:6. Fasta lönetillägg för hel- och deltidanställda statstjänstemän 1971.

Tillägg	Antal heltidsanställda tjänstemän som åtnjuter resp. tillägg	Lönetillägg i genomsnitt per månad för heltidsanställd som åtnjuter resp. tillägg	Lönesumma för hel- och deltidanställda per månad, milj.kr
Arvode för tilläggstimmar	36 285	432	15,7
Kallortstillägg	31 237	100	3,0
Huvudlärartillägg	16 577	314	5,2
Avlöningsförstärkning	4 275	1 056	4,5
Tillsynsläraretillägg	3 968	211	0,8
Flygtillägg, ospecificerat	1 629	1 244	2,0
Institutionsföreståndaretillägg	1 277	331	0,4
Gottgörelse för särskild arbetstid	1 077	1 562	1,6
Övriga fasta tillägg	8 608	...	4,3
Summa fasta tillägg	104 933	...	37,5

Obs. Summan av antalet tjänstemän som åtnjuter respektive tillägg är en maximsiffra, eftersom möjligheten finns att somliga tjänstemän åtnjuter mer än ett lönetillägg och därigenom dubbelräknats. I den andra kolumnen har SAV beräknat tilläggets storlek i genomsnitt för heltidsanställda. Denna uppgift är därför inte tillgänglig för rest-posten och summan.

Källa: SAV, Lönestatistik 1971, tabell 10.

¹ De kommuner som tillhör kallortsklass D är Arjeplog väster om odlingsgränsen, Gällivare, Jokkmokk, Kiruna, Pajala, Sorsele väster om odlingsgränsen, Tärna församling i Storuman samt Överkalix och Övertorneå.

Det fasta lönetillägg som går under benämningen "avlöningsförstärkning" har i de flesta fall införts av rekryteringsskäl. Syftet med tillägget anges vara att man inte har velat höja lönegradsplaceringen för tjänsterna men ändå velat ha möjlighet att betala en högre lön. Det är huvudsakligen läkare som åtnjuter detta tillägg.

Övriga tillägg

Bland övriga tillägg, dvs. tillägg som varierar från månad till månad på grund av särskilda förhållanden, kan nämnas övertidstillägg. Från och med 1971 utgår övertidsersättning för beordrad övertid till tjänsteman i högst lönegrad A 25. Tjänstemannen får själv välja om han vill ha gottgörelsen i form av kompensationsledighet eller i form av ersättning. Man skiljer mellan enkel övertid och kvalificerad övertid. Kvalificerad övertid avser tid efter klockan 18 dag före sön- och helgdag, all övertid på sön- och helgdag, påskafton, midsommarafton eller julafton samt all övertidstjänstgöring i övrigt mellan klockan 22 och 06. För kvalificerad övertid utgår kompensationsledighet med 2 gånger den överarbetade tiden och för enkel övertid med 1 1/2 gång.

Andra övriga tillägg är t.ex. extra kallortstillägg, vikariats-tillägg, obekvämtidstillägg, fyllnadstidstillägg, tidsförskjutnings-tillägg, beredskapstillägg och tjänstledighetstillägg. Några särskilda tillägg för SJ är lokledartillägg, luktjänsttillägg, tågklarartillägg och tågledartillägg.

2.2.5 Andra avlöningsbestämmelser

Av betydelse vid jämförelsen med den privata sektorns löner är också de bestämmelser som gäller för avdrag på lönen vid tjänstledighet av olika orsaker samt bestämmelserna om semester. Dessa bestämmelser ger statstjänstemännen förmåner som inte har någon motsvarighet inom den privata sektorn. För dessa slag av bestämmelser indelas statstjänstemännen i förmånsgrupperna A och B. Till förmånsgrupp B hänförs alla nyanställda tjänstemän med kortare anställningstid än 6 månader. Alla övriga statstjänstemän hänförs till förmånsgrupp A.

Antalet semesterdagar är differentierat med hänsyn till lönegrad och ålder. Lagstadgad semester på 4 veckor har dels tjänsteman placerad i någon av lönegraderna A 1 - A 9 fram till det år han fyller 29 år, dels tjänsteman i s.k. förmånsgrupp B. De flesta övriga statstjänste-

män har mer förmånlig semester än vad lagen stadgar. Det finns tre åldersgrupper vid beräkning av semester, nämligen t.o.m. 29 år, över 30 år och över 40 år. Förutom att antalet semesterdagar ökar med åldern, ökar det också med lönegraden enligt tre klasser, så att A 1 - A 9 utgör en klass, A 10 - A 20 nästa klass och A 21 eller högre en klass som ger den längsta semestern. Den som är över 40 år och har tjänst enligt lönegrad A 21 eller högre har 40 semesterdagar (se tabell 2:7).

Semesterdagarna inkluderar mellanliggande lördagar så att 24 semesterdagar i följd är liktydigt med fyra veckors semester. På grund av att bestämmelsen är utformad så att vissa tjänstgöringsfria dagar skall inräknas i semestern behövs en rad specialregler beträffande vilka dagar som skall ingå i semestern. (AST § 40.)

Tabell 2:7. Semesterbestämmelser för tjänstemän.

	Löne- grad	Lön i december 1973, ortsgrupp 5	Antal semesterdagar		
			-29 år	-39 år	40- år
<u>Statlig tjänst</u>					
Alla tjänstemän med mer än 6 månaders anställningstid	A 1-9	1 437- 2 135	24	27	30
	A10-20	2 245- 3 385	27	30	33
	A21-	3 545-	33	36	40
<u>Privat tjänst</u>					
Enligt SIF-avtalet gällande perioden 1.4.1970-31.3.1975		- 4 989	24	24	24
		4 990- 7 689	27	27	27
		7 690-10 579	30	30	30
Enligt semesterlagen gällande för hela arbetsmarknaden			4 veckor		

Anm.: Mellanliggande lördagar inräknas i statstjänstemännens semester, i privat tjänst räknas antalet arbetsdagar. För den statliga semestern gäller dessutom att semestern för året skall förlängas med en dag om minst 1/3 av årssemestern förläggs till annan tid än april-september. Som semesterdagar räknas inte söndagar, helgdagar, påsk-, midsommar- och julafton, som infaller under semesterperiod.

I tabell 2:7 jämförs de statliga semesterbestämmelserna med motsvarande i privat tjänst enligt SIF-avtalet. Av denna jämförelse framgår att de flesta statstjänstemän har längre semester än lagen stadgar, eftersom de flesta är äldre än 29 år och många har högre lönegrad än A 9. Den differentiering av semestern som beror på lörens storlek börjar vid en mycket lägre lönenivå i statlig tjänst än vad som gäller enligt SIF-avtalet. De flesta statstjänstemännen har längre semester än de flesta privatanställda tjänstemännen, men detta gäller inte topp-tjänstemännen. Det bör dock observeras att jämförelsen endast avser SIF-avtalet, som från arbetstagarsidan undertecknats av Svenska Industrijänstemannaförbundet, Sveriges Arbetsledareförbund och Sveriges Civilingenjörersförbund. SIF-avtalet är normgivande för anställningsförhållandena för en stor del av den privata sektorns tjänstemän, men det kan finnas avtal mellan andra parter på den privata sektorn som medför längre semester än lagen stadgar.

En annan förmån som statstjänstemännen har är att endast en del av lönen dras av vid vissa former av tjänstledighet. Dessa bestämmelser är utformade så att de anger vilket avdrag på lönen som skall medges om arbetsgivaren beviljar tjänstledighet. Det är således arbetsgivaren som avgör om tjänstledighet skall beviljas (AST §§ 18-21).

Löneavdragen består av A-, B- och C-avdrag. Dessa avdrags storlek bestäms med utgångspunkt från löneplanslönen. A-avdragets storlek uppgår till 8-11 % av löneplanslönen. B-avdraget är stipulerat till att vara tre gånger så stort som A-avdraget, medan C-avdraget innebär att hela lönen dras av.

A-avdrag som alltså innebär att man får behålla 89 à 92 % av lönen tillämpas t.ex. vid offentligt uppdrag utan lön, sjukdom utom yrkesskada samt barnsörd. En statligt anställd får således nästan hela lönen vid sjukledighet. En förutsättning för detta system är att staten tillämpar arbetsgivarinträde för utfallande sjukförsäkringsbelopp, så att sjukkassan betalar dessa belopp till statsverket.

B-avdrag medför att tjänstemannen får behålla omkring 70 % av lönen. Tjänstledighet med B-avdrag beviljas bland annat vid militär-tjänstgöring, vissa former av studier och viss barnavård. En statstjänsteman har möjlighet att högst 15 dagar under ett kalenderår stanna hemma för att vårda ett barn som plötsligt insjuknat.¹

¹ Genom en ny lag har fr.o.m. 1974 föräldrar på hela arbetsmarknaden rätt att stanna hemma med ersättning från sjukkassan sammanlagt 10 dagar under ett kalenderår för vård av sjukt barn. Skillnaden mellan statstjänstemännens och andra gruppers förmån har således minskat i detta avseende.

Dessutom finns bestämmelser för statligt anställda om kostnadsersättningar (AST §§ 34-38). Detta gäller t.ex. flyttningskostnader och i vissa fall rätt till fri läkarvård samt i andra fall ersättning med 3/4 av kostnaden.

2.2.6 Lönebegrepp i den officiella statistiken för statstjänstemän

Det statliga lönesystemets uppbyggnad medför att man kan särskilja tre olika lönebegrepp, nämligen löneplanslön, fast lön och utbetald lön.

Med löneplanslön avses den lön som bestäms av lönegrad, löneklass och ortsgrupp. Fast lön är löneplanslönen plus fasta tillägg. Med utbetald lön avses löneplanslönen, fasta lönetillägg samt övrig lönetillägg med avdrag för förekommande A-, B- och C-avdrag enligt ova. Där- emot inbegrips inte kostnadsersättningar och övertidsersättning. Detta begrepp.

Statistik över löneplanslönen har insamlats och redovisats i statistiska centralbyråns publikationsserie "SOS Statstjänstemän" sedan 1954. Statistikproduktionen inom detta område sköts sedan 1969 av statens avtalsverk och statistiska centralbyrån i samarbete. Från och med detta år insamlas uppgifter om både fast lön och löneplanslön. Först fr.o.m. 1972 insamlas och bearbetas dessutom statistik över utbetald lön.

Av avtalsverkets statistik för 1972 framgår att löneplanslönen utgjorde 94,4 % av hela lönesumman, medan de fasta tilläggen utgjorde 3,1 % och de övriga tilläggen 2,5 %. Det finns ingen anledning att tro att dessa relationer ändrats väsentligt mellan olika år.

Den fasta lönen är det lönebegrepp som närmast motsvarar det som används i SAF:s lönestatistik för tjänstemän.¹ För jämförelser med den privata sektorns löner används därför i denna undersökning den fasta lönen. Däremot används uppgifter om löneplanslönen vid jämförelser mellan statstjänstemännens löner 1966 och 1971, eftersom endast löneplanslönen är tillgänglig för 1966.

I avtalssammanhang talar man om lönehöjningar på grund av generell tillägg, B-listan och C-listan. Det generella tillägget innebär att löneplanslönerna generellt höjs med visst belopp beräknat antingen

¹ Statistik över löner för tjänstemän som arbetar i SAF-anslutna företag. Statistiken är gemensam för SAF, SIF, SALF samt HTF och utges årligen.

som en procentuell höjning eller som en krontalshöjning. B-listan innebär att olika tjänsters lönegradsplaceringar höjs. C-listan innebär förbättringar av andra anställningsförmåner och påverkar således olika lönetillägg samt villkoren för övertidsersättning och andra kostnadsersättningar, semesterbestämmelser m.m.

2.3 STATSTJÄNSTEMANNENS FÖRHANDLINGSRÄTT

2.3.1 Kort historik

Full förhandlingsrätt för statstjänstemän infördes först från och med 1966.¹ Denna rätt innebär bl.a. att parterna skall ha rätt att tillgripa stridsåtgärder i form av strejk och lockout. En princip i lagen om förenings- och förhandlingsrätt som från och med 1936 tillämpats för privatanställda är att parterna vid förhandlingar betraktas som likvärdiga och att de avtal som uppnås är bindande vid förhandlingstillfället. Enligt kungörelsen av 1937, som tillämpades fram till 1966, hade statstjänstemännen rätt att framlägga sina synpunkter vid förhandlingar, men arbetsgivaren fattade ensidigt beslutet. De anställdas organisationer hade således petitionsrätt. Denna rätt motsvarades av en delgivningsskyldighet för de statliga myndigheterna.

Sedan civildepartementet inrättats 1950 fördes de viktigaste förhandlingarna centralt mellan statstjänstemännens huvudorganisationer och civildepartementet. I 1957 års löneplansrevision intogs en bestämmelse om att ändring av lönerna inte skulle ske utan att en förhandlingsöverenskommelse hade träffats. Men de förhandlingsresultat som uppnåddes var inte bindande för arbetsgivarsidan utan måste först godkännas av riksdagen.

De skäl som åberopades för att inte utsträcka förhandlingsrätten till den statliga sektorn var bl.a. att varje konflikt på den statliga sektorn var samhällsfarlig. Men utöver detta fanns särskilda lagbestämmelser för statstjänstemän som ansågs omöjliggöra varje strejk eller lockout. I brottsbalken finns bestämmelser om statstjänstemans ämbetsansvar, innebärande att en tjänsteman kan straffas för tjänstefel om han av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad som åligger honom enligt lag, instruktion eller annan författning. Denna

¹ För en utförlig redogörelse se Tobisson [1973] eller Jägerskiöld [1971].

bestämmelse i brottsbalken åberopades som hinder mot att utsträcka strejkrätten till den statliga sektorn. En motsvarande bestämmelse som ansågs omöjliggöra lockout i den statliga sektorn är bestämmelsen om ordinarie statstjänstemäns oavsättlighet. En ordinarie statstjänsteman kan inte avsättas utan rannsakan och dom.

Innan statstjänstemännen fick strejkrätt tillgrip de vid några tillfällen massuppsägningar som stridsvapen. Men vissa tjänstemän hade inte heller denna möjlighet, eftersom de inte hade rätt att sluta sin anställning innan de fått bifall till en ansökan om entledigande. Denna bestämmelse gick under beteckningen tjänsteplikt.

Bestämmelserna om oavsättlighet och ämbetsansvar avskaffades inte när förhandlingsrätt på den statliga sektorn infördes. Lösningen blev i stället att medge tjänstledighet med C-avdrag i händelse av strejk eller lockout. Anställningsförhållandet bryts därigenom inte på grund av stridsåtgärderna.

2.3.2 Huvudavtalet och statstjänstemannalagen

De nya bestämmelserna om full förhandlingsrätt för statstjänstemän trädde i kraft 1966. De lagar som förut rädde för den privata sektorn, nämligen 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, 1920 års lag om medling i arbetstvister, 1928 års lag om kollektivavtal samt 1928 års lag om arbetsdomstol, gäller fr.o.m. 1966 även för statstjänstemännen.¹ Dessutom trädde en ny statstjänstemannalag och ett huvudavtal mellan statstjänstemännens huvudorganisationer och staten, "Slottsbacksavtalet", i kraft. Samtidigt med att full förhandlingsrätt infördes för statstjänstemännen inrättades en särskild myndighet som skulle föra arbetsgivarens talan vid förhandlingar, nämligen statens avtalsverk. Avtalsverket fick emellertid inte full arbetsgivarmakt utan regeringen förbehöll sig rätten att ingripa i förhandlingarna.

Tanken att alla konflikter på den statliga sektorn är samhällsfarliga övergavs. För att ha möjlighet att begränsa verkningarna av konflikter inrättades ett prövningsförfarande efter mönster från den privata sektorn.

För den privata sektorn stadgas i Saltsjöbadsavtalet av 1938, vilket är den privata sektorns huvudavtal och förebild till Slottsbacks-

¹ En sammanställning av gällande lagar och avtal finns i Fredriksson [1972].

avtalet på den statliga sektorn, att frågan huruvida konflikter är samhällsfarliga skall prövas av en särskild nämnd, arbetsmarknadsnämnden. Om arbetsmarknadsnämnden finner att en konflikt är samhällsfarlig, åligger det såväl SAF som LO att verka för att konflikten förhindras.

Genom Slottsbacksavtalet inrättades en särskild nämnd för prövning av konflikternas samhällsfarlighet på den statliga sektorn, statstjänstenämnden. Statstjänstenämnden består av 8 ledamöter, av vilka staten utser 4 och varje huvudorganisation en. Om nämnden finner att konflikten är samhällsfarlig skall nämnden hemställa till parterna att undvika, begränsa eller häva konflikten. Nämnden har emellertid ingen möjlighet att med bindande verkan avgöra tvisten.

Genom 1965 års bestämmelser om förhandlingsrätt för statstjänstemän betraktas parterna i avtalsförhandlingarna som likvärdiga, och bindande avtalsuppgörelser träffas vid förhandlingstillfället. För att detta skall vara möjligt samtidigt som riksdagens inflytande över statstjänstemännens löner skall behållas inrättades 1965 riksdagens löne-delegation. Löne-delegationen skall å riksdagens vägnar godkänna förhandlingsuppgörelsen samt vara rådgivare åt den statsrådsmedlem som ansvarar för de anställdas löne- och anställningsvillkor.

I Statstjänstemannalagen av 1965, § 3 stadgas några undantag från förhandlingsrätten. Paragrafens första stycke undantar från förhandlingsrätten frågor om inrättande eller indragning av tjänst samt om tjänsteorganisationens utformning i övrigt. Det andra styckets ursprungliga lydelse undantog frågor om myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester. Dessa bestämmelser har en motsvarighet inom den privata sektorn i § 32 i SAF:s stadgar, vilken säger att arbetsgivaren har rätt att fritt anställa och avskeda arbetare, att leda och fördela arbetet samt att använda arbetare, oavsett om de är organiserade.

Från och med 1974 är lydelsen i statstjänstemannalagens § 3 ändrad så att det andra stycket endast undantar "myndighets verksamhet". Därmed har förhandlingsrätten utsträckts bl.a. till frågor om arbetsledningen, fördelningen av arbetstiden och rätt till annan ledighet än semester. Detta innebär att statstjänstemännen kan förhandla om frågor som den privata sektorns anställda på grund av § 32 inte kan förhandla om. I den statliga arbetsrättskommitténs utredning "Demokrati på ar-

betsplatsen (SOU 1975:1), som populärt kallas § 32-utredningen, föreslås dock en lagstiftning som syftar till att utöka förhandlingsrätten på hela arbetsmarknaden.

Det tredje stycket i statstjänstemannalagen, § 3 stadgar att avtal inte får träffas om anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i denna lag eller tillhör Konungens, riksdagens eller myndighets beslutsrätt.

Avtalsförhandlingarna på den statliga sektorn förs centralt mellan å ena sidan statens avtalsverk som företräder arbetsgivaren och å andra sidan de anställdas huvudorganisationer, SACO/SR, TCO-S och SF.

Förhandlingssystemet inom den statliga sektorn har under de lönerörelser det existerat varit utsatt för starka påfrestningar som slutade med att SACO sade upp huvudavtalet i juni 1971.¹ Därmed upphörde det att gälla för samtliga organisationer.

Ett nytt huvudavtal slöts mellan avtalsverket och de fyra huvudorganisationerna i april 1973, alltså nästan 2 år efter det att det tidigare huvudavtalet upphört att gälla. En skillnad mot det tidigare huvudavtalet är att det nya avtalet inte kan sägas upp annat än av en organisation som företräder minst hälften av statstjänstemännen eller av organisationer som gemensamt företräder minst hälften av statstjänstemännen. Bestämmelsen att en uppsägning gäller samtliga organisationer är kvar.

Den svåraste frågan att lösa innan ett nytt huvudavtal kunde slutas var hur verkningarna av konflikter inom den statliga sektorn skulle kunna begränsas. Arbetsgivarparten ville ha bort strejkrätten från stora områden av den statliga sektorn, där dess verkningar ansågs drabba samhället särskilt hårt. Men avtalet stannade vid rekommendationer om att undvika konflikter som berör rikets säkerhet, upprätthållande av lag och ordning och utbetalningar för enskildas ekonomiska trygghet, stridsåtgärder som medför allvarliga rubbningar i samhällsekonomin samt stridsåtgärder som är stötande av humanitära skäl. Dessutom har enligt 1973 års huvudavtal ca 8 000 topptjänstemän frångått strejkrätten, därför att de anses företräda arbetsgivaren.

¹ För en utförligare redogörelse se Nycander [1972]. En kalendarisk framställning av förloppet finns i SACO:s verksamhetsberättelse år 1971.

KAPITEL 3

EN TEORI FÖR LÖNEBILDNINGEN

3.1 INLEDNING

Inom den statliga sektorn finns fyra typer av agerande. För det första finns de anställningsökande individerna, vilkas målsättningar för sitt yrkesliv antagligen inte skiljer sig åt om de har en statlig befattning eller om de är anställda i privat tjänst. För det andra agerar enskilda myndigheter som fattar anställningsbeslut och i detta avseende motsvarar enskilda företag inom den privata sektorn. För det tredje finns löntagarorganisationerna som med sina målsättningar kommer att påverka lönestrukturen och för det fjärde agerar staten genom avtalsverket som en central arbetsgivarpart i förhandlingarna. I detta kapitel skall en teori för lönebildningen med utgångspunkt från enskilda individers och arbetsgivares beslut diskuteras. Organisationernas agerande diskuteras i kapitel 4.

Vi skall undersöka hur löneskillnader mellan individer med olika utbildning och ålder, mellan män och kvinnor och mellan statligt och privat anställda kan uppstå. Analysen baseras på teorin för "human capital", som på svenska kan kallas teorin för investeringar i kunskapskapital.¹

Analysen förutsätter att lönerna inom den statliga sektorn anpassas till marknadsbetingade förändringar. Det är därför nödvändigt att undersöka hur detta är möjligt när ett fast lönesystem tillämpas.

3.2 MARKNADSLÖNEBILDNING OCH DET STATLIGA LÖNESYSTEMET

3.2.1 Anställningsmyndighetens möjlighet att påverka lönerna

För att den enskilda myndigheten skall kunna anställa och behålla arbetskraft till alla de arbetsuppgifter som finns inom myndigheten måste

¹ Jag har valt att använda ordet kunskapskapital som en översättning av "human capital", trots att detta inte är helt adekvat, eftersom "human capital" även omfattar investeringar i förbättrad fysisk och psykisk hälsa förutom investeringar i förbättrade kunskaper. Termer som mänskligt kapital eller humankapital låter otympliga, medan ordet kunskapskapital direkt för tanken till den viktigaste orsaken till lönedifferenti-
rentiering.

den ha möjlighet att anpassa rekryteringslönerna så att nyanställningar kan göras och höja lönerna för redan anställda för att motverka att de slutar sin anställning. Det statliga systemet begränsar myndighetens aktionsmöjligheter i båda dessa avseenden.

Antag att myndigheten önskar anställa en nyexaminerad civilingenjör till en tjänst som är inrättad i lönegrad F 11 men finner att inga nyexaminerade civilingenjörer söker tjänsten. Myndigheten skulle i så fall vilja höja tjänstens lönegradsplacering till t.ex. F 13. Om arbetsmarknadsläget är sådant att F 11 medför ett mycket stort antal anställningssökande kan myndigheten dra slutsatsen att F 9 hade varit en tillräckligt hög lönegrad för att kunna besätta tjänsten.

Detta problem med det statliga lönesystemet har uppmärksamats av staten och vissa möjligheter att anpassa rekryteringslönen till arbetsmarknadsläget har införts. Vissa tjänster utannonseras med en bestämmelse om högstlönegrad, vilket innebär att lön utgår enligt kvalifikationer inom ett intervall. En byrådirektörstjänst kan utannonseras med högst lönegrad F 17. Myndigheten kan då bete sig på samma sätt som ett enskilt företag och sätta begynnelselönen i enlighet med marknadsläget. Om tjänsten däremot är utannonserad i en fast lönegrad, kan myndigheten i stället anpassa kunskapskraven. Om det inte går att anställa en civilingenjör till den fastställda lönen, kan man i stället anställa en gymnasieingenjör eller kräva någon tids kvalificerad yrkeserfarenhet.

Vad kan den statliga myndigheten göra för att behålla sina anställda, om de erbjudits högre lön på annat håll och därför vill sluta sin anställning? Om det skulle finnas en vakans i en högre lönegrad, kan personen söka och erhålla den tjänsten och på detta sätt erhålla en lönehöjning. Det finns, som visats i kapitel 2, olika slag av lönetillägg som vore tänkbara att utnyttja. Ett sådant tillägg är "avlöningsförstärkning", som införts just för att kunna erbjuda en högre lön än lönegradslönen till en enskild person utan att generellt höja lönegradsplaceringen för tjänsten. Men denna möjlighet har endast använts i ett fåtal fall.

Ett enskilt företag kan inrätta en helt ny tjänst för en anställd som man vill behålla. Detta kan däremot en myndighet inte göra utan att gå via petitaförfarande och hoppas på att dess förslag till inrättande av tjänster i högre lönegrader skall godkännas av riksdagen. Petita-förfarandet kan därför inte användas för att motverka att en viss

tjänsteman slutar sin anställning. Lönegradsplaceringen för enskilda tjänstemän kan höjas efter förhandlingar med löntagarorganisationerna, men det är givetvis osäkert om resultatet av dessa förhandlingar kommer att tillgodose myndighetens önskemål om konkurrenskraftiga löner för särskilda personer.

Myndigheternas petitor om inrättande av tjänster bör dock avspejla marknadsläget för personer med olika utbildning. Om man söker civilingenjörer och dessa inte har kunnat anställas till de löner som för närvarande är rådande, kommer man att i petitaskrivandet föreslå att nya tjänster inrättas i en högre lönegrad.

Det är viktigt att komma ihåg att en anpassning till marknadsbetingade förändringar kan ske även om myndigheten inte alls skulle kunna påverka antalet tjänster och dessas lönegradsplacering. Antag att det har blivit gott om akademiker och att lönen för en byrådirektör är helt oförändrad. Genomsnittslönerna för akademiker kan ändå sänkas genom att många akademiker anställs i tjänster med lägre lönegrader, där man tidigare inte alls anställt akademiker. En mindre andel av akademikerna kommer att uppnå högre tjänster än vad som är fallet i ett läge där det är brist på akademiker.

3.2.2 Konkurrensen om arbetskraften mellan statlig och privat sektor

Ovan visades att lönestrukturen inom den statliga sektorn kan anpassa sig till marknadsmässigt betingade förändringar. Det återstår att visa att det finns en mekanism som också leder till att lönestrukturen inom den statliga sektorn anpassar sig mot jämvikt, fastän statliga myndigheter inte säljer sina tjänster på marknaden.

Om man accepterar tanken att den privata sektorns löner påverkas av marknadskrafterna, kommer de statliga lönerna också att göra det på grund av konkurrensen mellan statlig och privat sektor. De statliga myndigheterna måste konkurrera med privata arbetsgivare om arbetskraften. Lönestrukturen inom den statliga sektorn kommer därför inte att avvika så mycket från lönestrukturen inom den privata sektorn.

De statliga lönernas följsamhet till den privata sektorns löner och vice versa beror på i vilken grad de enskilda tjänstemännen är specialiserade på verksamhet inom statlig eller privat sektor. För grupper som är föga specialiserade blir lönerna mer likartade mellan sektorerna, eftersom det finns direkt alternativa sysselsättningar inom den

andra sektorn. Anställningsbyten mellan statlig och privat tjänst kommer att vara vanliga för dessa grupper.

För grupper av statstjänstemän som inte har direkta sysselsättningsalternativ inom den privata sektorn kan lönerna kortsiktigt avvika från den privata sektorns löner, och de kan därför under en viss tid vara lägre i den statliga sektorn än i den privata. Men i ett längre perspektiv kommer det att uppstå rekryteringssvårigheter till utbildning och yrken som leder till statlig verksamhet. Detta kommer att framtvinga en anpassning uppåt av lönerna.

3.3 LÖNESKILLNADER SOM EN EFFEKT AV OMFÖRDELNING AV LÖNEINKOMSTER UNDER LIVSTIDEN

3.3.1 Det allmänna jämviktsvillkoret

Vi skall undersöka hur löneskillnader mellan individer kan förklaras som en effekt av omfördelning av löneinkomster under livstiden. Under vissa restriktiva antaganden kommer löneskillnaderna helt att förklaras av sådana omfördelningar.

Efterfrågan på arbetskraft bestäms av negativt lutande efterfrågekurvor för olika delarbetsmarknader. Personer som tillhör olika arbetsmarknader har samma kunskaper i vid mening. Liksom varumarknader kan definieras genom att varor tillhörande samma marknad utgör substitut, kan delarbetsmarknader avgränsas genom att personer som tillhör samma delarbetsmarknad kan utföra varandras arbeten. Efterfrågekurvorna antas vara oförändrade från period till period, varför analysen förutsätter att produktionen ute i arbetslivet sker med oförändrad teknik och insatser av fysiskt kapital.

Individerna avsätter sin tid från vuxen ålder och fram till pensionsåldern antingen till investeringar i kunskapskapital eller till yrkesarbete. Utbildningsvalet görs på grundval av kända livslöner för olika typer av utbildning. Man kan låna till gällande marknadsränta för att finansiera studier. Valet av yrke och arbetsgivare efter avslutad utbildning fattas också på grundval av den förväntade livslöneutvecklingen. Andra faktorer som kan påverka utbildnings- och yrkesval, såsom trivsel, ortsbundenhet, status osv., bortses ifrån.

Resultaten i den följande analysen gäller för individer med samma begåvning. Om dessa antaganden gäller kommer en flerperiodisk jäm-

vikt att etableras, där det inte lönar sig för någon individ att byta yrke eller anställning. I denna situation gäller:

$$\sum_{t=0}^T \frac{Y_t - X_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=0}^T \frac{Z_t - X_t}{(1+r)^t} = 0, \quad (3:1)$$

där X_t , Y_t och Z_t är lönen år t i olika yrkesaktiviteter

r = diskonteringsräntan

$t = 0$ är det år då individen slutar grundskolan

$t = T$ är det år då individen uppnår pensionsåldern.

Nuvärdet av livslönen är således detsamma oavsett hur individen väljer att fördela sin tid mellan kunskapsinvesteringar och yrkesaktivitet och oavsett om man väljer anställning i statlig eller privat sektor osv. Den ränta (r) till vilken livsinkomsten diskonteras är i jämvikt lika med låneräntan i samhället. Detta villkor är förenligt med att inga löneinkomster förekommer i vissa perioder när individen ägnar sig på heltid åt kunskapsinvesteringar genom att befinna sig i utbildningssystemet. Det är också förenligt med att vissa yrkeskarriärer har en låg begynnelselön men en snabbt stigande löneutveckling senare under yrkeslivet, medan andra har en relativt hög begynnelselön och långsamt stigande löneutveckling under yrkeslivet. Löneskillnader mellan individer är i denna formulering helt och hållet orsakade av individuella olikheter i kunskapsinvesteringar.

Vi skall nu undersöka vilka löneskillnader mellan individer som kan förklaras inom ramen för denna modell.

3.3.2 Löneskillnader mellan personer med olika lång utbildning i jämvikt

Om man betraktar utbildningskostnader som investeringar följer att en individ blir villig att göra dessa investeringar endast under förutsättning att han får en viss avkastning på dem. Intäkterna av utbildningsinvesteringen utgörs av skillnaden mellan den lön som personen erhåller efter genomgången utbildning och den lön som han eller hon skulle ha fått utan denna utbildning. Den största kostnaden för utbildningsinvesteringen utgörs av den lön man avstår ifrån under utbildningstiden, alternativlönen. Även andra kostnader, såsom böcker och studiematerial, inräknas i studiekostnaderna men de är i jämförelse med alternativlönen mycket små. Det förutsätts att det normala är att man måste låna till

gällande marknadsränta för att finansiera sina studier.

Jämvikt i systemet av löneskillnader mellan personer med olika lång skolutbildning kommer att uppnås när nuvärdet av livslönen för de olika typerna av utbildning är lika stort. När detta läge har uppnåtts kommer de kostnader som är förknippade med utbildningen att bli återbetalda genom den högre lön som man kan erhålla efter att ha utbildat sig. Löneskillnaden kommer att täcka kostnaden exakt. Det kommer därför inte att löna sig för ytterligare en person att skaffa sig en längre utbildning. Denna ytterligare persons tillskott till värdet av produktionen kommer att vara mindre än den föregåendes. Lönen kommer därför att bli lägre och löneskillnaden mellan vad den sist utbildade skulle ha fått utan att utbilda sig och den lön han erhåller efter utbildningen kommer inte att täcka utbildningskostnaden.

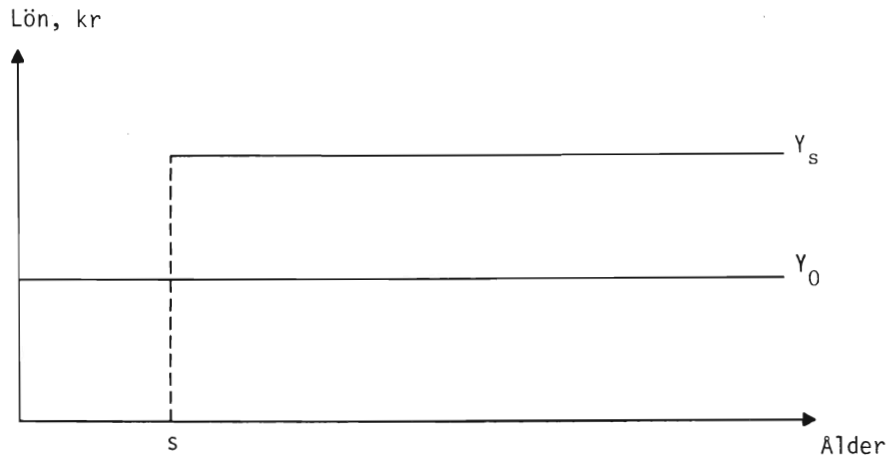
Investeringar i kunskapskapital sker både genom skolutbildning och genom investeringar i ökade kunskaper under yrkesarbetet ("on the job training"). Vi skall nu undersöka hur mycket skolutbildningen differentierar lönerna. För att kunna göra detta införs begreppet potentiell begynnelselön. Den potentiella begynnelselönen är den lön man skulle erhålla om man inte gjorde några investeringar i kunskapskapital under yrkesarbetet. Om man inte gjorde det skulle man inte öka sin produktivitet och man skulle därför erhålla samma lön varje period under hela yrkeslivet. Livslönekurvan skulle därför beskriva en horisontell linje.

Eftersom skolutbildning ökar förtjänstkapaciteten ("earnings capacity"), ligger den potentiella begynnelselönen på en högre nivå för en person med längre utbildning än för en person med kortare utbildning. Den som utbildar sig kan inte erhålla sin potentiella begynnelselön förrän utbildningen är avslutad, medan den som inte utbildar sig kan erhålla den tidigare. Resonemanget illustreras i figur 3:1.

Om jämvikt råder gäller att nuvärdet av den potentiella begynnelselönen för en person med s års skolutbildning är lika med nuvärdet av den potentiella begynnelselönen för en person med $s-d$ års skolutbildning. Vi definierar n som ett fixerat antal år i yrkesarbete som är lika för alla individer.¹ Då gäller:

¹ Detta avsnitt följer Mincer [1974], s.11. Härledningen bygger på antagandet att alla individer är ute på arbetsmarknaden lika många år. I verkligheten är det mer realistiskt att anta att alla individer har samma pensionsålder och att de långtidsutbildade som inträder på arbetsmarknaden vid en senare tidpunkt därför har en kortare yrkesaktiv tid än de korttidsutbildade. Men antagandet om lika lång yrkesverksam tid påverkar resultatet mycket litet, eftersom den lön man tjänar under t.ex. de 5 sista åren av en yrkesverksam tid på 45 år får en mycket liten vikt i nuvärdesberäkningen.

Figur 3:1. Potentiell begynnelselönn med och utan utbildning.



Y_s = potentiell begynnelselönn efter utbildning

Y_0 = potentiell begynnelselönn utan utbildning

s = antalet skolår

$$V_s = Y_s \int_s^{n+s} e^{-rt} dt = \frac{Y_s}{r} e^{-rs} (1 - e^{-rn}), \quad (3:2)$$

där V_s är nuvärdet av den potentiella begynnelselönnen för en person med s års skolutbildning, r har samma innebörd som i (3:1) och e är den naturliga basen.

För en person med $s-d$ års skolutbildning gäller:

$$V_{s-d} = Y_{s-d} \int_{s-d}^{n+s-d} e^{-rt} dt = \frac{Y_{s-d}}{r} e^{-r(s-d)} (1 - e^{-rn}). \quad (3:3)$$

När $V_s = V_{s-d}$, vilket gäller i jämvikt, är

$$\frac{Y_s}{Y_{s-d}} = \frac{e^{-r(s-d)}}{e^{-rs}} = e^{rd}. \quad (3:4)$$

Detta kan skrivas:

$$Y_s = Y_{s-d} \cdot e^{rd}. \quad (3:5)$$

Låt oss sätta utbildningstiden för den kortare utbildningen lika med noll. Den kortare utbildningen kan vara lika med fullbordad obligatorisk skolgång (grundskola). Uttrycket (3:5) omformuleras då till

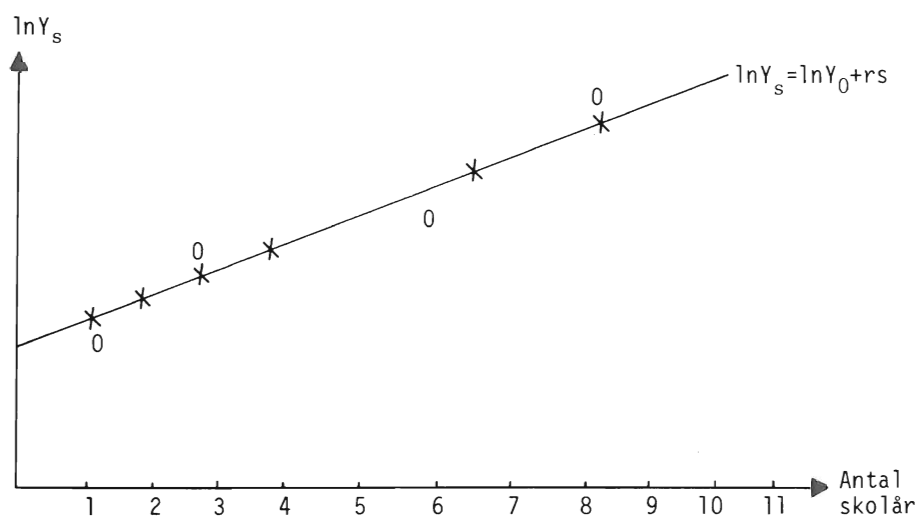
$$Y_s = Y_0 \cdot e^{rs} \quad (3:6)$$

och i logaritmisk form

$$\ln Y_s = \ln Y_0 + rs. \quad (3:7)$$

Uttrycket (3:7) illustreras i figur 3:2. Logaritmen av lönen utgör en rätlinjig funktion av antalet år i skolutbildning. För varje år av utbildning utöver grundskolan ökar lönen i jämvikt med en procentsats som är lika med kostnadsräntan för att finansiera studier. De ut-

Figur 3:2. Sambandet mellan utbildningens längd och lönen.



s = antal skolår

$\ln Y_s$ = logaritmen av den potentiella begynnelselönen för en person med s års skolutbildning

$\ln Y_0$ = logaritmen av den potentiella begynnelselönen för en person utan utbildning

r = räntan på utbildningsinvesteringen

x = punkter som ligger på jämviktslinjen

0 = punkter som ligger utanför jämviktslinjen

bildningsgrupper för vilka den logaritmerade lönen ligger på linjen har jämviktslöner. För de grupper som ligger ovanför linjen är lönen högre än vad som motsvarar utbildningstidens längd och för de grupper som ligger under linjen är lönen lägre än vad som motsvarar utbildningstidens längd. I den empiriska analysen i kapitel 6 skattas sambandet (3:7).

Av resonemanget om hur anpassningen till jämvikt sker följer att jämviktslösningen är beroende av låneräntan. Ju billigare det blir att utbilda sig, desto lägre blir det värde på r som innebär jämvikt. Lutningen på linjen i figur 3:2 kommer därför att minska om räntan minskar och jämviktslösningen kommer att innebära mindre löneskillnader mellan personer med olika lång utbildning. Jämviktslösningen behöver av denna anledning inte vara konstant över tiden.

3.3.3 Inläring under yrkeslivet

Genom att hålla på med ett arbete skaffar man sig erfarenhet som gör att man gradvis ökar sin produktivitet. Denna ökade produktivitet resulterar i att man erhåller högre lön. Man kan betrakta denna produktivitetshöjande inläring under yrkeslivet som en investering analogt med investeringar i skolutbildning.¹

För att man skall kunna tala om investering måste man förutsätta att individerna har möjligheter att välja om de vill göra en viss investering eller inte. En invändning som kan resas mot detta resonemang är att den anställde inte har frihet att välja hur stor del av sin arbetstid som han eller hon vill avsätta för produktivitetshöjande inläring. Men även om utvecklingsmöjligheterna är givna inom ett yrke kan man tala om ett val. Valet av hur stora investeringar i kunskapskapital en individ vill göra sker då i stället redan i samband med yrkesvalet. Man kan välja mellan ett yrke med hög begynnelselöne och små utvecklingsmöjligheter och ett med låg begynnelselöne men med större möjligheter till karriärutveckling. Även om utvecklingsmöjligheterna är givna för yrken kan arbetstagare göra investeringar genom att vidareutbilda sig på sin fritid.²

¹ Inläring under yrkeslivet täcker både begreppet "on the job training" och "learning by doing".

² Se Bowman [1973], samt Klevmarken m.fl. [1974], s.86, där detta problem diskuteras.

Vi antar således att en arbetstagare kan avsätta en del av sin tid till att förkovra sig och att det är förknippat med kostnader att göra sådana investeringar. Vi skall nu undersöka hur lönen påverkas av investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet enligt Mincer [1974].

I det följande resonemanget behöver vi skilja mellan tre olika lönebegrepp, nämligen potentiell begynnelselön, Y_s , potentiell lön med inläring, E_j , och faktisk lön, Y_j .

1. Y_s har definierats ovan som den lön, lika hög i varje period, som en individ skulle erhålla om inga investeringar i kunskapskapital företogs under yrkeslivet.
2. E_j är den potentiella lönen när inläring förekommer i tidpunkten $t=j$ ("gross earnings" eller "earnings capacity"). Detta begrepp står för den lön som skulle erhållas i varje period om man slutade att investera. I den första perioden är $E_0 = Y_s$. När investeringar förekommer ökar E_j med avkastningen på de investeringar som gjorts.
3. Y_j är den faktiska lönen i perioden $t=j$. Den erhålls genom att man från E_j drar den löpande investeringskostnaden C_j .

Sambandet mellan dessa tre lönebegrepp kan skrivas:

$$Y_j = Y_s + r \sum_{t=0}^{j-1} C_t - C_j \quad (3:8)$$

och

$$E_j = Y_s + r \sum_{t=0}^{j-1} C_t,$$

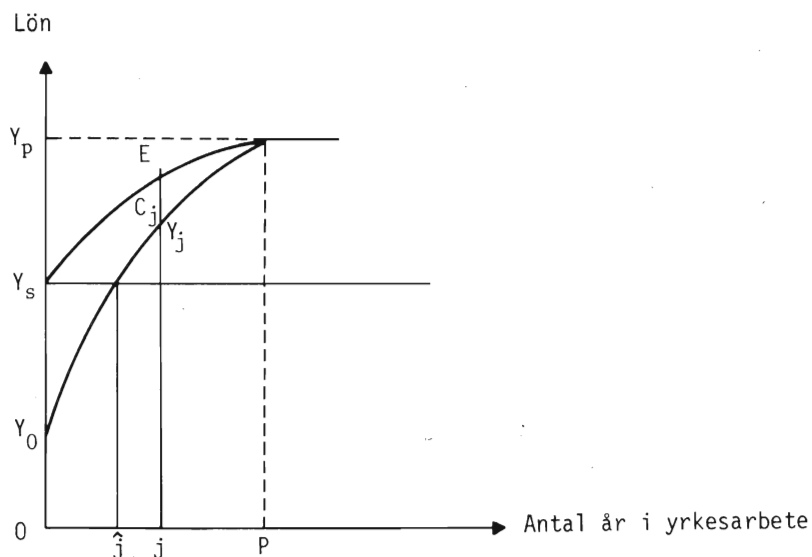
där r = avkastningen på kunskapsinvesteringar, samma för varje utbildning och för alla individer

C_j = nettoinvesteringskostnad i perioden $t=j$; netto i den meningen att kunskapsinvesteringar som har karaktären av återinvesteringar dragits av, eftersom dessa inte ökar utan endast vidmakthåller "earnings capacity".

Sambandet (3:8) illustreras i figur 3:3. Innebörden av detta resonemang är att lönen ökar med antalet år i yrkesarbete, när investeringar i kunskapskapital förekommer. Om dessutom gäller att $C_j > 0$ och

$$\Delta Y_j = Y_j - Y_{j-1} = rC_{j-1} - (C_j - C_{j-1}) > 0, \quad (3:9)$$

Figur 3:3. Livslöneprofiler.



- Y_p = högsta faktiska lön
- Y_s = potentiell begynnelselön
- Y_0 = faktisk lön vid tidpunkten $t=0$
- \hat{j} = tidpunkt för "overtaking"
- E_j = potentiell lön med inlärning vid tidpunkten j
- C_j = kunskapsinvestering vid tidpunkten j
- Y_j = faktisk lön vid tidpunkten j

kan den punkt på livslöneprofilen, där den faktiska lönen är lika med den potentiella begynnelselönen ("overtaking point") beräknas ur sambandet (3:8). Detta har betydelse eftersom man med kännedom om denna punkt kan skatta "the simple schooling model" (3:7) på grundval av faktiska löner.

$$Y_{\hat{j}} = Y_s + r \sum_{t=0}^{j-1} C_t - C_j = Y_s, \quad (3:10)$$

($Y_{\hat{j}}$ = faktisk lön vid "overtaking point")

när $r \sum_{t=0}^{j-1} C_t = C_j$.

Om $C_t = C_0$ för $t = 0, \dots, \hat{j}$ gäller att

$$r^j C_j = C_j$$

och

$$\hat{j} = \frac{1}{r}. \quad (3:11)$$

Om $C_t < C_{t-1}$ samtidigt som $C_j < C_t < C_{t-1} < C_0$ för $t = 0, \dots, j$, blir

$$\hat{j} < \frac{1}{r}. \quad (3:12)$$

Det senare antagandet att kunskapsinvesteringarna avtar med ökad ålder är mer realistiskt. Skälet till detta diskuteras nedan. Begreppet "overtaking point" används för att i den empiriska analysen hitta "the simple schooling model". Som framgått ovan inträffar "overtaking point" efter ett visst antal år i yrkesarbete, bestämt av storleken på avkastningen på kunskapsinvesteringar. Denna punkt antas inträffa efter lika många år i yrkesarbete för samtliga individer. Om r är lika och C_t fördelas lika över livstiden för alla individer följer att "overtaking point" också inträffar efter lika många år i yrkesarbete för alla individer.

3.3.4 Kunskapsinvesteringarnas fördelning under livstiden

Individernas val av hur stora investeringar i kunskapskapital de kommer att företa under olika skeden av livet bygger på en teori för optimal allokering av kunskapsinvesteringar. Rationell allokering kräver att det mesta av investeringarna företas i ungdomen. Skolutbildning som är en heltidsaktivitet föregår investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet som är en deltidsaktivitet och minskar i högre åldrar samt slutar helt före pensioneringen.

Det finns en tendens att byta från inlärning till produktion i yrkeslivet så snart som möjligt. Eftersom livstiden är begränsad ger senare investeringar avkastning under en kortare period, varför de totala intäkterna av investeringen blir mindre. Senare erhållna intäkter får också mindre vikt i nuvärdesberäkningen. En persons tid ingår som en viktig produktionsfaktor för att producera kunskapskapital och konsekvensen av att kunskapskapital har ackumulerats är att tidens värde ökar. Investeringar i senare perioder av livet är mer kostsamma, efter-

som alternativlönen är högre. Detta gäller inte i de speciella eller temporära fall där produktiviteten i inläring är högre än produktiviteten av att delta i yrkeslivet, dvs. under skoltiden.

Borde inte allt önskat kunskapskapital ackumuleras innan individerna börjar sitt yrkesliv? Teorin för investeringar i kunskapskapital svarar nej på denna fråga av två skäl. Investeringarna är utspridda över livstiden för det första därför att marginalkostnadskurvan för kunskapsinvesteringar går uppåt och för det andra därför att intäkterna av en given kunskapsinvestering blir mindre ju senare investeringen sker.

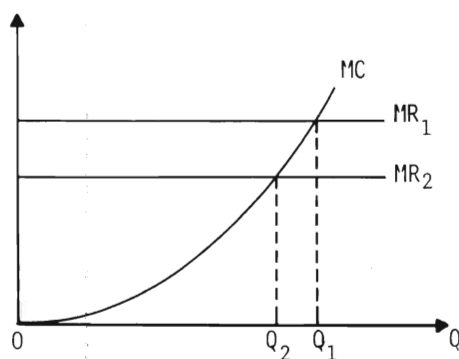
Enligt Ben-Porath [1967] kan man tänka sig att individer producerar tillskott (Q) till sin stock av kunskapskapital (H) genom att kombinera sitt kunskapskapital med sin egen tid (T) och andra marknadsresurser (R) i en produktionsfunktion

$$Q = f(H, T, R). \quad (3:13)$$

Försök att öka investeringarna Q inom en given period medför avtagande avkastning. Därför stiger kostnaderna ju större investering man försöker göra inom en given period (se figur 3:4). Marginalintäkten som

Figur 3:4. En individs val av investeringsbelopp i en given period.

Kronor



MC = marginalkostnaden för en kunskapsinvestering

MR = marginalintäkten av en kunskapsinvestering

MR₁ = marginalintäkten vid t.ex. 20 års ålder

MR₂ = marginalintäkten vid t.ex. 30 års ålder

Q = kunskapsinvesteringens storlek

man erhåller genom att lägga till en enhet av investering till kunskapskapitalet är det diskonterade flödet av framtida ökningar i den potentiella lönen (earnings capacity). Ju äldre individen är desto mindre är marginalintäkten och därför blir också investeringarna av mindre omfattning. Minskningen förstärks om marginalkostnadskurvan skiftar åt höger när man blir äldre, vilket kommer att inträffa om det blir svårare att lära nytt i högre åldrar.

Det resonemang som förts i detta avsnitt och som bygger på Ben-Porath [1967] och Mincers [1974] sammanfattning av Ben-Porath gäller beteendet för bruttoinvesteringar, dvs. utan hänsyn till att en del av investeringarna sker för att vidmakthålla kunskapen. I föregående avsnitt diskuterades hur nettoinvesteringarna, C_t , påverkar lönen. Om bruttoinvesteringarna avtar med ökad ålder följer dock att nettoinvesteringarna också kan antas göra det, eftersom de utgör en fraktion av bruttoinvesteringarna och deprecieringen av kunskapskapitalet vanligen antas öka med ökad ålder.

Mot slutet av yrkeslivet kanske kunskapsinvesteringarna inte ens är tillräckligt stora för att vidmakthålla det redan ackumulerade kunskapskapitalet. Nettoinvesteringarna blir i så fall negativa och livslönekurvan kommer att visa en nedåtböjning före pensionsåldern.

3.3.5 Specifik och allmän inlärning under yrkesarbetet

I föregående avsnitt antogs att arbetstagaren stod för kostnaden för kunskapsinvesteringen genom att i varje period uppbära en lön som var lika med värdet av hans faktiska produktionstillskott. Det finns emellertid anledning att anta att arbetsgivaren i vissa fall står för kostnaden helt eller delvis genom att betala en högre lön än vad som motsvarar detta värde.

Man kan skilja mellan sådan kunskapsökning under yrkeslivet som är av värde på många arbetsplatser och sådan kunskapsökning som endast är av värde på en speciell arbetsplats.¹ Specifik utbildning är t.ex. introduktionskurser till en viss arbetsplats och kurser om det speciella företagets eller myndighetens rutiner. Det som man lär sig under yrkeslivet är sannolikt en blandning av sådant som är specifikt för en enskild arbetsplats och sådant som kan tillämpas på flera arbetsplatser.

¹ Dessa tankegångar har utvecklats av Becker [1964].

En utbildning som är av helt allmän karaktär skulle höja värdet av den enskildes produktionstillskott lika mycket i andra företag som i det egna. Arbetsgivaren kan inte stå för kostnaden för sådan utbildning, eftersom risken att den anställde byter arbete är stor. Ett annat företag kan betala den utbildade en lön som motsvarar det fulla värdet av dennes tillskott till produktionen. En arbetsgivare måste därför kalkylera med denna risk.

Om utbildningen höjer den anställdes produktivitet endast i det företag som ger utbildningen, kan företaget stå för hela kostnaden, eftersom det kan räkna med att få hela avkastningen av utbildningen. Den anställde får lönen Y_s i figur 3:3 medan hans produktivitet utvecklas enligt Y_j .

En arbetsgivare som har bekostat specifik utbildning har ett starkt intresse av att den utbildade stannar kvar i företaget. För att motverka att den anställde lämnar företaget är det sannolikt att arbetsgivaren betalar en del av skillnaden $Y_j - Y_s$. Om så är fallet får en person med specifik utbildning inte en helt horisontell livslönekurva. I jämförelse med en person med allmän utbildning kommer den specifikt utbildade att erhålla en livslönekurva som visar ett flackare förlopp. Det följer av jämviktsvillkoret (3:1) att begynnelselö- nerna är högre för specifikt utbildade än för personer med allmän utbildning.

3.4 LÖNESKILLNADER PÅ GRUND AV AVVIKELSER FRÅN MODELLENS FÖRUTSÄTTNINGAR

3.4.1 Faktorer som är förenliga med jämvikt

En av förutsättningarna för slutsatsen att löneskillnader orsakas av en omfördelning av löneinkomster under livstiden var att individerna enbart tog hänsyn till lönen vid sitt utbildnings- och yrkesval. Det är realistiskt att räkna med att andra faktorer än lönen påverkar utbildnings- och yrkesval.

En orsak till att avkastningen på en viss utbildning kan underskrida marknadsräntan kan därför vara att vissa slag av utbildning leder till "trevligare" yrken. Jämviktslösningen innebär då att en del av avkastningen ges i annan form än lön. Större anställningstrygghet, större möjligheter till tjänstledighet och längre semestrar är andra

exempel på avkastning i annan form än lön.¹

En annan orsak är att utbildning omfattar ett visst mått av konsumtion. Man upplever det som ett värde i sig att studera. Viss typ av utbildning kan innehålla konsumtion i större utsträckning än andra typer av utbildning. Detta gäller kanske t.ex. studier i kulturhistoria. Antalet personer med sådan utbildning tenderar då att överstiga efterfrågan, vilket medför tendenser till sänkta relativlöner.

Om förutsättningen att den tillgängliga tiden används antingen till investeringar i kunskapskapital eller till arbete på marknaden inte är uppfylld, kommer löneskillnader att uppstå. För personer som använder en del av sin tid till hemarbete kommer jämviktslösningen att innebära lägre livslöner än för personer som använder all sin tid antingen till arbete på marknaden eller till kunskapsinvesteringar som ökar produktiviteten på arbetsmarknaden. Om man jämför livslönekurvan för en kvinna som varit hemmafru i fem år, t.ex. mellan 25 och 30 års ålder, med den för en person som arbetat kontinuerligt, kan man vänta sig att den senares livslönekurva stiger brantare än den förras. Om man är borta från arbetsmarknaden blir man handikappad i två bemärkelser. För det första minskar kunskapskapitalets värde genom att kunskaper faller i glömska eller föråldras när de inte används. För det andra har man inte möjlighet att öka sitt kunskapskapital genom inläring under yrkesarbetet.²

Personer som drabbas av arbetslöshet eller sjukdom kommer av denna anledning inte att uppnå en lika hög livslön som personer med kontinuerlig yrkeserfarenhet.

De orsaker till löneskillnader som diskuterats i detta avsnitt kan inkluderas i den modell som har redovisats i avsnitt 3.3. Det är närmast en fråga om att kunna mäta alla de intäkter och kostnader som följer med ett visst utbildnings- eller yrkesval.

3.4.2 Begåvningsskillnader

Man kan betrakta begåvning som en faktor som vid sidan av utbildning höjer individens produktivitet. I så fall skulle högt begåvade per-

¹ Valet mellan pekuniära och icke pekuniära förmåner av en anställning diskuteras av Lindström [1974].

² Se Mincer & Polachek [1974].

soner kunna kompensera bristen på högre utbildning med sin större begåvning. Detta sker säkerligen också i många fall då personer med kort utbildning uppnår höga och välbetalda befattningar. Begåvningskillnader innebär då att avkastningen på utbildning kommer att skilja sig åt mellan individer så att högre begåvade erhåller ett större värde på r i uttryck (3:7).

Begåvningskillnader påverkar också produktiviteten indirekt via utbildningsvalet. Eftersom individen strävar att höja sin produktivitet till så små kostnader som möjligt, är det rationellt för mer begåvade att välja längre utbildning. En mer begåvad person kan med mindre ansträngning tillgodogöra sig en utbildning. Man kan då vänta sig en positiv samvariation mellan begåvning och utbildning. I undersökningar där man försökt mäta begåvningen via IQ-test har det också visat sig att personer med högre IQ också har högre utbildning.¹ Om det är på detta sätt skulle avkastningen på utbildning omfatta en avkastning på den högre begåvningen utöver en kostnadsersättning för de investeringar som vidtagits.

Begåvningen kan också antas påverka viljan och förmågan att vidareutbilda sig. Om de begåvade investerar mycket och de mindre begåvade litet under hela yrkeslivet, skulle spridningen kring medellönen för personer med samma utbildning öka med ökad ålder. Om man jämför lönerna för personer med samma utbildning kan man vänta sig att den mer begåvade har en högre potentiell begynnelselön än den mindre begåvade. Men den faktiska lönen kan till en början vara lägre för den mer begåvade, eftersom man kan vänta sig att begåvade personer tenderar att välja yrken med stora utvecklingsmöjligheter och därför gör stora investeringar i kunskapskapital i början av livscykeln.

På detta sätt kommer begåvningskillnader att medföra en spridning kring genomsnittliga löner. Modellen kan tillämpas om begåvningskillnader kan hållas konstanta. Ett sätt att göra detta är att studera genomsnittliga löneskillnader mellan aggregat av tjänstemän.

¹ Fägerlind [1975] visade att begåvningskillnader i 10-årsåldern kunde förklara olikheter ifråga om utbildningens längd. Men begåvningskillnader i vuxen ålder visade ingen effekt på löneskillnaderna, om utbildningsnivån hölls konstant. Detta fenomen har Hause [1975] undersökt genom att påvisa interaktion mellan utbildningsnivå och intelligens. En hög intelligens medför högbetalda arbeten endast i kombination med en högre utbildning.

3.4.3 Löneskillnader på grund av att jämvikt inte uppnås¹

Utbildningsvalet antas ske på grundval av förväntade livslönekurvor. Eftersom livslönekurvorna inte kan vara kända på förhand kan man anta att individerna gör sina val med utgångspunkt från de löneskillnader som råder när de skall påbörja en utbildning. Om relativlönerna för akademiker är höga vid en viss tidpunkt kommer detta att leda till en stor tillströmning till akademiska studier. Detta resulterar i ett ökat utbud av akademiker efter 4 å 5 år, vilket tenderar att sänka relativlönerna för akademiker. Antalet personer som väljer akademisk utbildning bestäms vid den senare tidpunkten av dessa lägre relativlönerna, vilket efter 4 å 5 år medför efterfrågeöverskott och tendenser till höjda relativlönerna. På detta sätt kan marknaden för akademiker uppvisa drag av en "svancykel".²

Efterfrågekurvorna på de olika delarbetsmarknaderna är troligen inte oförändrade under en så lång tid som en hel livscykel för en individ. De skiftar på grund av förändringar i teknologin och ökad kapitalinsats. Efterfrågan på programmerare har t.ex. ökat på grund av den ökande användningen av datorer. Teknologiska förändringar medför sannolikt att utbudet inte hinner anpassa sig till efterfrågan, eftersom ständiga förändringar av detta slag inträffar.

Om intagningen till viss utbildning är spärrad kan inte alla som vill skaffa sig utbildningen göra det och utbudet blir mindre än vad som är förenligt med jämvikt. De som åtnjuter utbildningen får då en "spärränta" på sin investering.³

Villkoren för att erhålla studielån kommer att påverka utbudet av långtidsutbildade. Om studier överhuvudtaget inte skulle kunna finansieras genom lån, skulle utbudet av personer med längre utbildning bli för litet för att jämviktslösningen skulle kunna uppnås. Varje inskränkning i möjligheterna att låna till gällande marknadsränta reducerar antalet personer som utbildar sig. På motsvarande sätt gäller att när studiefinansieringen görs billigare ökar utbudet av personer med längre utbildning.

¹ Med jämvikt avses långsiktig jämvikt. Om det i en viss period varken förekommer efterfråge- eller utbudsöverskott, kan man tala om temporär jämvikt.

² Se Freeman [1975] som visar att marknaden för jurister i USA uppvisar typiska drag av en "svancykel".

³ Ståhl [1974], s. 88 anför att läkarlönerna kan antas inkludera en "spärränta".

En annan orsak till att utbudet av personer med längre utbildning ökar är att utbildningssystemet i viss mån kan antas ha en sorteringsseffekt. Att ha klarat av en högre utbildning är ett sätt att informera presumptiva arbetsgivare om att man har hög begåvning.¹

Invändningarna i detta avsnitt innebär att lönerna för olika utbildningsgrupper kommer att variera med typen av utbildning och inte endast med längden på utbildningen, samt att jämviktslösningen kommer att innebära olika avkastning på utbildning vid olika tidpunkter.

3.5 TVÄRSNITTSKURVOR OCH KOHORTKURVOR

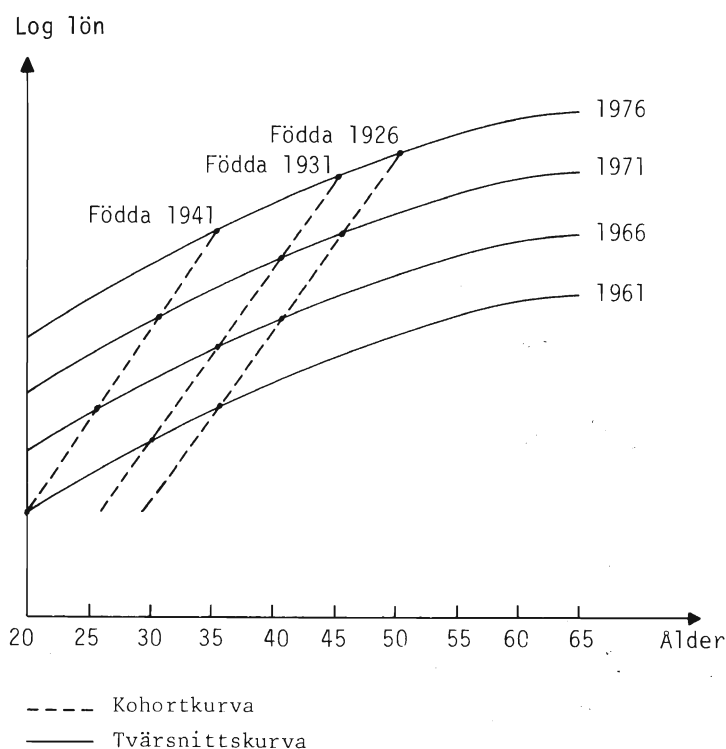
Kurvor som visar lörens stegring med åldern kan vara av två slag. Om man följer löneutvecklingen över tiden för en individ eller grupp av individer, som t.ex. är födda samma år eller som inträder i förvärvslivet vid samma tidpunkt, erhålls en kohortkurva. Om man studerar hur lönerna vid en viss tidpunkt varierar med individernas ålder, erhåller man en tvärsnittskurva. En sådan visar löneskillnader mellan äldre och yngre tjänstemän vid en viss tidpunkt. Analysen av lönestrukturen kommer i det följande att utföras på basis av tvärsnittskurvor.

Skillnaderna mellan tvärsnittskurvor och kohortkurvor hålls inte alltid isär. De flesta undersökningar har gjorts på tvärsnittsdata utan närmare diskussion om denna skillnad. I Klevmarken [1972] och [1974] analyseras skillnaden mellan tvärsnitts- och kohortkurvor mera utförligt. I figur 3:5 visas sambandet mellan tvärsnittskurvor vid olika tidpunkter samt kohortkurvor.

Individens faktiska livslönekurva representeras givetvis bättre av en kohortkurva än av en tvärsnittskurva. Men den faktiska kohortkurvan överensstämmer inte med den teoretiska livslönekurvan som diskuterats ovan. För det första skulle en kohortkurva innehålla löneförändringar på grund av förändringar i penningvärdet. Men även om man räknade om lönerna i fasta priser skulle man inte erhålla den teoretiska livslönekurvan. Under en så lång period som en människas hela förvärvstid är det nämligen orealistiskt att räkna med att teknologin är oförändrad och att insatserna av övriga produktionsfaktorer är oförändrade. Genom förbättrad teknologi och ökningar av kapitalintensiteten har den totala produktiviteten i samhället kunnat ökas, vilket har re-

¹ Se Ståhl [1974].

Figur 3:5. Sambandet mellan tvärsnittskurvor och kohortkurvor.



sulterat i allmänna reallönestegringar. Efterfrågan har därför ökat snabbare för vissa arbetstagar-kategorier än för andra. Sådana förändringar har också berört verksamheten vid statliga myndigheter. Som exempel kan nämnas den ökning i efterfrågan på programmerare och systemmän som skett på grund av teknologiska förändringar.

En kohortkurva kommer att visa betydligt större löneökningar med åldern än en tvärsnittskurva. Man kan urskilja tre förklaringsfaktorer för en individs löneökning över tiden. För det första penningvärdeförsämringen, för det andra den allmänna reallönestegringen och för det tredje att individen blir mer produktiv genom att lära sig mer och därmed uppnår högre befattningar med åldern. Alla dessa faktorer påverkar kohortkurvans utseende, medan tvärsnittskurvan påverkas endast av den sistnämnda faktorn. Det är det tredje slaget av löneökningar med åldern som vi vill försöka förklara med den teori som diskuterats i detta kapitel.

Om den procentuella löneökningen med tiden skulle vara densamma för alla statstjänstemän oavsett ålder och utbildning, skulle skillnaden mellan olika tvärsnittskurvor bestå av allmän reallöneökning och inflationsbetingade löneökningar. För att beräkna avkastningen på utbildning under livscykeln skulle då till den internränta som beräknas från en tvärsnittskurva enligt uttrycket (3:1) den årliga allmänna reallönestegringen läggas. Den så erhållna avkastningen på utbildning skulle vara lika med låneräntan i samhället. Tvärsnittskurvor för olika år blir då parallella när man ser till den procentuella förändringen. Klevmarken [1972] har visat att tvärsnittskurvor vid olika tidpunkter för industritjänstemän med högre utbildning i stort sett uppvisar sådan parallellitet. Skiftet mellan olika tvärsnittskurvor kan då tolkas som ökning i begynnelselönen.

För att lutningen på tvärsnittskurvan skall säga något om förekomsten av investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet är det tillräckligt att tvärsnittskurvor för tjänstemän med samma utbildning vid olika tidpunkter är parallella, dvs. att löneökningen över tiden är densamma oavsett ålder. Om denna förutsättning föreligger kan lutningen på tvärsnittskurvan tolkas i termer av kunskapsinvesteringar.

För denna tolkning krävs vidare att åldern är ett bra mått på antalet år i yrkesarbete. Om långa perioder av frånvaro från yrkesarbete förekom skulle tvärsnittskurvan sänkas genom att personer med kortare yrkeserfarenhet ingick i samma åldersgrupp som personer med längre yrkeserfarenhet. När man studerar manliga tjänstemäns löner är detta problem inte så allvarligt men det bör uppmärksammas vid studiet av kvinnornas löner.

En tredje förutsättning är att den studerade kurvan avser en grupp individer som inträtt på arbetsmarknaden vid samma ålder. Om i den grupp vars lön tvärsnittskurvan illustrerar ingår personer som inträtt i förvärvslivet vid högre ålder och med en längre utbildning, kommer kurvan att dras upp av dessa personers högre begynnelselöner.

De intäkter som en person får av en längre utbildning utgörs av lönen efter skatt. Detta innebär att individerna borde göra sina investeringskalkyler på löner efter skatt. Livslönerna före och efter skatt kommer att skilja sig åt eftersom vi har ett progressivt skattesystem. Men de löner som är relativt höga före skatt är också relativt höga efter skatt.

När man tar hänsyn till skatten uppstår en rad problem, vars effekter skulle kräva en ingående belysning. I denna studie undersöks lönen före skatt, och skatternas effekter berörs endast på några punkter där det är särskilt betydelsefullt att ta hänsyn till dem.

3.6 LÖNESKILLNADER I ETT TVÄRSNITT

3.6.1 Utbildningens och ålderns effekt på lönen

Manliga tjänstemän kan i det närmaste antas uppfylla förutsättningen att ha ägnat sitt liv åt antingen kunskapsinvesteringar eller yrkesarbete på marknaden. Aldern är därför ett bra mått på antalet år i yrkesarbete när åldern vid skolutbildningens slut dras ifrån. Löneskillnader mellan manliga tjänstemän kan därför antas vara orsakade av olika stora kunskapsinvesteringar och de resonemang som förts i avsnitt 3.3 kan testas på de manliga tjänstemännens löner.

Vi kan därför undersöka påståendet att de procentuella löneskillnaderna mellan tjänstemän med olika slag av utbildning beror på utbildningstidens längd. Kan t.ex. läkarlönerna förklaras av att blivande läkare befinner sig i utbildningssystemet omkring 11 år utöver avslutad grundskoleutbildning?

Skillnader i ålderslönekurvornas lutning kan tolkas som effekter av antingen olika stora investeringar i kunskapskapital eller effekter av att en del av investeringarna är av specifik natur. Genom att undersöka ålderslönekurvornas lutning kan man t.ex. belysa påståendet att långtidsutbildade också gör större investeringar i kunskapskapital. En effekt av en lång utbildning kan sägas vara att man genom denna har "lärt sig att lära".

Det finns flera skäl att vänta sig att det skall finnas en spridning kring den genomsnittliga ålderslönekurvan för en utbildningsgrupp. Begåvningskillnader mellan personer, olikheter i mängden av kunskapsinvesteringar under yrkeslivet samt slumpfaktorer medverkar till sådana skillnader. Därför kan mycket väl vissa personer med lång utbildning ha lägre lön än vissa personer med kort utbildning. Sådana skillnader säger någonting om i hur hög grad utbildningen styr den senare löneutvecklingen. I vilken utsträckning uppnår grundskoleutbildade ett löneläge som de flesta med gymnasiala och liknande utbildningar har? I vilken utsträckning uppnår gymnasieutbildade typiska akademikerlöner?

3.6.2 Löneskillnader mellan män och kvinnor

De stora löneskillnader som i olika statistiska material har visats mellan män och kvinnor har i debatten tolkats som ett utslag av diskriminering gentemot kvinnor. Om kvinnor betalas lägre lön än män för samma befattningar är det en uppenbar form av diskriminering. Men hur skall man förklara att kvinnorna inte har lika höga befattningar som män?

Den teori som redogjorts för i detta kapitel har pekat på olikheter i fråga om kunskapsinvesteringar som en förklaring till löneskillnader mellan individer. Huvudhypotesen i den empiriska undersökningen av löneskillnaderna mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän är att de förklaras av att kvinnor i genomsnitt inte har gjort lika stora investeringar i kunskapskapital som män.

De två viktigaste förklaringsfaktorerna till löneskillnader mellan män och kvinnor kan därför sökas i att kvinnor har kortare utbildningstid och en kortare tids yrkeserfarenhet. Den empiriska undersökningen av löneskillnaderna mellan män och kvinnor är inriktad på dels att kartlägga hur stora dessa skillnader är, dels att undersöka i vilken utsträckning de kan förklaras av olikheter i fråga om utbildning och antal yrkesverksamma år.

3.6.3 Löneskillnader mellan statlig och privat sektor

I jämviktssituationen då det inte lönar sig för någon individ att byta yrke eller anställning är nuvärdet av livslönen detsamma i statlig och privat sektor. Detta skulle gälla för all slags utbildning. Man bör därför förvänta sig att personer med samma utbildning skulle få samma avkastning på utbildningsinvesteringen, vare sig de är anställda inom statlig eller privat sektor.

En situation med snabbare stigande ålderslönekurva i privat än i statlig tjänst kan emellertid vara förenlig med jämvikt, eftersom individerna enligt teorin inte bryr sig om under vilken period av yrkeslivet som lönerna är högst. I detta fall skulle begynnelselönen ligga högre i statlig tjänst än i privat för att kompensera för den långsammare löneutvecklingen under senare skeden i statlig tjänst.

En sådan situation är emellertid förenlig med jämvikt endast om den yrkesträning som påverkar löneutvecklingen under senare perioder av yrkeslivet är av specifik karaktär så att man inte kan utnyttja de kun-

skaper man inhämtat i statlig tjänst i en senare privat anställning. Om yrkesträningen är av allmän karaktär kan inte livslönekurvornas form i jämviktssituationen skilja sig så mycket åt mellan statlig och privat sektor. I så fall skulle en individ kunna välja att först inträda i statlig tjänst och dra nytta av de högre begynnelselönerna för att därefter övergå till privat tjänst och tillgodogöra sig den snabbare lönestegringen där. Detta skulle innebära att staten betalade för yrkesträning som sedan gav avkastning inom den privata sektorn.

Specialiseringsgraden beror på utbildningen och på i vilken mån den yrkesträning som erhållits är specifik för den statliga verksamheten. Vissa typer av utbildning kan leda till tjänst inom såväl statlig som privat sektor. Detta gäller grundskoleutbildning, men också en del längre utbildning, såsom till ekonom eller ingenjör. Andra examina, såsom sjuksköterskeexamen, småskolläraryxamen och folkskolläraryxamen, är däremot direkt inriktade på ett arbete inom den offentliga sektorn.

För en grupp som genom både sin utbildning och sin yrkesträning är föga specialiserad för statlig tjänst bör livslönekurvorna inte skilja sig åt så mycket mellan statlig och privat sektor. Civilingenjörer är i större utsträckning användbara inom båda sektorerna än t.ex. poliser. Visserligen kan man räkna med att den statligt anställda civilingenjören specialiserar sig på sitt arbete så att han är mer produktiv i detta än i ett alternativt arbete i den privata sektorn, men om löneskillnaden blir stor blir det ändå attraktivt för honom att byta anställning. Antagligen skulle han vid ett arbetsbyte erbjudas en lägre lön än sina kamrater som efter examen gått direkt till den privata sektorn. Dessa har hunnit specialisera sig på sitt arbete och därmed hunnit bli värdefulla för företaget. Vissa skillnader i ålderslöneutvecklingen mellan statlig och privat tjänst kan därför bestå. Men om den lön som erbjuds en 30-årig civilingenjör vid övergång till ett privat företag är större än den han har i statlig tjänst kommer han att övergå till privat tjänst.

Individerna tar i sitt yrkesval också hänsyn till andra intäkter av utbildningsinvesteringen än lönen. Detta modifierar likheten i nuvärdet av livslönen. Att semestern för de flesta tjänstemän är längre i statlig än i privat tjänst är en faktor som kan behöva kompenseras

med högre lön i den privata sektorn. Även andra anställningsförhållanden, såsom möjligheter att erhålla tjänstledighet utan stora avdrag på lönen, är förmånligare i statlig tjänst än i privat.

Om livslönen skulle vara högre i privat tjänst än i statlig, även sedan man tagit hänsyn till dessa andra faktorer än lönen, skulle staten inte kunna konkurrera om begåvningarna. De högre begåvade skulle hellre välja anställningar inom den privata sektorn än inom den statliga. Anpassningen mot jämvikt skulle då ske genom att kvaliteten på arbetskraften utgjorde den jämviktsskapande faktorn.

KAPITEL 4

LÖNEPOLITIK

4.1 INLEDNING

Enskilda individer, företag och myndigheter påverkar genom sitt agerande lönestrukturen, men individerna är också sammanslutna i löntagarorganisationer som bedriver avtalsförhandlingar med en central arbetsgivarmotpart. Löntagarorganisationerna har vissa mål för sitt förhandlingsarbete. Några av dessa mål kan tolkas som önskemål om att vissa löneskillnader skall minskas eller försvinna. De kan därför preciseras på ett sådant sätt att det är möjligt att undersöka i vilken mån förändringarna i lönestrukturen mellan 1966 och 1971 gått i den önskade riktningen och i hur hög grad lönestrukturen 1971 avviker från den önskade.

För att undersöka vilka målen är för löntagarorganisationernas politik har ett antal lönepolitiska skrifter studerats. Några viktiga källor har varit "Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971", "TCO och lönepolitiken" [1970] samt SACO:s skrift "Inkomstpolitiska fakta och riktlinjer" [1970]. Organisationernas tidskrifter har också givit information om deras lönepolitik.

Löntagarorganisationerna kan ha flera syften med att göra lönepolitiska uttalanden. Ett syfte kan vara att värva medlemmar, ett annat att motverka att missnöjda grupper lämnar organisationen. Det kan vara svårt att veta om den uttalade lönepolitiken också är den som faktiskt har bedrivits. Ett hjälpmedel för att tolka de lönepolitiska uttalandena är emellertid att känna till vilka löntagargrupper som organiseras av de olika organisationerna.

De viktigaste lönepolitiska källorna är alla publicerade i början av 70-talet medan den empiriska informationen om löneutvecklingen avser perioden 1966-1971. Man kan därför invända att de lönepolitiska uttalanden som skulle ligga till grund för analysen borde datera sig från början av 60-talet. Det är dock sannolikt att lönepolitiken har stötts och blötts inom organisationerna under en längre tid innan den formulerats i lönepolitiska rapporter. 60-talets lönepolitik skiljer

sig därför troligen inte så mycket från 70-talets. Även om det skulle finnas väsentliga skillnader är det inte ointressant att undersöka om utvecklingen under andra hälften av 60-talet står i samklang med de lönepolitiska strävandena vid 70-talets början.

De tre löntagarorganisationerna har medlemmar inom både privat och statlig sektor, och deras lönepolitiska mål skiljer sig inte mellan de båda sektorerna. Lönepolitikens framgång är emellertid också beroende av arbetsgivarpartens lönepolitiska filosofi. Det finns därför skäl att undersöka vilken lönepolitik som staten vill bedriva och vilken politik SAF önskar genomföra.

4.2 PRINCIPER FÖR LÖNEPOLITIKEN

4.2.1 Lönepolitiska frågor

Organisationernas politik omfattar, förutom rena lönefrågor, även andra frågor, såsom graden av samverkan mellan olika löntagarorganisationer, och frågan om förhandlingarna skall föras lokalt eller centralt. Andra anställningsförhållanden än själva lönen, såsom semester, arbetstidsfrågor, pensioner och pensionsålder, är också föremål för organisationernas intresse. Dessa frågor kommer dock inte att diskuteras här, utan framställningen kommer helt att koncentreras på rena lönefrågor.

Lönepolitiken har två huvudsakliga aspekter. Den avser att bestämma för det första på vilka grunder lönerna bör differentieras mellan olika befattningshavare och för det andra på vilka grunder man bör bestämma löneförändringen mellan olika år. Hur organisationerna ser på lönedifferentieringen är naturligtvis den viktigaste informationen när det gäller att komma fram till påståenden om löneskillnader som kan testas mot det empiriska materialet. Men principerna för bestämningen av de årliga löneökningarna kan också ha effekter på lönestrukturen.

En fråga som diskuterats i den lönepolitiska debatten är huruvida s.k. löneglidning skall anses ingå i löneökningen eller inte. Med löneglidning avses den genomsnittliga lönehöjningen under en period minus den avtalade lönehöjningen under samma period. En arbetstagaråsikt har varit att löneglidningen inte skall ingå, eftersom arbetsgivarna inte är skyldiga att betala mer än vad avtalet stadgar och

därför är ensamma ansvariga om de betalar mer än avtalet. Från arbetsgivarsidan har man anfört att löneglidningen såväl som de avtalade lönehöjningarna höjer företagets kostnader och därför bör räknas av i kommande avtal. Arbetstagarorganisationer, vars medlemsgrupper själva har en mycket liten löneglidning, anser att löneglidningen bör ingå i löneökningen och att den under en period inträffade löneglidningen bör räknas av från den i nästa period bestämda avtalsmässiga löneökningen.

En annan fråga som debatterats är huruvida löneökningarna skall beräknas i kronor eller i procent. Ett lika stort procentuellt påslag för alla motiveras med att löntagarnas reallöner skall skyddas. En löneökning med ett lika stort kronotalbelopp för alla leder till en mer utjämnad lönestruktur.

En lönepolitik som har till syfte att bevara medlemmarnas köpkraft tar också med i beräkningen att skattesystemets progressivitet medför att av varje löneökning kommer en allt större del att gå till skatt, eftersom de flesta löntagare har högre marginalskatt än medel-skatt. Staten har försökt bidra till att lösa detta problem genom att de statliga skatterna minskats inför de senaste avtalsrörelserna. Problemet om man skall ta hänsyn till skatterna i sina lönekrav eller ej var vid 1970-71 års avtalsrörelse en stor stridsfråga.¹

4.2.2 Lönedifferentiering

Man kan urskilja två olika principer för vilka löneskillnader som kan accepteras som rättvisa. Enligt den första principen skall lönerna differentieras med hänsyn till vad var och en presterar. Enligt den andra principen skall lönerna sättas efter arbetstagarernas behov. Vi kan kalla den första differentieringsgrunden för prestationslöneprincipen och den senare för behovslöneprincipen.

Enligt prestationslöneprincipen bör lönen bestämmas av arbetets svårighet samt den anställdes prestation och duglighet. Löneskillnader som beror på att olika arbeten är olika svåra är rättvisa. Det är lätt att se kopplingen till den teori för lönebildning som utvecklades i kapitel 3, enligt vilken löneskillnader huvudsakligen orsakas av olikheter i kunskapskraven mellan befattningar. Ett mer kunskapskrävande arbete upplevs antagligen som svårare.

¹ Se Nycander [1972].

Prestationslöneprincipen har lett till stora ansträngningar att direkt mäta arbetets svårighetsgrad via arbetsvärderingssystem. Det mest omfattande arbetsvärderingssystem som har utarbetats på den svenska arbetsmarknaden är "Befattningsnomenklatur tjänstemän". Denna befattningsnomenklatur utarbetades ursprungligen av SIF, SAF och SALF i samarbete. Senare har även HTF anslutits. Till grund för befattningsbeskrivningarna låg ursprungligen förhållandena inom metallindustrin.¹

Nomenklaturen har varit i bruk sedan 1956, men omfattande revideringar har gjorts bl.a. på grund av att tillämpningsområdet har utsträckts. Förutom att mäta arbetets svårighetsgrad enligt en sjugradig skala delar nomenklaturen in tjänstemännen i olika typer av befattningar. Dessa benämns befattningsfamiljer och utgör 60 stycken enligt 1968 års upplaga av "Befattningsnomenklatur tjänstemän". Nomenklaturtexten till en av dessa befattningsfamiljer återges i tabell 4:1. Av tabellen framgår att denna befattningsfamilj innehåller 5 befattningsnivåer eller svårighetsgrader. En del befattningsfamiljer innehåller även nivåerna 7 och 8. I januari 1975 har en ny upplaga av befattningsnomenklaturen utgivits som dock i stort sett överensstämmer med den tidigare.

Man kan säga att det statliga lönesystemet på sätt och vis också innehåller en arbetsvärderingsprincip. Olika statliga tjänstebemärkingar medför olika löner beroende på arbetets svårighetsgrad. Ett exempel på statliga tjänstebemärkingar återges i tabell 4:2. Exemplet avser poliser, där tjänstebemärkingarna är angivna efter stigande lönegrad. De statliga tjänstebemärkingarna innehåller emellertid inte någon nivåindelning, som gör det möjligt att jämföra arbetets svårighetsgrad, t.ex. för en polis och en kontorist. Befattningsnomenklaturen inom den privata sektorn möjliggör i princip en sådan jämförelse, men den bör enligt nomenklaturtexten begränsas till jämförelser inom samma befattningsfamilj.

För några år sedan gjordes försök att inplacera även statstjänstemännen i samma nomenklatur som de privatanställda tjänstemännen. Detta arbete har resulterat i att en del statistik för statstjänstemän har utarbetats på basis av nomenklaturen. Eftersom många statstjänstemäns

¹ Se Lönepolitik, rapport från lönepolitiska kommittén, SAF-SIF, Stockholm 1968.

Tabell 4:1. Utdrag ur "Befattningsnomenklatur tjänstemän"

110	Ledning av produktions-, underhålls-, transport- och reparationsarbete.
1102	PRODUKTIONSCHEF Svarar för produktion inom enhet, som vid maskinell eller manuell bearbetning, montering, transport etc. omfattar ca 250-1250 arbetare.
1103	PRODUKTIONSLEDARE Svarar för produktion inom enhet, som vid maskinell eller manuell bearbetning, montering, transport etc. omfattar ca 125-250 arbetare.
1104	FÖRSTE PRODUKTIONSINGENJÖR Svarar för produktion inom enhet, som vid maskinell eller manuell bearbetning, montering, transport etc. omfattar ca 65-125 arbetare.
1105	PRODUKTIONSINGENJÖR Svarar för produktion inom enhet, som vid maskinell eller manuell bearbetning, montering, transport etc. omfattar ca 15-65 arbetare.
1106	FÖRSTE PRODUKTIONSTEKNIKER Biträder överordnad befattningshavare inom 110 i en eller flera av dennes arbetsuppgifter. Utför ofta i samband härmed enklare utredningsarbete. Svarar <u>alternativt</u> för produktion inom enhet, som vid maskinell eller manuell bearbetning, montering, transport etc. omfattar högst ca 15 arbetare

Tabell 4:2. Exempel på befattningsbenämningar för statstjänstemän.

Befattningsbenämningar för polismän	Medianlönegrad	
	1966	1971
Polisaspirant	A 7	-
Poliskonstapel	A 11	A 13
Förste poliskonstapel	A 13	A 15
Polisassistent	A 15	A 17
Förste polisassistent	A 17	A 17
Biträdande poliskommissarie	A 21	A 21
Poliskommissarie	A 23	A 23

Källor: Statens avtalsverks lönestatistik. Medianlönegrader har beräknats utifrån den av SAV publicerade statistiken.

arbete är väsensskilt från privatanställda tjänstemäns arbete har det emellertid varit svårt att placera t.ex. lärarna i denna nomenklatur.

Det kan tyckas som om ett arbetsvärderingssystem som omfattar hela arbetsmarknaden skulle vara en bra metod att åstadkomma en rättvis lönedifferentiering.

Det finns emellertid stora problem förknippade med att göra en rättvis arbetsvärdering av olika arbeten. Avsikten med nomenklaturen är att enbart definitionen i befattningsbeskrivningen skall avgöra till vilken befattning en tjänsteman skall hänföras. Men det finns en stor risk att det blir tjänstemannens faktiska lön som avgör vilken kod befattningen åsätts. Inplaceringen i koden avgörs i samråd mellan de lokala tjänstemannaklubbarna och företagsledningen. Detta kan leda till att inplaceringen i koden blir en förhandlingsfråga. I inledningen till befattningsnomenklaturen står uttryckligen: "Det är synnerligen viktigt att inplaceringen sker på objektiva och sakliga grunder. Parterna är helt överens om att samråd inte får ta formen av förhandlingar."¹

Prestationslöneprincipen innebär också att tjänstemännens sätt att uppfylla de med arbetet förknippade kraven skall påverka lönesättningen. Det finns troligen exempel på meritvärderingssystem ute i företagen där man försöker göra tjänstemännens prestation i förhållande till arbetets krav mätbara. Något allmänt spritt meritvärderingssystem finns dock inte.

Den andra principen för lönedifferentiering, behovslöneprincipen, har tidigare använts för att diskriminera mellan olika typer av arbetstagare i lönehänseende. Enligt denna princip hade gifta kvinnor inte behov av lika hög lön som män, eftersom de ändå kunde försörjas av sina män. Samma argumentering användes för att sätta mycket låga löner för ungdomar som trädde ut i förvärvslivet för första gången. För en akademisk karriär inom den statliga sektorn var t.ex. begynnelselönerna i början av seklet så låga att de förutsatte att föräldrarna bidrog till ungdomarnas försörjning.

Behovslöneprincipen används numera i rakt motsatt syfte. Tanken att varje vuxen människa anses behöva en så hög lön att hon kan försörja sig själv har blivit en mer spridd värdering. Det är fortfarande kvinnor och ungdomar som har de lägsta lönerna,² men behovslöneprincipen

¹ Dessa problem diskuteras i Lönepolitik. Rapport från lönepolitiska kommittén SAF-SIF, Stockholm 1968.

² Se t.ex. SOU 1970:34: Svenska folkets inkomster, samt den empiriska analysen i kapitlet 5-9 nedan.

används numera i syfte att höja de lägsta lönerna och för att motivera s.k. låglönesatsningar. Företrädare för låglönepolitiken anser att det är arbetsgivarens skyldighet att se till att de anställda inte har en så låg lön att de hamnar i ekonomisk misär.

Med en rättvis lönedifferentiering menar man ofta att man via låglönepolitiken skall se till att det finns en minimilön där prestationsprincipen inte skall ha något inflytande, medan lönerna ovanför denna gräns skall fastställas enligt arbetets svårighetsgrad och den anställdes prestation och duglighet.

4.3 STATSTJÄNSTEMÄNNENS ORGANISATIONSTILLHÖRIGHET

Antalet medlemmar inom de olika organisationerna 1971 visas i tabell 4:3. Det framgår att TCO-S var den största organisationen, följt av det LO-anslutna Statsanställdas Förbund. Den minsta huvudorganisationen var Statstjänstemännens Riksförbund som fr.o.m. 1975 är sammanslaget med SACO. De största förbunden inom respektive huvudorganisation har angivits i tabellen. Därav framgår bl.a. att Statsanställdas Förbund huvudsakligen organiserar anställda inom affärsverken.

Medlemmar tillhörande de olika organisationerna skiljer sig åt i fråga om vilken utbildning de har. Sålunda är de flesta av SACO:s medlemmar akademiker, medan de flesta av SF:s medlemmar har den obligatoriska skolan som enda formella utbildning. Det vanligaste bland TCO:s medlemmar är att deras utbildning omfattar någon utbildning utöver grundskolan men kortare än akademisk.

Anställda inom försvaret utgör stora grupper både inom SF, TCO-S och SR. Fördelningen är sådan att huvudsakligen högre militär personal är ansluten till SR, där Svenska Officersförbundet utgör det största medlemsförbundet. Inom TCO-S är huvudsakligen lägre militär personal organiserad och inom SF civilanställda inom försvaret. Civilanställda inom försvaret finns också organiserade i TCO-S och SACO, medan reservofficerarna är anslutna till SACO.

För lärarna förekommer också en "organisationssplittring" mellan TCO-S och SACO. De akademiskt utbildade lärarna är huvudsakligen medlemmar i det SACO-anslutna Lärarnas Riksförbund, medan de som har folk-skollärarexamen som grund är medlemmar i TCO-förbundet Sveriges Lärarförbund. Inom TCO finns också Sveriges Facklärarförbund. Tidigare tjänstgjorde akademiskt utbildade lärare i läroverken medan övriga lä-

Tabell 4:3. Statstjänstemännens organisationstillhörighet 1971.

	Antal medlemmar		Antal medlem
<u>SR, Statstjänstemännens Riksförbund</u>		<u>TCO-S</u>	
Posttjänstemän	5 400	Sveriges Lärarförbund	43 200
SRAT (med bl.a. utrikesför- valtningen, personalfören. vid AMS, televerkets SR- förening)	1 700	Statstjänstemannaförbundet	72 000
Statens järnvägars befäl	2 000	Poliser	14 300
Svenska officersförbundet	7 000	Tullmän	3 200
Tulltjänstemän	1 000	Underbefäl	8 600
Övriga förbund	2 100	Underofficerare	5 600
Totala antalet medlemmar	19 200	Övriga förbund	37 600
		Totala antalet medlemmar	184 500
<u>SF, Statsanställdas Förbund¹</u>		<u>SACO, statsanställda</u>	
Järnvägsmän	39 100	Jurist- och samhälls- vetarförbundet	5 000
Försvarsanställda	34 400	Lärarnas Riksförbund	18 000
Postförbundet	29 200	Reservofficerarnas central- organisation	6 000
Teleförbundet	26 500	Civilingenjörsförbundet	4 000
Vägarbeten och kraftverk	10 600	Läkare	1 300
Övriga förbund	8 800	Universitetsamanuenser	1 400
Totala antalet medlemmar	148 600	Universitetslärare	1 700
därav löneplans- anställda	95 000	Övriga förbund	10 700
		Totala antalet stats- anställda medlemmar	48 100

¹ Statsanställdas Förbund utgör numera ett enda förbund.

Källa: Organisationernas förteckningar över medlemsförbund.

rare tjänstgjorde i folkskolan. I och med införandet av grundskolan har dock gränserna mellan rekryteringsområdena för Lärarnas Riksförbund och Sveriges Lärarförbund suddats ut. Nu finns det både akademiskt utbildade och icke akademiskt utbildade lärare i grundskolan. Dessutom har många lärare med folkskollärarexamen som grund byggt på sin utbildning med akademiska betyg.

4.4 LÖNTAGARORGANISATIONERNAS POLITIK

4.4.1 Kvinnolönefrågan

På LO-SAF-området uppnåddes lika lön för lika arbete för män och kvinnor vid 1960 års avtalsrörelse genom att de dittills i kollektivavtalen angivna speciella lönesatserna för kvinnor utgick. I kollektivavtalen tillämpas alltså fr.o.m. 1960 samma lönesatser för kvinnliga som för manliga arbetare. Även tidlöner och ackord beräknas efter samma grunder för kvinnliga och manliga arbetare.¹ LO konstaterar att trots att samma lön för samma arbete tillämpas är löneskillnaderna mellan könen fortfarande stora. Detta beror på att kvinnorna i stort sett väljer traditionella kvinnoyrken och "när allt fler kvinnor väljer att förvärvsarbeta medför detta ett ständigt utbudsöverskott på de kvinnliga delarna av arbetsmarknaden."¹ LO anser att detta förhållande inte kan påverkas genom lönepolitiska åtgärder, utan förändringarna måste ske genom att "arbetsmarknads-, utbildnings- och familjepolitiken utformas efter ett medvetet syfte att närma mans- och kvinnorollerna till varandra."² Denna inställning skulle möjligen kunna resultera i att kvinnolönefrågor inte ges särskild uppmärksamhet i förhandlingarna.

TCO har emellertid en annan formulering i kvinnolönefrågan. "Begreppet lika lön kan ges olika innebörd. Enligt en snäv definition tolkas det så att för samma arbete och arbetsprestation skall lika lön betalas, oavsett kön. En vidare definition innebär att kvinnor skall ges samma reella möjligheter att avancera. Om begreppet gavs denna tvåsidiga innebörd och i praktiken tillämpades, skulle lönespännvidden mellan män och kvinnor upphöra."³

¹ Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971, s.34.

² Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971, s.35.

³ TCO och lönepolitiken, 1970, s.35.

Dessa formuleringar antyder att TCO anser att kvinnorna själva inte kan påverka sin situation.

SACO säger inte mycket om kvinnolönefrågan i sin skrift.¹ Man visar på de löneskillnader mellan män och kvinnor som låginkomstutredningen funnit. En stor del av dessa löneskillnader förklaras av att kvinnor deltidsarbetar i större utsträckning än män. "För helårs- och heltidsarbete är låginkomstproblemet nästan uteslutande ett kvinnoproblem."² Detta skulle möjligen kunna tolkas så att SACO anser att kvinnolönefrågan är ett större problem inom de andra organisationerna än inom den egna organisationen. SACO anser i likhet med LO att kvinnolönefrågan bör angripas genom utbildnings- och familjepolitik.

4.4.2 Regionala löneskillnader

TCO tycker sig ha funnit att de regionala löneskillnader som finns står i strid med målsättningen om lika lön för lika arbete. Men samtidigt kan TCO acceptera vissa regionala löneskillnader, nämligen sådana "som kan motiveras av verkliga prisskillnader mellan olika orter eller påvisbara skillnader i klimat- och miljöbetonade olägenheter."³

LO:s inställning till regionala skillnader är likartad TCO:s. Eftersom det enligt LO har visat sig att prisskillnaderna mellan olika orter har krympt bör slutsatsen bli "att fackföreningsrörelsen på sikt bör sträva efter ett avskaffande av avtalens dyrorts- eller löneregionindelningar."⁴ Dessutom följer av den solidariska lönepolitiken, som syftar till löneutjämning mellan företag, branscher och individer, att inte heller regionala löneskillnader kan accepteras.

SACO diskuterar inte regionala löneskillnader. Detta beror troligen på att de högutbildade i större utsträckning betraktar hela landet som sin arbetsmarknad.

4.4.3 Låglönefrågan och löneskillnader mellan tjänstemän tillhörande de olika organisationerna

Statsanställdas Förbund gjorde inför sin kongress 1973 följande uttalande: ...Om inte de lågavlönade skall hamna på efterkälken måste de

¹ Inkomstpolitiska fakta och riktlinjer, SACO 1971.

² Inkomstpolitiska fakta och riktlinjer, SACO 1971, s.28.

³ TCO och lönepolitiken, 1970, s.37.

⁴ Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971, s.118.

samordnade avtalsförhandlingarna omfatta alla huvudorganisationer på arbetsmarknaden. Den solidariska lönepolitiken måste således omfatta inte enbart LO-förbunden utan hela den svenska arbetsmarknaden... En av 70-talets stora frågor blir att få de verkligt högavlönade att acceptera den solidariska lönepolitiken."¹ Samma tankegång återfinns i LO:s lönepolitiska rapport: "Ett nytt drag är att jämförelser mellan olika grupper inte som under tidigare decennier begränsar sig till enbart LO-området. En betydande del av diskussionerna om vilka löneökningar som skall vara rimliga för hög- respektive lågavlönade förs mellan de olika arbetstagarorganisationerna."²

Denna inställning till låglönefrågan delas inte av SACO som i 1970-71 års avtalsrörelse framförde som sin uppfattning att varje löntagarorganisation hade att värna om sina medlemmars löneläge. Låglönefrågan innebar för SACO:s del att de lågavlönade SACO-medlemmarnas situation skulle uppmärksammas av SACO.³ Denna organisation anser att man inte kan hjälpa de lågavlönade genom att höja deras löner. "Den metoden kan endast fungera när individens arbetsinsats i utgångsläget är för lågt värderad. Arbetsgivaren kan inte väntas betala en lön som mera påtagligt överstiger vad han anser produktionsinsatsen vara värd."⁴ SACO föreslår att låglöneproblemet i stället angrips med andra medel. "Vill man effektivt angripa låglöneproblemet måste detta ske genom selektiva åtgärder. För personer i yrkesverksam ålder klaras akuta svårigheter bäst med riktade socialpolitiska insatser. För den mera långsiktiga hjälpen gäller det att inse att det här rör sig om ett produktionsproblem. Det gäller att sätta individen i stånd att göra en i produktionslivet högre värderad insats än tidigare. De åtgärder som då är mest effektiva står att finna inom utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitikerna och näringspolitiken."⁴

SACO har också motiverat det högre löneläget för sin organisations medlemmar med livslönereasonemang liknande dem som förs i kapitel 3. Det kan lätt visas att löneskillnaderna mellan t.ex. en metallarbetare och en adjunkt inte är så stora om man betraktar hela livs-

¹ Uttalanden av styrelsen för Statsanställdas Förbund inför kongressen 1973, återgivet i DN 14.4.73.

² Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971, s.36.

³ Nycander [1972].

⁴ Inkomstpolutiska fakta och riktlinjer, SACO 1971, s.220.

lönen. Om man gör en beräkning på reallön efter skatt blir löneskillnaderna ändå mindre.

TCO har i låglönefrågan en annan inställning än LO. I TCO:s skrift betonas att låglöneresonemanget måste vara knutet till en vuxen inkomsttagare. Eftersom ett inte obetydligt mått av utbildning ingår i en tjänstemans anställning kan lägre löner mycket väl motiveras för ungdomar. Men "den lön som utgår till en vuxen arbetstagare för en full arbetsinsats måste vara sådan att den kan ge en rimlig levnadsnivå."¹ TCO tycker således att lönesättningen skall ta hänsyn till utbildning och att skillnaderna i lön bör vara sådana att de verkar arbets- och utbildningsstimulerande. Ett svårt arbete, som kräver en längre utbildning, bör medföra en högre lön, men två personer som utför samma arbete skall ha samma lön även om den ene har en längre utbildning. Utbildningen skall inte ha ett egenvärde i sig vid lönesättningen, vilket TCO tycker sig ha funnit att den har.² En undersökning från Industriens Utredningsinstitut har visat att det faktiskt finns sådana skillnader.³

4.4.4 Löneskillnader bland de egna medlemmarna

LO:s inställning till lönedifferentiering har blivit alltmer negativ: "Ett nyare inslag är också att 'behovs'-kännetecknet har fått allt större betydelse för avgörandet av vad som skall förstås med låg lön. Den löneutjämning som eftersträvades i tidigare formuleringar försågs med en väsentlig begränsning: de löneskillnader som motiverades av arbetsuppgifternas olika krav ifråga om yrkesutbildning, skicklighet, arbetets hårdhet osv. ansågs vara inte bara acceptabla utan också värdefulla. På senare tid har denna begränsning inte lika ofta framförts inom LO-området vid diskussioner av hur stora de speciella låglönepåslagen bör vara. Avtalen har inte heller medgett något undantag för arbetsuppgifter som kunde anses ställa lägre prestationskrav i något avseende."⁴

¹ TCO och lönepolitiken, 1970, s.57.

² TCO och lönepolitiken, 1970, s.32.

³ Se Klevmarken m.fl. [1974], s.75: "Löneskillnaden mellan civilingenjörer och institutsingenjörer som är lika gamla, arbetar i samma industribransch, på samma dyrort och i samma befattning, uppgick 1968 till 18 %."

⁴ Lönepolitik, rapport till LO-kongressen 1971, s.36.

TCO tar avstånd från behovslöneprincipen men med det ovan nämnda undantaget att varje vuxen löntagare skall ha en lön som kan ge en rimlig levnadsnivå.¹ TCO förespråkar en lönedifferentiering utifrån arbetsuppgifternas art. "Tjänstemännens lönepålägg kan inte vara lika för alla. Arbetsuppgifterna ändras, liksom de enskilda prestationerna. Detta måste avspeglats i lönesättningen."²

TCO fäster stor vikt vid att lönesättningen skall vara sådan att den ger karriärmöjligheter. Detta återspeglas också i TCO:s remissvar till U 68, där man vill förorda att universitetsväsendet får en lägre antagningskapacitet än enligt U 68:s förslag.³ U 68:s behovsprognoser bygger på antagandet att personer med längre utbildning i större utsträckning än hittills kommer att vara verksamma i lägre befattningsskikt på tjänster som tidigare utgjort befordringstjänster för personer med kortare utbildning. En sådan utveckling skulle enligt TCO innebära en kraftig begränsning av möjligheterna till rörlighet och befordran för redan yrkesverksamma.³

SACO:s synpunkt på lönedifferentieringen är att löneskillnaderna är orsakade av skillnader i förmågan att göra en produktiv insats. "Nu finns det naturligtvis ett samband mellan utbildning och produktionsförmåga. Rätt upplagd måste den förra verka höjande på den senare. Annars vore ju utbildning bortkastad från samhällsekonomisk synpunkt. Vi vet att den i stället är en av de mest produktivitetshöjande faktorer som finns. Via produktionsförmågan kan man alltså påvisa en anknytning mellan utbildning och inkomst."⁴ Man skulle kunna tro att SACO med denna formulering avskaffar löntagarorganisationens existensberättigande. Men SACO:s synpunkt är att "arbetsgivaren aldrig sätter en lön som är högre än vad man anser att produktionsinsatsen är värd, men däremot gärna en lägre. Därför är det organisationens uppgift att ständigt försöka höja lönerna för dem som betalas mindre lön än vad produktionsinsatsen är värd."⁴

¹ TCO och lönepolitiken, 1970, s.57.

² TCO och lönepolitiken, 1970, s.39.

³ TCO:s syn på den högre utbildningen. En högskola i samhället. 1974, s.16.

⁴ Inkomstpolitiska fakta och riktlinjer, SACO 1971, s.225.

4.4.5 I vilken utsträckning är lönepolitiken förenlig med marknadslönebildning?

Den lönestruktur som de olika organisationernas politik skulle leda till kan jämföras med den som skulle etableras i jämvikt vid marknadslönebildning. (Se kapitel 3.)

LO:s lönepolitik kan närmast sammanfattas så att den syftar till att minska alla löneskillnader. I LO:s skrifter kan man inte spåra något annat försvar för löneskillnader än att sådana kan motiveras om ett arbete är fysiskt slitsamt. Ett hårt arbete skall enligt teorin medföra en högre lön, eftersom alla kostnader och intäkter av att välja ett visst yrke skall tas med i kalkylen. Men en jämviktssituation måste också innebära att investeringar i kunskapskapital skall löna sig. Därför kan inte en politik som syftar till att skapa en helt enhetlig lönestruktur vara förenlig med marknadslönebildning. Om man vill utjämna lönestrukturen bör man påverka kostnaderna för att utbilda sig under både skoltiden och yrkeslivet. Högre utbildade skulle kunna ha lägre lön än för närvarande, om man t.ex. via skattemedel täckte inte bara som för närvarande de direkta studiekostnaderna i form av undervisningslokaler, materiel och lärare utan också levnadsomkostnaderna för studenterna. Men en sådan politik medför naturligtvis problem, eftersom utbildning också kan antas omfatta ett stort mått av konsumtion. Lågavlönade skulle då via skatter finansiera studenternas konsumtion. De löneskillnader som skapar incitament för enskilda individer att förkovra sig på arbetsplatsen kan inte tas bort utan att det påverkar människors vilja att öka sin produktivitet i arbetslivet.

TCO anser att lönestrukturen skall vara sådan att löneskillnaderna verkar utbildningsstimulerande. Denna tanke är förenlig med teorin för investeringar i kunskapskapital. Ungdomar kan enligt TCO mycket väl ha lägre löner än äldre personer med yrkeserfarenhet, eftersom man därigenom tar hänsyn till att befattningarna innehåller ett visst mått av upplärning. På detta sätt kommer den av TCO förordade lönestrukturen också att ge incitament till inläring under yrkeslivet.

SACO har formulerat sig i termer liknande dem som teorin för investeringar i kunskapskapital anvisar. Men man kan inte som SACO motivera bibehållna löneskillnader mellan akademiker och övriga tjänstemän på basis av livslöneresonemang. Den produktivitetshöjande effekten av längre utbildning är inte av given storlek. Eftersom alla typer av arbetskraft efterfrågas enligt en negativt lutande efterfråge-

kurva, beror produktivitetsökningen på efterfrågeöverskottets storlek. I princip kan alltså långtidsutbildade ge ett mindre tillskott till produktionen än korttidsutbildade, men utbudet av långtidsutbildade kan på grund av att det är kostnader förknippade med utbildningen inte bli så stort att detta läge uppkommer.

4.5 ARBETSGIVARNAS LÖNEPOLITIK

Innan statstjänstemännens strejkrätt infördes bedrevs avtalsförhandlingar inom den statliga sektorn med civildepartementet som arbetsgivarpart. Statens lönepolitik var på den tiden att statstjänstemännen i efterhand skulle tillerkännas lönehöjningar som motsvarade det lönelöft som industriarbetarna fått, nollställningsprincipen. Löntagarorganisationerna var inte nöjda med denna princip, eftersom de drabbades av eftersläpningsförluster. I och med att strejkrätten infördes och statens avtalsverk bildades övergavs också nollställningsprincipen och statens lönepolitik har fått en mer aktiv prägel.

Den lönepolitik som avtalsverket förfäktar skiljer sig markant från den som SAF bekänner sig till. De uttalanden som talesmän för SAF respektive avtalsverket presenterat i anslutning till en artikel om löner i *Veckans Affärer* belyser denna skillnad i inställning.¹

Lönestatistiken kommenteras av Bertil Drougge i avtalsverket: "De statsanställda som kollektiv har samma löneutveckling som anställda inom den privata industrin. Sedan hänger det på hur man fördelar kakan enligt den statliga lönepolitiken. Medan Arbetsgivareföreningen (SAF) arbetar för en ökad lönedifferentiering går vi den motsatta vägen med en löneutjämning - vilket vi också kan klara genom vårt fasta lönesystem." Att SAF inte önskar en lika stor löneutjämning som avtalsverket belyses av direktör Sture Eskilssons kommentar till samma lönestatistik: "Uppenbarligen har den lönepolitik som LO och regeringen dikterat fått det resultat man önskat. Låglönesatsningarna fortsätter men spelar en allt mindre roll - det har redan märkts i årets förhandlingar. Det behövs en lönedifferentiering för att man ska kunna få kompetenta människor där de behövs i arbetslivet."

SAF:s politik innebär att löneskillnaderna skall vara arbets- och utbildningsstimulerande och vara sådana att brist på arbetskraft

¹ *Veckans Affärer*, nr 15, 1975.

av ett visst slag undanröjs genom att man kan sätta högre löner i bristyrken och därmed locka fler personer att utbilda sig till sådana yrken. I korthet innebär politiken att man skall göra så få ingrepp som möjligt i de lönerelationer som bestäms av marknadskrafterna. SAF refererar ofta i sina uttalanden till den fria marknadens funktions-sätt. Denna lönepolitik kommer uppenbarligen i konflikt med många av löntagarorganisationernas yrkanden.

Hur kommer det sig att avtalsverket inte har en liknande lönepolitik? Staten har ju också intresse som arbetsgivare av att det skall vara möjligt att rekrytera personal till alla arbetsuppgifter inom den statliga sektorn. En förklaring är att det finns en viktig skillnad i konsekvenserna för staten och privata arbetsgivare av att tillmötesgå krav på löneutjämning. Den socialdemokratiska regeringen försöker uppnå sina politiska mål genom att påverka avtalsverkets lönepolitik. Om staten inte tillmötesgår kraven på löneutjämning, kan den socialdemokratiska regeringen förlora röster i nästa val. Denna effekt måste staten som arbetsgivare väga mot svårigheterna att rekrytera personal till vissa arbeten. SAF kan på motsvarande sätt vara tvungen att ta hänsyn till opinionen hos ledningen i de anslutna medlemsföretagen, och rekryteringsargumentet väger där förmodligen tungt.

Effekterna av en låglönesatsning skiljer sig också mellan statlig och privat sektor. En låglönesatsning höjer lönesummorna kraftigt både inom statlig och privat sektor. Konsekvenserna för enskilda företag kan bli att de går i konkurs, men statliga myndigheter kan inte gå i konkurs, eftersom deras intäkter erhålls genom skatter och inte genom försäljning av varor och tjänster. Staten har därför att väga den politiska effekten av höga skatter mot den politiska effekten av att inte gå med på låglönesatsningen. Den senare kan bli mycket kostsam, eftersom strejker inom den statliga sektorn nästan undantagslöst drabbar allmänheten. Om staten genom sin lönepolitik skulle bidra till att framkalla svåra störningar i samhället skulle det förmodligen leda till ett utbrett missnöje med regeringens politik.

4.6 FRÅGOR ATT UNDERSÖKA EMPIRISKT

De tre arbetstagarorganisationerna är ense om att regionala löneskillnader inte kan accepteras. Detta föranleder frågan om det finns regionala löneskillnader inom den statliga sektorn.

Löneläget bör enligt de tre organisationerna inte vara lägre för kvinnor än för män. Denna tes ger anledning att undersöka inom vilken organisation löneskillnaderna mellan könen är minst. Är löneskillnaden mellan män och kvinnor mindre för akademiker än för andra tjänstemannagrupper? Hur har löneskillnaden mellan könen förändrats inom de tre löntagarkollektiven?

LO:s låglönepolitik innebär bl.a. att löneskillnaderna mellan SF:s medlemmar och andra tjänstemannagrupper bör minskas, medan SACO:s politik i stort innebär att de bör bevaras. Hur stor är löneskillnaden mellan SACO- och SF-kollektiven i genomsnitt? Har löneskillnaden minskat? Har löneskillnaden mellan TCO- och SACO-kollektiven och mellan SF och TCO minskat?

Eftersom LO förespråkar en långtgående löneutjämning baserad på behovsprincipen, medan TCO fäster större vikt vid prestationsprincipen, borde man kunna vänta sig en mindre lönespridning inom SF. Är den individuella lönespridningen mindre bland SF:s medlemmar än bland TCO:s? Har lönespridningen minskat mer bland SF:s medlemmar än bland TCO:s och SACO:s? Är löneskillnaderna vid olika statliga myndigheter mindre mellan SF-medlemmar än mellan TCO-medlemmar? Hur stora är dessa löneskillnader i jämförelse med löneskillnader mellan akademiker sysselsatta inom olika statliga myndigheter?

Avtalsverkets lönepolitik syftar till en större löneutjämning än SAF:s. Är löneskillnaderna mellan akademiker och andra tjänstemän därför större inom den privata sektorn än inom den statliga sektorn? Är den individuella lönespridningen större i privat sektor än i statlig sektor?

KAPITEL 5

MATERIAL, METODER OCH ÖVERSIKT ÖVER LÖNESTRUKTUREN INOM DEN STATLIGA SEKTORN

5.1 INLEDNING

Det statistiska källmaterialet utgörs av den s.k. statstjänstemanna-statistiken, som produceras av statistiska centralbyrån och statens avtalsverk i samarbete. Löneuppgifter har bearbetats för samtliga statstjänstemän som var heltidsanställda och löneplansplacerade åren 1966 (312 000 st) och 1971 (345 000 st).

För att det skall vara möjligt att pröva de hypoteser som kapitlen 3 och 4 utmynnade i måste förutom lönen en del andra uppgifter om tjänstemännen användas. Möjligheterna att utforma de teoretiskt relevanta variablerna utifrån det föreliggande statistiska materialet diskuteras nedan. På grundval av de överväganden som därvid görs har statstjänstemännen indelats i grupper efter utbildning, ålder, kön, arbetsgivarmyndighet samt region.

När man vill undersöka en faktors inflytande på lönen vill man kunna göra det under förutsättningen att övriga faktorer hålls konstanta, varför någon form av standardiseringsförfarande krävs. Det enklaste är att göra korstabeller, vilket också skett. Med många indelningsgrunder blir emellertid korstabellerna svåröverskådliga och för att öka överskådligheten kan det ibland vara motiverat att göra vissa förenklade antaganden om sambandet mellan olika faktorer och lönen. I detta syfte har linjära regressionsmodeller med dummyvariabler använts för vissa lönejämförelser.

I det dubbla syftet att illustrera metoderna och ge en översiktlig presentation av lönestrukturen inom den statliga sektorn redovisas i detta kapitel några av de i statistiken mest framträdande löneskillnaderna, som sedan kommer att analyseras mer utförligt i kapitlen 6-9.

5.2 POPULATIONENS AVGRÄNSNING

Undersökningspopulationen består av löneplansplacerade heltidsanställda statstjänstemän. Av tabell 5:1, som är en jämförelse mellan arbetskraftsundersökningen (AKU) och statstjänstemannastatistiken 1971, framgår att i statlig, kommunal och enskild tjänst fanns 1971 2,9 miljoner sysselsatta, varav 2,2 miljoner arbetade heltid. De 345 000 statstjänstemännen utgjorde således 15,5 % av de heltidssysselsatta inom de tre sektorerna. Kommunalt anställda tjänstemän som erhåller lön från staten, statsunderstödd sektor, ingår i statstjänstemannastatistiken men räknas till den kommunala sektorn enligt AKU. Den statsunderstödda sektorn utgörs huvudsakligen av lärarna. (Se tabell 5:1.)

Enligt avtalsverkets statistik fanns 1971, utöver de 345 000 löneplansplacerade heltidsanställda tjänstemännen, 56 000 deltidsoanställda tjänstemän samt 8 000 tjänstemän som ej var löneplansanställda utan hade lön enligt arvode. Dessa ingår inte i denna studie (se tabell 2:1).

I de delar av undersökningen som syftar till att jämföra lönestrukturen 1966 och 1971 (men enbart i dessa) är det nödvändigt att göra vissa justeringar av populationerna. (Se tabell 5:2.) Postverkets personal ingick inte år 1966 i SCB:s på magnetband lagrade primärmaterial och måste därför utelämnas.¹ På dessa band för 1966 finns dessutom ett mindre antal tjänstemän vilka saknar myndighetsklassificering och dessa har också uteslutits ur jämförelsen. Mellan 1966 och 1971 har ett antal sjukhus överförts från den statliga sektorn till landstingen, varför även deras personal måste utelämnas.

Antalet tjänstemän i de jämförbara populationerna uppgick efter dessa justeringar till 294 000 personer 1966 och 318 000 personer 1971.

¹ Postverket var 1966 en "bandmyndighet", vilket innebär att det statistiska materialet lagrades och bearbetades av verket självt, som sedan överlämnade resultaten till SCB.

Tabell 5:1. Den studerade sektorn av arbetsmarknaden 1971.

Arbetsmarknadssektor	Antalet sysselsatta enligt AKU		
	Samtliga (exkl. jordbruk)	därav i arbete mer än 35 timmar/vecka	
		män	kvinnor
Statlig tjänst	314 000	186 500	73 000
Kommunal tjänst	563 100	130 100	209 800
Enskild tjänst	2 001 300	1 219 400	399 100
Summa	2 878 400	1 536 000	681 900
därav:			
Undervisning	210 000	47 600	50 200
därav:			
Statlig tjänst	33 300		
Kommunal tjänst	156 000		
Enskild tjänst	20 700		

	Heltidsanställda statstjänstemän			
	Enligt AKU	Enligt statstjänstemanna- statistiken		
	Män + kvinnor	Män + kvinnor	Män	Kvinnor
Undervisning	97 800 ¹	107 060	47 215	59 845
Övriga statstjänstemän	244 000 ¹	238 088	168 130	69 958
Summa	341 800	345 148	215 345	129 803

¹ Arbetskraftsundersökningen ger ingen fördelning av de heltidsanställda inom undervisningssektorn på statlig, kommunal och enskild sektor. Enligt statstjänstemannastatistiken betraktas samtliga anställda inom undervisningssektorn som statstjänstemän. För de tre sektorerna tillsammans anges att antalet heltidsanställda inom undervisningssektorn utgjorde 97 800 personer (se tabellen). Om vi antar att de heltidsanställdas andel utgör samma andel av samtliga anställda för dem som har staten som huvudman som för samtliga inom undervisningssektorn, kan denna andel beräknas till $97\,800/210\,000 = 46,6\%$, vilket ger $46,6\% \cdot 33\,300 = 15\,500$ heltidsanställda i undervisningssektorn med staten som arbetsgivare. Övriga heltidsanställda i statlig sektor enligt AKU är då antalet tjänstemän sysselsatta mer än 35 timmar/vecka (se tabellen) med avdrag för det beräknade antalet heltidssysselsatta inom undervisningssektorn med staten som arbetsgivare, dvs. $186\,500 + 73\,000 - 15\,500 = 244\,000$. Vissa skillnader finns således mellan AKU och statstjänstemannastatistiken. En del av förklaringen kan ligga i olika definitioner av heltid i de båda statistiska materialen.

Tabell 5:2. Antalet statstjänstemän i denna undersökning.

	1966	1971
Heltidsanställda löneplansplacerade tjänstemän enligt statstjänstemanna-statistiken	311 986	345 148
<u>Avgår:</u>		
Postverkets löneplansplacerade personal		26 839
Personal på sjukhus överförda till landstingen	17 444	
Statstjänstemän, ej klassificerade på myndigheter	263	
<u>Kvarstår:</u>		
De jämförda populationerna	294 279	318 319

5.3 STUDERADE VARIABLER

5.3.1 Lön

De löneskillnader mellan individer som beror på olika stor arbetsinsats kan inte betraktas som orsakade av olika stora investeringar i kunskapskapital. Jämförelsen bör därför avse lön för samma arbetstid. Den bör också avse den normala lönen för denna arbetstid, eftersom avkastningen på kunskapsinvesteringar är vad som normalt erhålls för en given kunskapsinvestering. Detta innebär att den registrerade lönen inte skall vara onormalt hög eller låg på grund av t.ex. övertidsarbete, sjukdom eller tjänstledighet. Statstjänstemannastatistiken redovisar överenskommen månadslön under oktober månad utan avdrag för tjänstledighet eller sjukdom. Kravet att lönen är relaterad till en tidsenhet är således uppfyllt. En månad kan dock innebära olika lång arbetstid för olika personer, om arbetstiden per dag och vecka varierar. Ett sätt att minska denna variation är att som här låta enbart heltidsanställda ingå i studien. Genom detta förfarande kommer vi dock inte åt de variationer i arbetstid som beror på att heltid kan innebära olika lång arbetstid inom olika yrken.

Måtten på de olika variablerna bör medge jämförelser mellan 1966 och 1971 och jämförelser med lönestatistik för privatanställda

tjänstemän. Detta gäller således också lönebegreppet. I SAF-statistiken definieras lönen som den "totala månadslönen dvs. summan av fast kontant månadslön samt per månad utgående naturaförmåner, provision, tantiem, premielön etc. Fristående skifttillägg ingår inte i den totala månadslönen. Beräkningsunderlaget utgörs av löneuppgifter för heltidsanställda tjänstemän. Deltidsanställdas löner ingår inte i redovisningen."¹ Det lönebegrepp för statstjänstemän som kommer närmast SAF-statistikens definition är fast lön (se kapitel 2).

Den fasta lönen fyller emellertid inte kravet att möjliggöra jämförelse mellan 1966 och 1971 på grund av att uppgifter om de fasta tilläggen till löneplanslönen började insamlas först 1969. Jämförelser mellan 1966 och 1971 måste därför grundas på begreppet löneplanslön.

Utöver de fasta tilläggen erhåller vissa statstjänstemän s.k. "övriga tillägg" för övertid, obekvämt arbetstid m.m. Dessa kan variera från månad till månad på grund av särskilda omständigheter. En del av dessa tillägg kan sägas utgöra normala delar av månadslönen. Då uppgifter om "de övriga tilläggens" storlek har insamlats först fr.o.m. 1972 har det emellertid inte varit möjligt att beakta dessa. (Se dock avsnitt 5.6.1.)

5.3.2 Utbildning och utbildningstid

De viktigaste förklaringarna till löneskillnader mellan individer är enligt teorin för investeringar i kunskapskapital olikheter ifråga om utbildningstidens längd och möjligheterna till inläring under yrkeslivet. En nödvändig förutsättning för vår analys av lönestrukturen är därför att man kan mäta utbildningstidens längd.

Utbildningstidens längd kan också användas för att definiera de grupper från vilka de tre stora löntagarkollektiven SACO, TCO och SF huvudsakligen rekryterar sina medlemmar. Detta har betydelse för analysen av i vilken utsträckning lönestrukturen skiljer sig från de av organisationerna uppställda lönepolitiska målen.

SCB:s primärmaterial har olika utbildningsnomenklaturer för 1966 och 1971. För 1966 anges utbildningen efter den examen som avlagts,

¹ Se Löner för tjänstemän, del I, regioner, 1971; gemensam för SAF, SIF, SALF, HTF; s.13.

varvid 160 utbildningar särskiljs. För 1971 har utbildningskoden utvidgats avsevärt genom att Svensk Utbildningsnomenklatur (SUN) använts.¹

SUN anger utbildningstidens längd på åtta nivåer från mindre än nioårig grundskola till doktorsexamen. En direkt tillämpning av denna nomenklatur skulle med hänsyn till den löneteori som diskuterats i kapitel 3 ha varit möjlig, men SUN fanns inte 1966 och en jämförelse mellan de båda åren kan därför inte baseras på SUN.

Den lösning som valts är att klassificera tjänstemännen efter den examen de avlagt. Man kan då använda den normala studietiden för olika slag av utbildning som mått på utbildningstidens längd. Det blir på detta sätt också möjligt att undersöka om det finns löneskillnader mellan grupper som har olika utbildning men lika lång utbildningstid, dvs. om typen av utbildning kan bidra till att förklara löneskillnader mellan individer.

Den valda utbildningsklassificeringen skiljer på 25 koder, vilka kan aggregeras till tre grupper, omfattande för det första akademiker, för det andra personer med längre utbildning än den obligatoriska skolan men kortare än akademisk utbildning (medellång utbildning), och för det tredje personer med enbart grundskola eller folkskola. Den fullständiga utbildningsklassificeringen återges i bilaga till detta kapitel.

5.3.3 Ålder och anställningstid

Den samlade kunskapsmängd man inhämtat genom 'inlärning under yrkeslivet antas enligt teorin variera med antalet år i yrkesarbete. Den ideala information som skulle fånga upp olikheter i kunskapsinvesteringar under yrkeslivet skulle därför vara ett mått på den tid som individen varit yrkesverksam.

I primärmaterialet till statstjänstemannastatistiken finns uppgifter om antalet år i statlig tjänst. Dessa uppgifter utgör emellertid inte den önskade informationen, eftersom de inte innefattar den tid som individen eventuellt tidigare varit anställd i privat tjänst. I den mån ett avbrott från den statliga tjänsten varat mer än sex år medtas inte heller anställningstid i statlig tjänst före detta av-

¹ Se Svensk Utbildningsnomenklatur (SUN), utdrag på 3-siffernivå, information från statistiska centralbyrån, broschyrserie nr 18, 1969. Statstjänstemannastatistiken har ännu inte redovisats enligt SUN-koden i SCB:s publikation SOS Statstjänstemän, vars senaste nu (1976) tillgängliga publikation avser 1973 års löner.

brott. För vissa statstjänstemän, omkring 40 % av de kvinnliga och 20 % av de manliga (bl.a. hela skolsektorn), finns inte heller uppgifter om den statliga anställningstiden definierad på detta sätt. Där-
emot finns uppgifter om varje tjänstemans ålder. För personer som inte gjort avbrott från yrkeslivet är åldern ett mått på den yrkes-
verksamma tiden, när åldern vid den normala utbildningstidens slut dras ifrån. Detta mått har i brist på information om faktisk yrkes-
verksam tid använts i denna studie. Måttet är troligen betydligt bättre för män än för kvinnor, av vilka många gör avbrott i yrkeslivet för att vårda barn och hem, medan detta hittills inte varit vanligt för männens del. Bl.a. av detta skäl har tjänstemännen i våra analyser fördelats efter kön.

I undersökningar baserade på teorin för investeringar i kunskapskapital betraktas vanligen åldern som en kontinuerlig variabel. Här har i stället valts att indela tjänstemännen i nio åldersgrupper om fem års intervall. Genom detta förfarande behöver man inte göra speciella antaganden om sambandet mellan ålder och lön, utan man kan i stället undersöka detta.

5.3.4 Befattningsnivå

Klevmarkens [1972] och [1974] undersökningar av lönestrukturen bland privatanställda industritjänstemän med högre utbildning visar att befattningsnivån är den faktor som förklarar det allra mesta av löneskillnaderna mellan individer, när faktorerna utbildning, ålder, dyrsgrupp och industribransch konstanthålls. Trots detta har i denna undersökning inte något försök att mäta befattningsnivån gjorts, eftersom skillnader i befattningsnivå enligt vår teori är ett resultat av olikheter i kunskapsinvesteringar liksom olikheter i lönen är det.

Inom den statliga sektorn kan tjänstemännen grupperas enligt befattningsbenämningar så att t.ex. byrådirektörer, adjunkter eller poliskonstaplar utgör särskilda grupper. Men själva det statliga lönesystemet innebär en mycket fast knytning mellan tjänstebenämning och lön, och den statliga tjänstebenämningen är därför ett alternativt sätt att mäta lönen.

Löneskillnader mellan individer kan emellertid finnas även om man jämför individer som uppnått befattningar som kräver lika stora kunskapsinvesteringar. En orsak till sådana löneskillnader kan vara

att befattningarna skiljer sig åt ifråga om andra förmåner än lönen. En annan orsak kan vara diskriminering mellan individer i samma befattning. Ett bra mått på arbetsuppgifternas svårighetsgrad och art skulle kunna belysa dessa frågor.

5.3.5 Arbetsgivarmyndighet

Arbetsuppgiftens art kan således tänkas ha en självständig lönedifferentierande effekt. En indelning efter statliga tjänstebestämmelser skulle kunna ge omkring 5 000 grupper, men vissa tjänstebestämmelser, t.ex. byrådirektör, säger ingenting om arbetsuppgifternas art. Denna kan man dock få en viss uppfattning om när man vet vid vilken statlig myndighet som tjänstemännen är anställda. Det är sannolikt att två personer med samma utbildning utför arbeten som är mer likartade om de arbetar inom samma statliga myndighet än om de arbetar vid olika myndigheter.

Primärmaterialen innehåller uppgifter om inom vilken myndighet varje tjänsteman är anställd. 1966 specificerades på detta sätt 365 myndigheter, medan 1971 353 myndigheter särredovisades. Dessa myndigheter har för studiens syfte sammanförts till områden av statsförvaltningen. Kriteriet för att tillhöra samma område är att de arbetsuppgifter som utförs i stort sett skall vara mera likartade inom ett område än mellan områden av statsförvaltningen.

I SOS Statstjänstemän aggregerar SCB myndigheter efter de 11 huvudtitlarna, dvs. departementstillhörigheten. I någon mån överensstämmer huvudtitlarna med det uppsatta syftet att avgränsa enligt verksamhetens art. Utbildningsdepartementet omfattar t.ex. hela undervisningsområdet. Huvudtitelindelningen medger emellertid inte jämförbarhet över tiden, eftersom de enskilda myndigheternas departementstillhörighet har ändrats många gånger på grund av departementsreformer.

En indelning, som bättre fyller kravet att sammanföra myndigheter med likartad verksamhet och som gör det möjligt med jämförelser över tiden, är den s.k. ändamålsindelning som utarbetats av riksrevisionsverket. Indelningen, som ej innefattar affärsverken, omfattar 9 huvudgrupper.¹ I huvudbetänkandet till långtidsutredningen 1970 ges en

¹ 1. Utbildning och forskning; 2. Hälso- och sjukvård; 3. Socialvård; 4. Försvar; 5. Rättsväsende; 6. Allmän förvaltning; 7. Ekonomiska tjänster; 8. Religiös verksamhet; 9. Kulturell verksamhet.

redogörelse för vilka myndigheter som ingår i de olika grupperna enligt "ändamålsindelningen".¹

De statliga myndigheterna har i denna undersökning förts samman i dessa 9 grupper; dessutom har en tionde grupp för affärsverken bildats. Men för att kunna studera löneskillnader inom enskilda myndigheter har inom varje "ändamålsgrupp" en eller flera enskilda myndigheter skilts ut. (Se bilaga till detta kapitel.)

5.3.6 Region

Löntagarorganisationerna vill inte acceptera regionala löneskillnader. En regional indelning av tjänstemännen gör det möjligt att undersöka om det finns sådana skillnader. En orsak till regionala löneskillnader kan vara olikheter i arbetsmarknadsläget. I arbetsmarknadsverkets statistik särskils storstadslän, skogslän och övriga län just därför att arbetsmarknadsläget i dessa regioner är olikartat. Inom statsförvaltningen skulle dessutom löneläget kunna tänkas vara högre i Stockholms län än i andra delar av landet, eftersom de centrala överordnade myndigheterna till stor del är lokaliserade till Stockholm. Stockholms län har därför i denna undersökning fått utgöra en särskild region. De fyra regioner som särredovisas är för det första Stockholms län, för det andra Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län, för det tredje skogslänen och för det fjärde alla övriga län (se bilaga till detta kapitel).

5.3.7 Några variabler som undersökts i andra lönestudier

I många lönestudier har utöver könet även civilstånd och antal barn tagits med som förklaringsfaktorer och ofta visat sig kunna förklara en del av löneskillnaderna.² Sålunda har man funnit att gifta kvinnor och kvinnor med många barn har lägre löner än ogifta kvinnor och kvinnor utan barn. Skälet härtill är att det finns samband mellan dessa variabler och det totala deltagandet i yrkeslivet. Hellre än att söka information om sådana variabler borde man därför söka förbättra informationen om individernas deltagande i arbetslivet över livscykeln.

I den teoretiska analysen antogs att begåvningskillnader är en faktor som vid sidan av olikheten i kunskapsinvesteringar kan medföra

¹ SOU 1970:71.

² Se t.ex. Oaxaca [1973].

löneskillnader. Åtminstone borde detta bli fallet om man mäter kunskapsinvesteringarna med antalet år i yrkesarbete. I andra lönestudier har faderns yrke och socialgruppsstillhörighet antagits förklara löneskillnader. I denna studie har det inte varit möjligt att undersöka sådana faktorer, varför det kan vara av intresse att redovisa den slutsats som Fägerlind [1975] dragit av sin undersökning av dessa faktorerers inflytande på lönen. Hans slutsats är: "No direct effects on earnings were found from any of the family background factors tested. The indirect effects are transmitted through educational attainment and occupation, while no significant effects are mediated by cognitive ability at maturity, at least when only level of education is in the model. When length of education is in the model, cognitive ability is found to be a mediator at age 35 and 43."¹

5.4 STATISTISK MODELL OCH METOD

5.4.1 Gruppering av data

Individerna i primärmaterialet har sammanförts till grupper som är homogena med avseende på de indelningar som beskrivit ovan. För varje grupp har beräknats ett medelvärde som i det följande behandlas som en observation. Eftersom indelningarna särskiljer totalt 30 myndigheter, 25 olika slag av utbildning, 9 åldersgrupper, 4 regioner och de två könen skulle, om observationer funnits i varje grupp, det totala antalet observationer uppgå till 54 000 st ($30 \times 25 \times 9 \times 4 \times 2$). En del kombinationer existerar emellertid inte i materialet, och det totala antalet observationer uppgick 1966 till 12 570 och 1971 till 12 520.

Skälet till att data har grupperats är att statistiska centralbyrån av sekretessskäl inte lämnar ut individuppgifter. Sådana kan således endast användas om SCB får utföra alla beräkningar. Eftersom det var ett önskemål att kunna undersöka olika samband under projektets gång, var det nödvändigt att ha tillgång till det statistiska materialet, åtminstone i form av medeltal.

För denna undersökning har geometriska och aritmetiska medel-

¹ Fägerlind [1975], s.70.

värden samt spridningsmått beräknats,¹ däremot inte medianer fastän detta är vanligt i inkomstfördelningsstudier. En nackdel med medianen är att den inte kan beräknas för sammanslagna grupper, vilkas medianer man känner. Både det aritmetiska och det geometriska medelvärdet kan däremot beräknas för sammanslagna grupper. Detta är en viktig egenskap som gör det möjligt att studera lönestrukturen på olika aggregationsnivåer.

Att använda grupperade data i stället för individdata innebär en informationsförlust, som dock inte behöver vara så stor eftersom det har visat sig att inkomstfördelningar av det slag vi studerar här i allmänhet ansluter sig ganska bra till lognormalfördelningen.² Om lönefördelningen är lognormalfördelad är det tillräckligt att känna till dess geometriska medelvärde och standardavvikelse för att man skall känna till hela fördelningen. Det geometriska medelvärdet kommer i så fall också att sammanfalla med medianen.

5.4.2 Modellspecifikation

En observation i denna studie innehåller uppgift om lönen samt om faktorerna utbildning, ålder, region och myndighet. För många av de undersökningar som beskrivs i de följande kapitlen har den information som finns i enkla korstabeller direkt kunnat användas. I en del undersökningar har det varit önskvärt att bedöma lönens beroende av flera faktorer samtidigt. Detta har kunnat ske genom att en regressionsmodell med dummyvariabler använts. En dummyvariabel kan endast anta värdet ett eller noll. För varje observation anges en etta om observationen tillhör en viss kategori samt en nolla om den inte gör det.

Lönen förutsätts i den använda modellen vara sammansatt av ett antal komponenter, där varje komponent består av effekten av en av de lönepåverkande faktorerna. Denna faktor betraktas som en diskontinuerlig variabel, som endast kan anta ett begränsat antal värden (25 för utbildning, 9 för ålder etc.). Med hjälp av dummyvariablerna

¹ För var och en av de ca 12 520 observationerna har beräknats: geometriskt medelvärde för löneplanslön, geometriskt medelvärde för fast lön, summa löneplanslön, summa fast lön, summa (löneplanslön)², summa (fast lön)², summa (e log löneplanslön)², summa (e log fast lön)², samt antal tjänstemän.

² Se Aitchison & Brown [1957] och Lydall [1968].

kan då varje komponent formellt uttryckas som summan av ett antal termer - en term för varje värde som faktorn kan anta. För en av dessa termer antar dummyvariabeln värdet 1, för alla övriga 0. För en given observation kommer då varje komponent att bestå av endast en term.

Antag att vi bara hade faktorerna utbildning och ålder. Vi kunde då skriva den i studien använda regressionsmodellen på följande sätt:

$$\log y_{ijk} = \mu + \sum_{i=1}^n \alpha_i D_i + \sum_{j=1}^n \beta_j D_j + \epsilon_{ijk} \quad (5:1)$$

y_{ijk} = geometrisk medellön i kronor för den k:te observationen i den i:te utbildningsgruppen och den j:te åldersgruppen

μ = intercept

α_i = parameter som anger utbildningseffekten i den i:te utbildningsgruppen

D_i = dummyvariabel = 1 för den i:te utbildningsgruppen, 0 för de övriga n utbildningsgrupperna

β_j = parameter som anger ålderseffekten i den j:te åldersgruppen

D_j = dummyvariabel = 1 för den j:te åldersgruppen, 0 för de övriga m åldersgrupperna

ϵ_{ijk} = slumpterm med förväntan 0 för den k:te observationen i utbildnings-ålderskombinationen ij.

I de tillämpningar av modellen som görs i den empiriska analysen är i vissa undersökningar förutom ålder och utbildning även myndighet, region och kön förklarande variabler.

I en regressionsmodell där vi endast tog hänsyn till om tjänstemännen hade akademisk utbildning eller inte och om de var yngre än 40 år eller inte skulle vi ha parametrarna α_1 = icke akademisk utbildning, α_2 = akademisk utbildning, β_1 = yngre än 40 år och β_2 = 40 år och äldre.

Modellen är dock inte entydigt bestämd så som den anges i (5:1), och parametrarna kan därför inte skattas entydigt. Det finns nämligen inte någon jämförelsenorm. För att erhålla en sådan måste en restriktion läggas på modellen. Denna restriktion kan väljas på olika sätt.¹ I den empiriska undersökningen nedan har två olika typer av restriktioner.

¹ Klevmarken [1972] innehåller en diskussion av några olika restriktioner.

tioner tillämpats. Den ena är att sätta

$$\alpha_1 = 0 \text{ och } \beta_1 = 0. \quad (5:2)$$

Med denna restriktion kommer μ att ange medellönen för personer utan akademisk utbildning som är yngre än 40 år. Värdet på α_2 anger hur mycket högre lönen i genomsnitt är för tjänstemän som har akademisk utbildning och värdet på β_2 anger hur mycket högre lönen i genomsnitt är för tjänstemän som är äldre än 40 år.

Den andra typen av restriktioner, vilka använts i de flesta tillämpningarna, är att sätta

$$n_{\alpha 1} \alpha_1 + n_{\alpha 2} \alpha_2 = 0 \text{ och } n_{\beta 1} \beta_1 + n_{\beta 2} \beta_2 = 0, \quad (5:3)$$

där $n_{\alpha 1}$ är antalet personer med akademisk utbildning, $n_{\alpha 2}$ är antalet personer utan akademisk utbildning osv. I detta fall kommer man att erhålla skattningar på var och en av de fyra parametrarna, och samtliga kommer att uttrycka avvikelser från medelvärdet för samtliga tjänstemän (μ i modellen).¹

I den använda modellen har logaritmen för det geometriska medelvärdet av lönen använts som beroende variabel. Detta medför att de antilogarimerade värdena för parametrarna uttrycker den procentuella avvikelser från det geometriska medelvärdet, när man drar ifrån talet 1 och multiplicerar med 100. Logaritmen för lönen har visat sig ge en bättre anpassning än lönen i kronor som beroende variabel.²

5.4.3 Komponenternas additivitet

En av modellens (5:1) egenskaper är att komponenterna antas vara additiva. Man kan således beräkna den logaritmiska genomsnittliga lönen för en person som har akademisk utbildning och är över 40 år genom att addera $\mu + \alpha_2 + \beta_2$.

¹ Restriktionerna (5:3) har använts för de regressionsberäkningar som gjorts på data över statstjänstemännens löner. Det datorprogram som använts redovisas av Cedheim [1969]. För jämförelserna mellan den privata och den statliga sektorns löner har restriktionen (5:2) tillämpats och ett standardprogram för regressionsberäkningar använts.

² Se Hill [1959] och Klevmarken [1972].

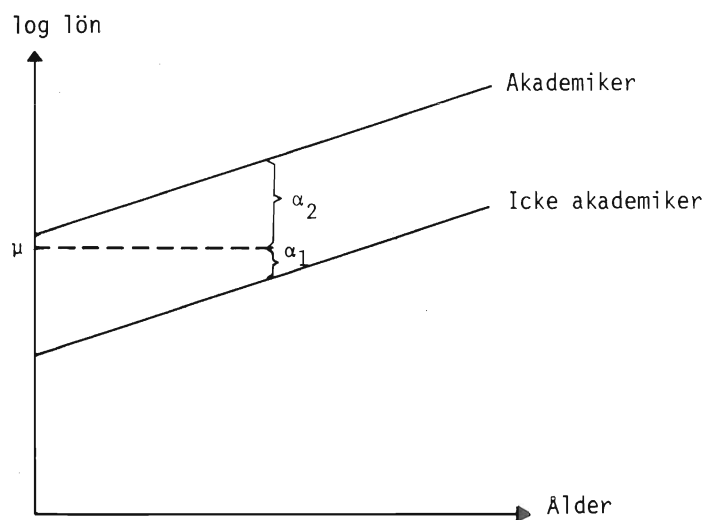
Detta innebär att logaritmiska ålderslönekurvor skattade med modellen är parallella för de två slagen av utbildning. Löneskillnaden mellan en akademiker som är över 55 år och en som är 25-29 år är enligt modellen densamma som löneskillnaden mellan en icke-akademiker som är över 55 år och en som är 25-29 år. Innebörden av detta antagande illustreras i figur 5:1. Figuren visar de ålderslönekurvor som skulle erhållas enligt modellen (5:1) och med restriktionen (5:3).

Som framgår av figuren är storleken på α_1 och α_2 beroende av i vilken åldersgrupp man gör jämförelsen. När restriktionen (5:3) används beräknas utbildningseffekterna vid genomsnittsåldern för samtliga tjänstemän. Skillnaden mellan de båda koefficienterna för utbildning är dock konstant och oberoende av vilken restriktion man väljer. Löneskillnaden mellan akademiker och icke akademiker utgör:

$$\mu + \alpha_2 - (\mu + \alpha_1) = \alpha_2 - \alpha_1, \quad (5:4)$$

där $\alpha_2 - \alpha_1$ är konstant och utgör avståndet mellan de båda ålderslönekurvorna i figur 5:1. Eftersom α_1 är negativt när restriktionen (5:3) tillämpas, får figuren det angivna utseendet. På motsvarande sätt

Figur 5:1. Sambandet mellan ålder och lön enligt regressionsmodellen.



μ = medelvärdet för samtliga

α_2 = utbildningseffekten av akademisk utbildning

α_1 = utbildningseffekten av icke akademisk utbildning

innebär additivitetsantagandet att när modellen tillämpas med alla variabler som ingår i denna studie, så är ålderslönekurvor för män och kvinnor, för olika delar av statsförvaltningen och för olika regioner parallella.

Additivitetsantagandet är inte alltid ett realistiskt antagande. Vi väntar oss t.ex. inte samma samband mellan ålder och lön för män som för kvinnor, eftersom kvinnor ofta gjort avbrott i yrkeslivet (se kapitel 3). Modellen har använts för att undersöka skillnader i medellöner mellan t.ex. män och kvinnor, givet utbildning och ålder och mellan män med olika utbildning, givet ålder. För dessa tillämpningar är det fel som introduceras via additivitetsantagandet troligen litet. Vi skall nedan undersöka hur stort detta fel kan vara.

5.4.4 Estimation av modellen

Om de slumpstermer som kan tillskrivas de individuella tjänstemännen har en konstant varians och om de kan betraktas som oberoende av varandra, kommer variansen för det medeltal ϵ_{ijk} av individuella slumpstermer som ingår i relationen (5:1) att vara omvänt proportionell mot antalet individer i medeltalet. Som påpekats ovan har modellen estimerats på data, där lönerna för de 345 000 statstjänstemännen grupperats så att 12 520 medelvärden bildats, vilka utgör observationerna i skattningen. För att ta hänsyn till den heteroskedasticitet som uppstår då antalet individer varierar från medeltal till medeltal har modellen estimerats med generaliserad minsta kvadratmetod.

För att skattning med minsta kvadratmetoden skall vara effektiv måste variansen för den individuella slump termen vara konstant. Detta kan dock inte antas gälla i denna studie av löneskillnader. Om man undersöker sambandet mellan ålder och lön kan man tvärtom vänta sig att variansen för slump termen ökar med stigande ålder. Argument för att så bör vara fallet har framförts i kapitel 3. Det betyder att vi har ytterligare ett slag av heteroskedasticitet. Detta senare slag har inte beaktats. Estimaten är därför möjligen inte effektivast, men effektivitetsförlusten är troligen inte så stor med tanke på det relativt stora antalet observationer.

5.4.5 Standardvägningar

Avsikten med en standardvägning är att jämföra två medeltal. Om man

vill veta hur stora löneskillnaderna i genomsnitt är mellan män och kvinnor och om ålderslönekurvorna ser ut så som de ritats i figur 5:2, kommer resultatet av beräkningen att bero på i vilken åldersgrupp man gör jämförelsen. Löneskillnaden är större i den åldersgrupp där männens genomsnittsålder ligger än i den åldersgrupp där kvinnornas genomsnittsålder ligger. Man vill därför göra en jämförelse där männens och kvinnornas olika fördelning på åldersgrupper inte påverkar resultaten så mycket. Detta kan man göra genom en vanlig standardvägning.

Medellönen för samtliga män kan skrivas $L'_m f_m$, där L'_m är en radvektor bestående av männens lön i respektive åldersgrupp och f_m en kolonnvektor bestående av andelen män i respektive åldersgrupp. På analogt sätt kan kvinnornas medellön skrivas $L'_{kv} f_{kv}$. Löneskillnaden mellan män och kvinnor är:

$$\underbrace{L'_m f_m - L'_{kv} f_{kv}}_{\text{total löneskillnad}} = \underbrace{L'_{kv} (f_m - f_{kv})}_{\text{skillnad på grund av olika åldersfördelning}} + \underbrace{f'_m (L'_m - L'_{kv})}_{\text{skillnad på grund av olika löner}}. \quad (5:5)$$

Det är den sista termen i (5:5) som utgör den standardvägda löneskillnaden.

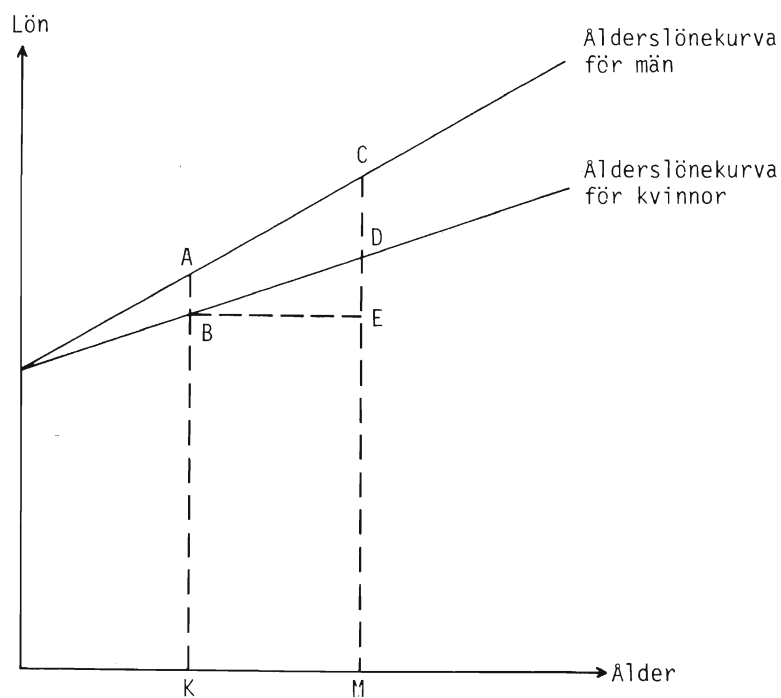
Alternativt kan man standardväga med kvinnornas frekvensfördelning:

$$L'_m f_m - L'_{kv} f_{kv} = L'_m (f_m - f_{kv}) + f'_{kv} (L'_m - L'_{kv}). \quad (5:6)$$

Formlerna (5:5) och (5:6) har i den empiriska undersökningen använts för att beräkna löneskillnaderna mellan män och kvinnor. De visar hur mycket kvinnornas lön skulle ha ökat om de haft männens fördelning på åldersgrupper (5:5), respektive hur mycket männens lön skulle ha minskat om de haft kvinnornas fördelning på åldersgrupper (5:6).

Om man vill standardväga för två faktorer samtidigt, t.ex. både ålders- och utbildningsskillnader mellan män och kvinnor, kommer L och f i formlerna (5:5) och (5:6) att utgöras av vektorer, där för varje kombination av ålder och utbildning lönen och andelen personer återfinns. En fördelning som visar varje kombination kallas simultanför-

Figur 5:2. Jämförelse av skillnaden i medellön när ålderslönekurvorna har olika lutning.



M = medelålder för män

K = medelålder för kvinnor

C-E = ej standardiserad löneskillnad, dvs. $L'_m f_m - L'_{kv} f_{kv}$

C-D = löneskillnad standardiserad med männens åldersfördelning, dvs. $f'_m (L_m - L_{kv})$

D-E = löneskillnad på grund av olika åldersfördelning, dvs. $L'_{kv} (f_m - f_{kv})$

A-B = löneskillnad standardiserad med kvinnornas åldersfördelning, dvs. $f'_{kv} (L_m - L_{kv})$

delning, medan fördelningen på enbart åldersgrupper och på enbart utbildningsgrupper kallas marginalfördelning för ålder respektive utbildning.

En standardvägning med simultanfördelningen kommer att ge ett annat resultat än en standardvägning med marginalfördelningarna om det finns interaktion mellan ålder och utbildning.

Interaktion mellan ålder och utbildning innebär att löneskillnaden på grund av utbildning inte är oberoende av inom vilken åldersgrupp man gör jämförelsen, dvs. att additivitetsantagandet inte är uppfyllt. Om det finns en sådan interaktion kommer man att introducera ett fel om man gör standardvägningen med hjälp av enbart marginalfördelningarna. En undersökning av hur stort detta fel är vid en jämförelse av medellönerna för manliga och kvinnliga statstjänstemän år 1971 har gjorts i tabell 5:3.

Tabellen har beräknats utifrån fyra korstabeller, där männens löner, kvinnornas löner, antalet män och antalet kvinnor korstabulerats efter utbildning och ålder. Utbildningsvariabeln har därvid fördelats på de tre grupperna akademisk utbildning, medellång utbildning och enbart grundskola och åldern på de nio åldersgrupperna. I var och en av tabellerna finns således $3 \times 9 = 27$ medelvärden. En standardvägning av kvinnornas löner med männens simultanfördelning för ålder och utbildning visar att kvinnornas medellön skulle ha varit 180 kronor högre om de hade haft männens fördelning på ålders- och utbildningsgrupper. Om vi däremot väger männens lön med kvinnornas simultanfördelning på ålder och utbildning visar det sig att männens medellön skulle ha varit 226 kronor lägre än den faktiskt var. Motsvarande resultat när man väger med marginalfördelningarna visar att kvinnornas lön skulle ha ökat med 186 kronor och männens lön skulle ha minskat med 220 kronor. Skillnaden utgör alltså sex kronor och beror på interaktionen mellan ålder och utbildning. Denna interaktion tar man hänsyn till med simultanfördelningen men inte med marginalfördelningarna.

De i de följande kapitlen utförda standardberäkningarna har gjorts utifrån resultat av regressionsberäkningar utförda enligt den statistiska modellen (5:1). Eftersom denna är additiv har det endast varit möjligt att göra standardvägningen med marginalfördelningarna. Beräkningen i tabell 5:3 visar att antagandet om additivitet medför ett mycket litet fel vid jämförelsen av medellönerna för manliga och kvinnliga statstjänstemän, trots att ålderslönekurvorna för män och kvinnor skiljer sig väsentligt åt (se kapitel 7).

Tabell 5:3. Standardvägning för skillnader i ålder och utbildning mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän 1971.

	<u>Män</u>	<u>Kvinnor</u>	
Medellön, kronor	3 290	2 680	
			Förändring i förhållande till faktisk medellön, kronor
<u>Med simultanfördelningen</u>			
$L'_{kv}(f_m - f_{kv})$ (utbildning och ålder)			180
$L'_m(f_m - f_{kv})$ (utbildning och ålder)			-226
<u>Med marginalfördelningarna</u>			
$L'_{kv}(f_m - f_{kv})$ (utbildning)			46
$L'_{kv}(f_m - f_{kv})$ (ålder)			140
Summa			186
$L'_m(f_m - f_{kv})$ (utbildning)			- 62
$L'_m(f_m - f_{kv})$ (ålder)			-158
Summa			-220

Anm.: Beräkningarna har gjorts utifrån korstabeller över aritmetiska medellöner och antalet personer. Utbildningen är fördelad på tre grupper och åldern på nio grupper. Standardvägning med simultanfördelningen innebär vägning av $9 \times 3 = 27$ medelvärden med 27 frekvenstal. Standardvägning med marginalfördelningarna innebär vägning av $3 + 9 = 12$ medelvärden med 12 frekvenstal.

5.5 ÖVERSIKTLIG PRESENTATION AV LÖNESKILLNADER INOM DEN STATLIGA SEKTORN

5.5.1 Skillnaden mellan löneplanslön och fast lön

Eftersom 1966 års lönestatistik inte innehåller uppgifter om den fasta lönen är det av intresse att undersöka hur stora skillnaderna är mellan den fasta lönen och löneplanslönen för olika grupper av statstjänstemän. I tabellerna 5:4 och 5:5 visas hur denna skillnad mellan fast lön och löneplanslön varierar mellan utbildningsgrupper, myndighetsgrupper och kön. Uppgifter om "övriga tilläggs" storlek finns, som tidigare nämnts, först fr.o.m. 1972. Omfattningen av dessa i förhållande till de fasta tilläggens storlek undersöks i tabell 5:5.

Tabell 5:4. Löneplanslön och fasta tillägg för statstjänstemän, fördelade efter utbildning och kön 1971. Kronor per månad (aritmetiskt medelvärde).

Utbildning	Löneplanslön		Fasta tillägg		Fasta tillägg i % av löneplanslön	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Akademiker	4 550	3 830	353	226	7,8	5,9
Medellång utbildning	3 070	2 600	112	65	3,7	2,5
Grundskola	2 630	2 160	26	10	1,0	0,5
Samtliga tjänstemän	3 170	2 260	123	67	3,9	3,0
Teknisk fackskola, yrkesskola m.fl.	2 890	2 230	104	22	3,6	1,0
Ekonomisk fackskola, yrkesskola m.fl.	3 110	2 210	48	13	1,5	0,6
Studentexamen	3 440	2 300	65	32	1,9	1,4
Gymnasieekonom	2 620	1 830	37	7	1,4	0,3
Institutsingenjör	3 430	2 740	70	20	2,0	0,7
Gymnasieingenjör	3 500	2 840	100	75	2,9	2,6
Småskollärare	2 750	2 730	242	89	8,8	3,3
Folkskollärare	3 710	3 260	392	154	10,6	4,7
Socionom	4 160	3 640	18	8	0,4	0,2
Apotekare	4 580	3 100	202	69	4,4	2,2
Civilekonom	4 650	3 720	283	152	6,1	4,1
Tandläkare	4 380	3 800	828	730	18,9	19,2
Fil.kand., fil.mag., pol.mag.	4 080	3 750	362	181	8,9	4,8
Jur.kand.	5 180	4 270	74	30	1,4	0,7
Civilingenjör	4 790	3 830	230	87	4,8	2,3
Teolog	4 370	3 660	68	33	1,6	0,9
Läkare	4 920	4 430	2 180	2 740	44,3	61,9
Fil.dr, fil.lic.	5 280	4 800	302	198	5,7	4,1

Tabell 5:5. Tillägg i genomsnitt för statstjänstemän, fördelade på arbetsgivar myndigheter. Kronor per månad (aritmetiskt medelvärde)

Arbetsgivarmyndighet	Löne- plans- lön 1971	Fasta till- lägg 1971	"Övriga tillägg" 1972	Antal tjänstemän	
				Män	Kvinno
Universitet och högskolor	3 510	132	6	10 441	6 361
Gymnasier och fackskolor	3 970	494	10	9 903	5 072
Obligatoriska skolväsendet	3 190	219	7	22 764	44 159
Övrig utbildning och forskning	3 510	205	13	4 107	4 253
Karolinska sjukhuset	2 560	588	104	883	3 655
Övrig sjuk- och hälsovård	3 170	184	65	738	840
Riksförsäkringsverket	2 810	1	24	310	554
Övrig socialvård	2 950	13	125	1 921	1 305
Försvarets forskningsanstalt	3 450	2	15	1 123	368
Militära tjänstemän	2 930	145	256	15 034	0
Övriga tjänstemän inom försvaret	2 730	27	56	17 812	7 437
Polisväsendet	2 560	7	233	14 215	3 062
Domstolsväsendet	3 380	31	12	1 928	2 418
Kriminalvården	2 490	8	220	3 996	996
Övrigt rättsväsen	3 720	44	21	714	675
Utrikesförvaltningen	3 320	129	40	250	275
SIDA	3 480	22	8	115	149
Statistiska centralbyrån	2 940	1	11	532	748
Generaltullstyrelsen och tullstaten	2 790	3	133	3 223	794
Övrig allmän förvaltning	1 450	10	11	7 039	10 471
Sjöfartsverkets centralförvaltning, lots- och fyrväsendet	3 160	4	229	1 132	92
Arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsförmedlingar	2 770	11	24	2 497	2 390
Övriga myndigheter inom ekonomiska tjänster	3 160	16	27	12 636	5 389
Religiös verksamhet	4 120	4	15	2 764	166
Kulturell verksamhet	3 330	4	14	714	469
Postverket	2 490	5	149	16 369	10 460
Statens Järnvägar	2 750	13	201	38 718	1 608
Televerket	2 440	5	45	14 974	13 738
Övriga affärsverk	3 070	14	83	8 494	1 899
Samtliga myndigheter	2 960	102	81	215 345	129 803

De genomsnittliga fasta tilläggen för samtliga statstjänstemän uppgick 1971 till 102 kronor per månad och den genomsnittliga löneplanslönen till 2 960 kronor per månad. De fasta tilläggen utgjorde således 3,5 % av löneplanslönen. För enskilda tjänstemän kan den del av lönen som utgörs av fasta tillägg emellertid vara mycket större.

Av tabell 5:4 framgår att det fasta tilläggets storlek varierade mellan tjänstemän med olika lång utbildning. Tjänstemän med längre utbildning hade i allmänhet en större del av lönen i form av fasta tillägg. De grupper som hade den största andelen av lönen i form av fasta tillägg var läkare och tandläkare.

Lärarna är också en grupp som erhåller en stor andel av sin lön i form av fasta tillägg. Detta framgår såväl av tabell 5:4 som av tabell 5:5. Den senare tabellen visar hur de fasta tilläggen varierar med områden av statsförvaltningen. Det finns en markerad skillnad i de fasta tilläggens omfattning för kvinnliga och manliga lärare. Medan manliga folkskollärare åtnjuter fasta tillägg till lönen som uppgår till 10,6 % av löneplanslönen, har de kvinnliga folkskollärarna endast 4,7 % av löneplanslönen i form av fasta tillägg. De manliga lärarna har alltså i större utsträckning än de kvinnliga tagit på sig sådana extra uppgifter som medför tillägg till löneplanslönen (se avsnitt 2.2.4).

Förutom inom skolväsendet och hälso- och sjukvården utgör de fasta tilläggen någon större del av lönen endast för militärer och manliga tjänstemän inom utrikesförvaltningen.

Uppgifter om storleken av de lönetillägg som benämns "övriga tillägg" har erhållits genom bearbetning av avtalsverkets statistik för 1972. Eftersom denna statistik enbart innehåller en gruppering på myndigheter, kan inte omfattningen av dessa tillägg anges för män och kvinnor separat eller för olika utbildningsgrupper.

Övriga tillägg är av relativt stor omfattning vid Karolinska sjukhuset, samt för poliser, kriminalvårdstjänstemän, tulltjänstemän och lotsar, vilket troligen förklaras av tillägg för obekvämt arbetstid. Vid statens järnvägar är också omfattningen av "övriga tillägg" relativt stor. Detta beror på att det vid SJ finns särskilda tillägg, såsom lokledartillägg, loktjänsttillägg, tågklarartillägg och tågledartillägg, vilka hänförs till kategorin "övriga tillägg". Dessutom har en stor del av SJ:s personal obekvämt arbetstid.

Effekten av dessa övriga tillägg kan inte beaktas i den följande studien av lönestrukturen. Det är därför viktigt att komma ihåg för vilka grupper den fasta lönen på grund av dessa övriga lönetillägg ligger väsentligt under den lön som individerna faktiskt får.

5.5.2 Löneskillnader beräknade genom regression med dummyvariabler

I tabell 5:6 redovisas de enligt modellen skattade löneskillnaderna mellan tjänstemän med olika karakteristika. Den första koefficienten eller löneskillnaden visar att den fasta lönen för män översteg genomsnittet för samtliga individer med 6,7 % med en standardavvikelse på 0,1 %. För kvinnor låg lönen däremot 10,2 % under genomsnittet.

Det finns således löneskillnader mellan män och kvinnor som är lika gamla, har samma utbildning, arbetar inom samma område av statsförvaltningen och i samma region. Denna skillnad uppgår till $6,7 - (-10,2) = 16,9$ % av genomsnittet. Om män och kvinnor haft samma fördelning på åldersgrupper, utbildningsgrupper, regioner och områden av statsförvaltningen och om modellen är en bra approximation till verkligheten, skulle den genomsnittliga löneskillnaden mellan könen således ha uppgått till detta tal.

På motsvarande sätt finns det löneskillnader mellan akademiker och personer med medellång utbildning, även om man jämför tjänstemän av samma kön och ålder som arbetar inom samma region och område av statsförvaltningen. Den sålunda standardiserade löneskillnaden mellan akademiker och personer med medellång utbildning uppgår till 39,5 % av genomsnittet för samtliga.

Skillnaden i lön mellan tjänstemän som är 55 år och äldre och tjänstemän i åldersgruppen 20-24 år uppgår till 36,6 %. Denna löneskillnad gäller för personer av samma kön och med samma utbildning som arbetar inom samma område av statsförvaltningen och i samma region.

Löneskillnaderna mellan regioner är, som framgår av tabellen, ganska små. Lönerna vid skolväsendet ligger högre än genomsnittet för andra områden av statsförvaltningen. Om man jämför lärarlönerna med lönerna för statstjänstemän inom andra områden av statsförvaltningen som har samma utbildning, ålder, kön och arbetar i samma region, finner man att lärarlönerna ligger 15,4 % högre än genomsnittet för de andra områdena av statsförvaltningen.

Tabell 5:6. Procentuella löneskillnader 1971 mellan olika grupper av statstjänstemän med olika karakteristika, beräknade genom regression med dummyvariabler.

	Fast lön		Löneplanslön	
	Avvikelse från geometrisk medellön, %	Standardavvikelse %	Avvikelse från geometrisk medellön, %	Standardavvikelse %
<u>Kön</u>				
Män	6,7	0,1	5,8	0,1
Kvinnor	-10,2	0,2	- 8,9	0,1
<u>Utbildning</u>				
Akademiker	39,1	0,3	36,7	0,3
Medellång utbildning	- 0,4	0,1	- 0,3	0,1
Grundskola	-13,7	0,2	-13,3	0,2
<u>Aldersgrupp</u>				
-19 år	-40,0	0,8	-39,9	0,7
20-24	-22,6	0,3	-22,2	0,3
25-29	-12,0	0,3	-11,6	0,2
30-34	- 2,5	0,3	- 2,9	0,3
35-39	4,4	0,3	3,5	0,3
40-44	8,1	0,3	7,5	0,3
45-49	10,5	0,3	10,3	0,3
50-54	13,2	0,3	13,5	0,3
55-	14,0	0,3	14,6	0,3
<u>Region</u>				
Stockholms län	3,8	0,2	4,5	0,2
O- och M-län	- 2,5	0,3	- 2,1	0,2
Skogslän	0,3	0,2	- 0,9	0,2
Övriga län	- 2,1	0,2	- 2,2	0,1
<u>Område av statsförvaltningen</u>				
Skolor och universitet	15,4	0,2	11,4	0,2
Hälso- och sjukvård	2,2	0,8	- 6,3	0,8
Socialvård	- 5,4	1,0	- 3,6	0,9
Försvar	- 5,1	0,3	- 4,4	0,3
Rättsväsen	- 9,8	0,4	- 7,7	0,3
Allmän förvaltning	- 4,5	0,4	- 3,0	0,4
Ekonomiska tjänster	- 4,1	0,4	- 1,9	0,4
Religiös verksamhet	- 3,9	0,1	0,2	1,1
Kulturell verksamhet	- 7,5	0,2	- 5,5	1,7
Affärsverk	- 7,1	0,2	- 5,2	0,2

Anm.: Geometrisk medellön för hela materialet: Fast lön = 2 895 kr/månad
Löneplanslön = 2 823 kr/månad

De procentuella avvikelserna har erhållits genom antilogaritmering av skattningarna av modellens (5:1) parametrar och omvandling till procenttal. Standardavvikelserna har erhållits på analogt sätt.

På grundval av tabell 5:6 kan man också genom att lägga ihop komponenter i tabellen skatta t.ex. det genomsnittliga löneläget för en kvinnlig akademiker som är 30-34 år och arbetar i Stockholms län inom skolväsendet. För att skatta denna genomsnittslön får vi först dra 10,2 % från den geometriska medellönen för samtliga tjänstemän för kvinnligt kön, lägga till 39,1 % för akademisk utbildning, dra ifrån 2,5 % för åldersgruppen 30-34 år, lägga till 3,8 % för Stockholms län och lägga till 15,4 % för området utbildning och forskning. Med denna modell skattar man att lönen för en 30-34 år gammal kvinnlig lärare i Stockholms län med akademisk utbildning ligger 45,6 % över den geometriska genomsnittslönen för samtliga statstjänstemän.

En jämförelse av de båda kolumnerna för fast lön och löneplanslön visar att de olika faktorerna differentierar lönen ungefär lika mycket vare sig man undersöker den fasta lönen eller löneplanslönen.

För 1966 finns inga uppgifter om den fasta lönen. Men resultaten av de beräkningar som gjorts på löneplanslönen för 1966 skiljer sig troligen inte så mycket från de resultat som skulle ha erhållits om man kunnat göra dessa beräkningar på den fasta lönen, eftersom skillnaden för 1971 visade sig vara liten.

Som vi kan vänta oss av tabellerna 5:4 och 5:5 finns det dock vissa skillnader. Skillnaden mellan löneplanslönen för män och löneplanslönen för kvinnor är något mindre än motsvarande skillnad i den fasta lönen. Den genomsnittliga lönen för akademiker höjs två procentenheter på grund av att akademiker har större fasta tillägg än genomsnittet för tjänstemän. Löneplanslönen vid skolor och universitet överstiger löneplanslönen inom andra områden med 11,4 %, medan skillnaden i fast lön är 15,4 %. Inom gruppen hälso- och sjukvård, som omfattar Karolinska sjukhuset och Akademiska sjukhuset i Uppsala, ligger den fasta lönen 2,2 % över genomsnittet för samtliga statstjänstemän, medan löneplanslönen i stället ligger 6,3 % under genomsnittet.

BILAGA TILL KAPITEL 5

KODFÖRTECKNING

Utbildningsindelning

Akademiker

- 101 Teol.dr, teol.lic., teol.kand.
- 102 Jur.dr, jur.lic., jur.kand.
- 103 Med.dr, med.lic., med.kand.
- 104 Fil.dr, fil.lic.
- 105 Fil.mag., fil.kand., pol.mag.
- 108 Tekn.dr, tekn.lic., civ.ing.
- 109 Ekon.dr, ekon.lic., civ.ekon.
- 110 Högre odontologisk utbildning
- 111 Högre farmaceutisk utbildning
- 112 Socialhögskola, socialinstitut
- 113 Akademiska studier utan examen
- 100 Övrig akademisk utbildning

Utbildning utöver grundskola men ej akademisk

- 201 Läroverksingenjör
- 202 Institutsingenjör
- 203 Övrig teknisk utbildning men ej akademisk
- 204 Handelsgymnasium
- 205 Övrig handelsutbildning men ej akademisk
- 206 Sjuksköterskeutbildning
- 208 Småskollärarexamen
- 209 Folkskollärarexamen
- 215 Studentexamen utan påbyggnad
- 216 Realexamen utan påbyggnad, normalskolekompetens, fackskola
- 217 Intern verksutbildning
- 200 Övrig utbildning över grundskola men ej akademisk

Enbart grundskola

- 300 Enbart folkskola eller grundskola

Aldersgrupper

- 1 -19 år
- 2 20-24
- 3 25-29
- 4 30-34
- 5 35-39
- 6 40-44
- 7 45-49
- 8 50-54
- 9 55-

Regioner

- 1 Stockholms län, AB-län
- 2 Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län, O- och M-län
- 3 Skogslän, S, W, X, Y, Z, AC, BD
- 4 Övriga län, C, D, E, F, G, H, I, K, L, N, P, R, T, U

Kön

- 1 Män
- 2 Kvinnor

Myndighetsindelning

- 101 Universitet och högskolor
 - 102 Gymnasier och fackskolor
 - 103 Obligatoriska skolväsendet
 - 100 Övrig utbildning och forskning

 - 201 Karolinska sjukhuset
 - 202 Statens mentalsjukhus samt övriga sjukhus
som överförts till landstingen; finns ej 1971
 - 200 Övrig hälso- och sjukvård

 - 301 Riksförsäkringsverket
 - 300 Övrig socialvård

 - 401 Försvarets forskningsanstalt
 - 402 Militära tjänstemän
 - 400 Övriga tjänstemän inom försvaret
- 116

- 501 Polisväsendet
- 502 Domstolsväsendet
- 503 Kriminalvården
- 500 Övrigt rättsväsen

- 601 Utrikesförvaltningen
- 602 SIDA
- 603 Statistiska centralbyrån
- 604 Generaltullstyrelsen och tullstaten
- 600 Övrig allmän förvaltning

- 701 Sjöfartsverkets centralförvaltning samt lots- och fyrväsendet
- 702 Arbetsmarknadsstyrelsen samt arbetsförmedlingarna
- 700 Övriga myndigheter inom ekonomiska tjänster

- 800 Religiös verksamhet
- 900 Kulturell verksamhet

- 111 Postverket
- 112 Statens järnvägar
- 113 Televerket
- 110 Övriga affärsverk

KAPITEL 6

UTBILDNINGENS OCH ÅLDERNS EFFEKT PÅ LÖNEN

6.1 INLEDNING

Den teoretiska diskussionen i kapitel 3 mynnade ut i ett antal hypoteser om lönestrukturen och dess bestämningsfaktorer som i detta kapitel skall undersökas med hjälp av ålders- och utbildningsindelade löner för manliga statstjänstemän. Kvinnornas löner påverkas givetvis av samma faktorer som de manliga statstjänstemännens löner. Men analysen i detta kapitel har begränsats till de manliga tjänstemännens löner för att undvika de mätproblem som uppstår när data över antalet yrkesverksamma år saknas. Tjänstemännens ålder kan antas vara ett bättre närmevärde för antalet år i yrkeslivet för manliga än för kvinnliga tjänstemän. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor analyseras i kapitel 7.

Kapitlet inleds med en analys av skolutbildningens effekt på lönen. Med hjälp av den "enkla skolmodell" som diskuterades i kapitel 3 undersöks påståendet att löneskillnaderna mellan tjänstemän med olika lång utbildning ökar med en viss procentsats för varje år av utbildning utöver grundskolan.

Därefter undersöks om storleken på investeringar i kunskapskapital under yrkesarbetet samvarierar med utbildningstidens längd. Därvid studeras ålderslönekurvornas lutning för tjänstemän med olika lång utbildning.

Ålders- och utbildningsindelade löner kan bilda underlag för en analys av olika utbildningsinvesteringars relativa lönsamhet. I den senare delen av kapitlet beräknas internräntor för olika slags utbildning. En person som gör en kalkyl över olika utbildningsinvesteringars relativa lönsamhet bör också ta i beaktande att de lönerelationer som han baserat sin kalkyl på kan komma att ändras över tiden. Sannolikheten för sådana förändringar kan undersökas genom studium av hur löneskillnaderna mellan utbildningsgrupper förändrats under en förfluten tid. Sannolikheten för att en utbildningsinvestering skall medföra en viss avkastning beror också på om individen kan erhålla en

löneutveckling som motsvarar den genomsnittliga ålderslönekurvan för den tilltänkta utbildningen. En uppfattning om detta kan man erhålla genom att undersöka hur vanligt det är att akademiker inte får högre lön än gymnasie- eller grundskoleutbildade.

6.2 LÖNEN OCH SKOLUTBILDNINGENS LÄNGD

6.2.1 Tjänstemännens fördelning efter utbildningens längd

I kapitel 3 visades hur lönen kan förväntas vara beroende av utbildningstidens längd (sambandet (3:7)). För att kunna undersöka detta samband behövs uppgifter om utbildningstidens längd.

Vissa av de 25 utbildningsgrupper som särskils i denna studie baseras på relativt väldefinierade typer av skolutbildning, som det borde vara möjligt att sortera efter utbildningstidens längd.

De 9 år som det obligatoriska skolväsendet omfattar är en investering i kunskapskapital, men det är inte möjligt att beräkna hur mycket de 9 åren i grundskolan betyder för lönen, eftersom det inte finns några personer som är ute i yrkeslivet utan denna utbildning.¹ Grundskoleutbildningen får därför i stället utgöra jämförelsenormen och utbildningens effekt på lönen beräknas för varje år av utbildning utöver grundskolan.

För att komma fram till utbildningstidens längd har data över elevernas ålder i sista årskursen av gymnasieskolans olika linjer och mellanstadieläroverutbildningen använts,² samt ålder vid examen från universitet och högskolor.³ Utifrån dessa data har åldern det första yrkesverksamma året för de olika utbildningsgrupperna uppskattats. Dessa uppskattningar återges i tabell 6:1.

Den uppskattning av åldern det första yrkesverksamma året som erhållits för folkskollärare, teologer och personer med fil.lic. eller fil.dr antyder att personer som valt dessa typer av utbildning inte påbörjat dessa direkt efter avslutad lägre utbildning. Om så vore fallet skulle åldern det första yrkesverksamma året ha varit lägre.

¹ Den kortare folkskoleutbildningen är sammanförd med samma kod som grundskoleutbildningen.

² SM: U 1973:30.

³ Nettoantal examinerade vid universitet och högskolor efter ålder och examen läsåret 1970/71, SCB (stencil).

Tabell 6:1. Antalet manliga statstjänstemän med olika utbildning.

Utbildning	Antal	Aritmetiskt medium för fast lön	Uppskattad ålder första yrkesverksamma året (median)
Grundskola	66 498	2 650	16
Teknisk fackskola, yrkesskola m.m.	11 526	3 000	18
Ekonomisk fackskola, yrkesskola m.fl.	7 263	3 160	18
Studentexamen	3 271	3 500	19
Gymnasieekonom	148	2 650	19
Institutsingenjör	7 628	3 500	19
Gymnasieingenjör	5 509	3 600	20
Folkskollärare	12 633	4 110	24 ^a
Socionom	540	4 180	24
Apotekare	62	4 790	24
Civilekonom	1 060	4 930	24
Tandläkare	215	5 210	25
Fil.kand., fil.mag., pol.mag.	12 959	4 450	25
Jur.kand.	3 575	5 250	25
Civilingenjör	4 814	5 030	26
Teolog	2 434	4 440	26
Läkare	1 770	7 110	27
Fil.dr, fil.lic.	3 761	5 580	31
Summa	145 666 ^b		
Samtliga akademiker	33 601	4 910	25
Samtliga med medellång utbildning	115 246	3 190	20
Samtliga med enbart grundskola	66 498	2 650	16
Summa	215 345 ^b	3 290	

^a Medianålder för manliga elever i mellanstadielinjens sista årskurs.

^b Skillnaden mellan de två summorna utgörs av personer med

	Antal
akademiska studier utan examen	220
övrig akademisk utbildning	2 191
sjuksköterskeutbildning	22
småskollärarytutbildning	34
realskola, normalskolekompetens	356
intern verksutbildning	17 465
övrig medellång utbildning	49 391
Summa	69 679

6.2.2 Skattning av den enkla skolmodellen

I kapitel 3 definierades "overtaking point" som den punkt där den faktiska lönen överensstämmer med den potentiella begynnelselönen. Denna punkt på livscykeln antas inträffa efter ett lika stort antal år i yrkesarbete för alla utbildningsgrupper och bestäms enligt

$$\hat{j} < \frac{1}{r}, \quad (3:12)$$

där \hat{j} = antalet år i yrkesarbete vid "overtaking point" och r = avkastningen på utbildning.

I tabell 6:2 återges skattningar av den enkla skolmodellen med olika antaganden om antalet år i yrkesarbete som förflutit när "overtaking point" inträffar. Observationerna utgörs av de utbildningsgrupper som återgavs i tabell 6:1. Antalet skolår utöver grundskolan beräknas för varje utbildningsgrupp som uppskattad ålder det första yrkesverksamma året minus 16. Lönen efter ett visst antal år i yrkesarbete erhålls därefter från sambandet mellan ålder och lön, vilket innebär att åldern antas vara en proxy-variabel för antalet år i yrkesverksamhet. Ålderslönekurvorna för de utbildningsgrupper som medtagits i skattningarna återges i figurerna 6:5-6:9, vilka återfinns sist i detta kapitel.

Resultaten i tabell 6:2 visar för det första att anpassningen till regressionslinjen är god ($R^2=0,94$), för det andra att varken anpassningen till linjen eller estimatet för avkastningen på utbildning, r , påverkas särskilt mycket av om man antar att "overtaking

Tabell 6:2. Utbildningstidens inverkan på lönen för manliga statstjänstemän 1971.

"Overtaking" antas inträffa efter	$\ln Y_0$	r	$\sigma(r)$	R^2
6 yrkesverksamma år	7,580	0,081	0,005	0,94
8 " "	7,663	0,078	0,005	0,94
10 " "	7,721	0,078	0,005	0,93
12 " "	7,773	0,076	0,005	0,93

Anm.: Modellen har estimerats med generaliserad minsta kvadratmetod. Observationerna utgörs av de utbildningsgrupper som återges i tabell 6:1.

point" inträffar efter 6, 8, 10 eller 12 år i yrkesarbete.

Tolkningen av resultaten i tabell 6:2 är att lönerna ökar med drygt 8 % per år för varje år av skolutbildning utöver grundskolan. "Overtaking point" inträffar därför senast efter drygt 12 års yrkesarbete, troligen tidigare, eftersom det är realistiskt att räkna med att storleken på investeringar i kunskapskapital är en avtagande snarare än en konstant funktion av åldern (se kapitel 3).

6.2.3 Antalet skolår och lönen för enskilda utbildningsgrupper

I tabell 6:3 presenteras en residualanalys av skattningen av den enkla skolmodellen i tabell 6:2. Därvid analyseras det samband där "overtaking point" antas inträffa efter 8 år i yrkesarbete. Vi skall illustrera hur beräkningarna i tabellen gjorts genom att analysera den första raden i tabellen.

En grundskoleutbildad är 16 år det första yrkesaktiva året och 24 år vid "overtaking point", eftersom denna inträffar efter 8 år i yrkesarbete. Antalet skolår för den grundskoleutbildade är noll, eftersom grundskoleutbildningen utgör jämförelsenormen. Den faktiska lönen för en 24-årig grundskoleutbildad manlig tjänsteman utgjorde 2 200 kronor 1971, medan den enligt modellen beräknade lönen utgjorde 2 130 kronor.¹

Den sista kolumnen i tabellen utgör ett mått på avvikelsen mellan den faktiska lönen och den enligt modellen beräknade lönen, mätt i antal skolår. För grundskoleutbildade motsvarade avvikelsen 0,4 skolår utöver den faktiska skoltiden.² Det framgår alltså av denna kolumn att lönen för de flesta utbildningsgrupperna inte avviker mer från regressionslinjen än vad som motsvarar mindre än ett skolår.

En orsak till avvikelse från regressionslinjen kan enligt analysen i kapitel 3 vara att jämviktsläget inte har uppnåtts för enskilda utbildningsgrupper. Läkarlönerna ligger enligt tabellen på en nivå som motsvarar en utbildningsinsats på nära 5 år utöver de 11 år som räknats med i modellen. Det är sannolikt att det höga löneläget för läkarna är en effekt av den utbudsbegränsning som ligger i att intagningen till läkarutbildning är spärrad, så att man i enlighet med Ståhl [1974] kan tala om en "spärränta" på läkarutbildning.

¹ Det antilogaritmerade värdet av Y_s , där $s=0$, dvs. 7,663.

² $(7,696-7,663)/0,078 = 0,4$, eftersom $r = 0,078$; $7,696 = \log 2\ 200$. (Se tabell 6:2.)

Tabell 6:3. Faktisk och beräknad lön vid "overtaking point" för olika utbildningsgrupper 1971.

Utbildning	Ålder	Antal skolår utöver grundskola	Faktisk lön	Beräknad lön	Skillnader mellan faktisk och beräknad lön mätt i antal skolår
Grundskola	24	0	2 200	2 130	0,4
Teknisk fackskola	26	2	2 350	2 490	-0,7
Ekonomisk fackskola	26	2	2 500	2 490	0,1
Studentexamen	27	3	2 700	2 690	0,0
Gymnasieekonom	27	3	2 130	2 690	-2,9
Institutsingenjör	27	3	2 700	2 690	0,0
Gymnasieingenjör	28	4	2 880	2 890	0,0
Folkskollärare	32	8	3 700	3 980	-0,9
Socionom	32	8	3 600	3 980	-1,3
Apotekare	32	8	4 100	3 980	0,4
Civilekonom	32	8	4 600	3 980	1,9
Tandläkare	33	9	4 950	4 300	1,8
Fil.kand. m.fl.	33	9	4 270	4 300	-0,1
Jur.kand.	33	9	4 200	4 300	-0,3
Civilingenjör	34	10	4 750	4 650	0,3
Teolog	34	10	3 800	4 650	-2,6
Läkare	35	11	7 300	5 030	4,8

Anm.: "Overtaking point" har antagits inträffa efter 8 års förvärvsarbete.

Andra orsaker till avvikelse från regressionslinjen kan vara att det i vissa typer av utbildning ingår mer av sådana kostnader för eller intäkter av utbildning som inte kan mätas med lönen. Det är dock svårt att identifiera sådana faktorer för de utbildningsgrupper som inkluderats i analysen.

En tredje tänkbar orsak skulle kunna vara att utbildning som är specifikt inriktad på tjänst inom den statliga sektorn under en tid kan medföra lägre löner än vad som är förenligt med jämvikt, eftersom konkurrensen från privata arbetsgivare då inte påverkar lönerna. Detta skulle möjligen kunna vara en förklaring till att lönerna för folkskollärare, socionomer och teologer ligger under jämviktlinjen. Gymnasieekonomer har däremot en mycket stor marknad inom den privata sektorn.

6.3 ALDERSLÖNEKURVOR

6.3.1 Längden på skolutbildningen och ålderslönekurvans lutning

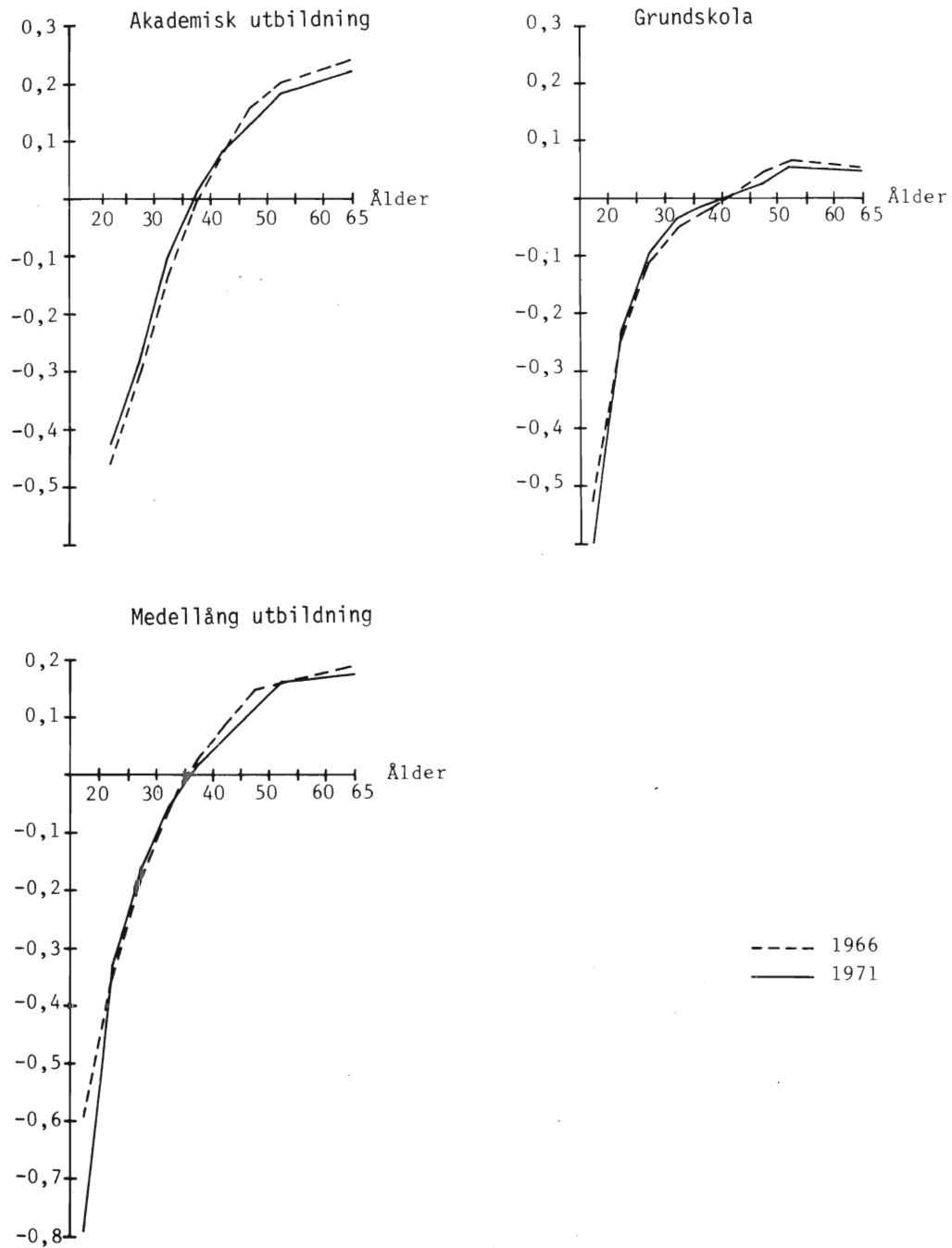
I detta avsnitt skall vi undersöka om storleken på investeringar i kunskapskapital under yrkesarbete samvarierar med längden på skolutbildningen.

För att man skall kunna tolka tvärsnittskurvornas lutning som effekter av kunskapsinvesteringar måste dessa vara stabila över tiden. Om så är fallet är löneskillnaden mellan en 50-årig tjänsteman och en 25-årig densamma oberoende av vid vilken tidpunkt man gör denna jämförelse. Skillnaden kan då tolkas så att tjänstemän i genomsnitt erhåller en löneökning under yrkeslivet av denna storlek beroende på befordran och löneklassuppflyttningar (se kapitel 2). Löneklassuppflyttningar erhålls 3 gånger och medför en löneökning på 15 % för alla tjänstemän oberoende av utbildning.

I figur 6:1 visas ålderslönekurvor beräknade enligt den statistiska modell som redogjorts för i kapitel 5, där standardiseringsvariablerna förutom ålder omfattat myndigheter. För var och en av utbildningsgrupperna har den logaritmerade avvikelserna från medellönen för de olika åldersgrupperna beräknats. Ålderslönekurvorna visar sig vara stabila mellan de två tvärsnitt som varit tillgängliga för denna studie, nämligen för 1966 och 1971.

Från de beräkningar som ligger till grund för figur 6:1 erhålls de procentuella löneökningarna med åldern för de tre utbildningsgrup-

Figur 6:1. Logaritmisk avvikelse från geometrisk medellön för löneplanslönen.



perna. För en grundskoleutbildad stiger lönen i genomsnitt med 49 % från det han träder in i förvärvslivet till det att han är över 55 år. För manliga statstjänstemän med medellång utbildning uppgår motsvarande ökning till 72 %. Tjänstemän med medellång utbildning får således en snabbare löneökning med åldern än personer med grundskoleutbildning.

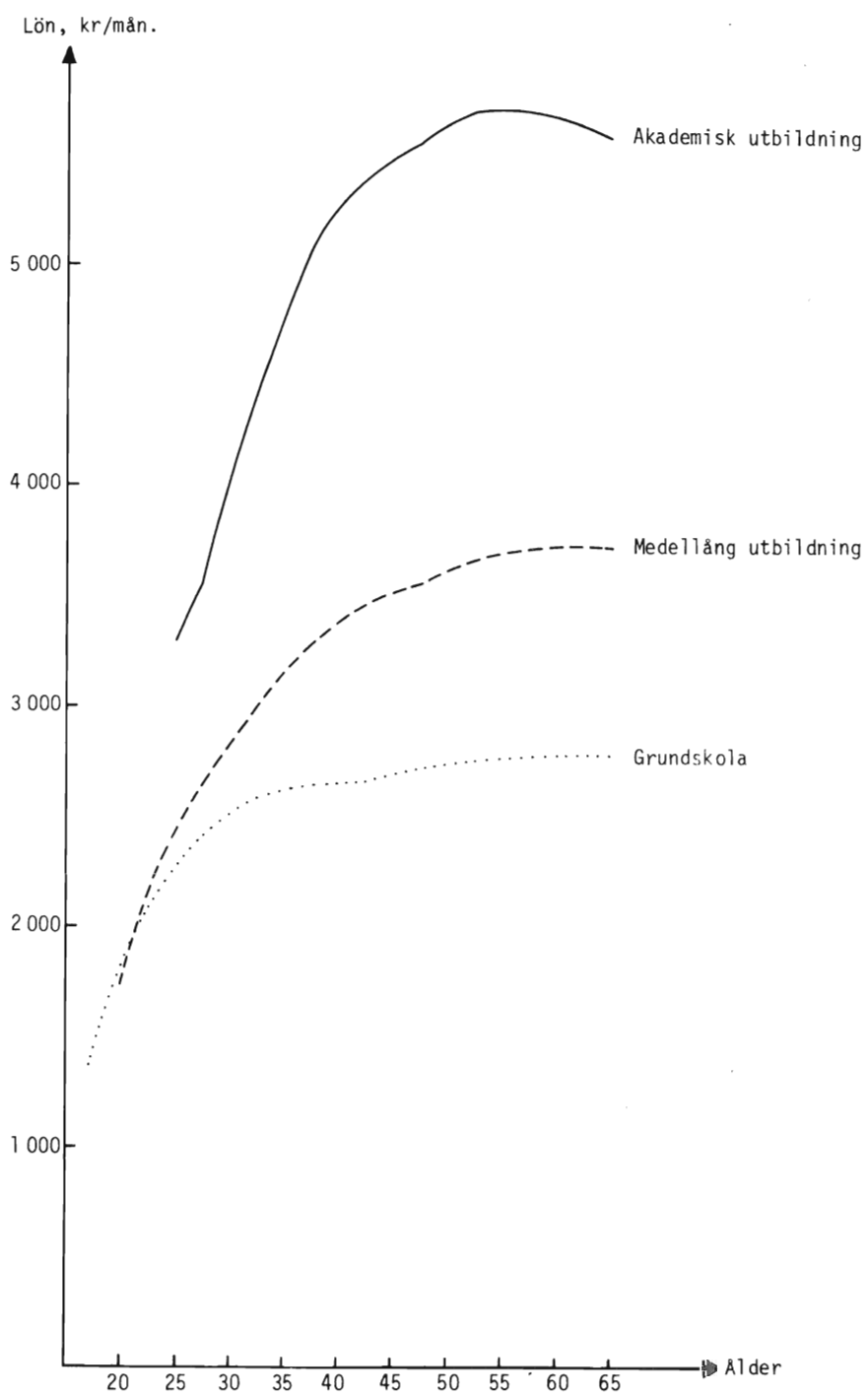
Bland de tjänstemän som förts till utbildningskoden medellång utbildning ingår t.ex. folkskollärarna, som inträder i förvärvslivet först vid 24 års ålder. En del av den snabba löneökningen för tjänstemän med medellång utbildning är därför endast skenbar, eftersom en del tjänstemän inträder vid en senare ålder med en längre utbildning och därmed högre begynnelselön. Om man jämför löneökningen med åldern från åldersgruppen 20-24 år till åldersgruppen 55 år och äldre med motsvarande för tjänstemän med akademisk utbildning kan man konstatera att akademikerna får en snabbare löneökning med åldern, 58 %, än tjänstemän med medellång utbildning, 47 %.

I figur 6:2 visas tvärsnittskurvor bestämda av aritmetiska medeltal beräknade på fast lön för de tre utbildningsgrupperna. Även dessa kurvor visar att lönen ökar snabbare med åldern för långtidsutbildade. Detta kan tolkas så att långtidsutbildade gör större investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet än personer med kortare utbildning. Man kan också tolka resultaten så att långtidsutbildade givits större chanser att visa vad de duger till genom att de erbjudits arbeten med större utvecklingsmöjligheter. I primärmaterialet till statstjänstemannastatistiken finns en utbildningskod för personer som genomgått intern verksutbildning. Denna utbildning kan antas vara av mer specifik karaktär än andra typer av utbildning. Koden har dock tillämpats endast vid ett fåtal myndigheter och det är inte sannolikt att den faktiska fördelningen av personer som erhållit intern verksutbildning överensstämmer med den som registrerats i statistiken.

6.3.2 Spridningen kring ålderslönekurvorna

Mincer [1974] presenterar lönespridningen för vita män i USA indelade i tre utbildningsgrupper efter utbildningens längd, motsvarande ungefär akademiker, medellång utbildning och grundskoleutbildning. Enligt Mincers resultat ökar standardavvikelsen monotont med åldern för alla tre utbildningsgrupperna, och standardavvikelsen är större för långtidsutbildade än för korttidsutbildade. Detta ger anledning att undersöka om lönespridningen för statstjänstemän visar samma mönster.

Figur 6:2. Alderslönekurvor för manliga statstjänstemän med olika lång utbildning 1971. Aritmetiskt medelvärde för fast lön.



Den individuella spridningen i varje åldersgrupp är enligt tabell 6:4 större för akademiker än för personer med medellång utbildning och för dessa i sin tur större än för grundskoleutbildade. Eftersom medellönerna skiljer sig åt, har standardavvikelsen i procent av medellönen per åldersgrupp också beräknats. Enligt detta mått är den relativa spridningen för personer med medellång utbildning i flera åldersgrupper större än den relativa spridningen för personer med akademisk utbildning. De grundskoleutbildade har i de flesta åldersgrupperna den minsta spridningen.

För tjänstemän med medellång utbildning ökar spridningen monotont med åldern. För akademikerna är däremot standardavvikelsen störst i åldersgruppen 35-39 år, och för grundskoleutbildade är den störst i åldersgruppen 30-34 år.

Det är tänkbart att detta kan vara en selektionseffekt, som förklaras av att de dugligaste medlemmarna av de två senare grupperna lämnar den statliga sektorn innan de når högre åldrar. För personer med medellång utbildning skulle i så fall denna effekt inte finnas. En förklaring skulle kunna vara att i denna grupp ligger utbildningsgrenar

Tabell 6:4. Standardavvikelser för fast lön för manliga statstjänstemän i olika ålders- och utbildningsgrupper 1971.

Åldersgrupp	Kronor per månad			% av medellönen		
	Akademisk utbildning	Medellång utbildning	Grundskola	Akademisk utbildning	Medellång utbildning	Grundskola
-19		427	394		28,3	26,6
20-24	465	373	328	15,4	17,2	15,8
25-29	765	527	502	21,5	20,9	20,8
30-34	1 200	689	703	26,9	23,0	27,1
35-39	1 410	824	651	27,8	25,0	24,7
40-44	1 410	890	473	26,1	25,6	17,8
45-49	1 390	942	453	25,0	26,5	16,7
50-54	1 300	1 020	442	22,8	27,9	16,0
55-	1 200	1 070	546	21,1	28,7	19,7
Samtliga	1 460	974	550	29,7	30,5	20,6

som är specifikt anpassade till den statliga sektorn så att en övergång till privat sektor inte är möjlig. I grupper med medellång utbildning ingår t.ex. personer med "intern verksutbildning", folkskollärare, poliser och personer med annan specifikt statlig utbildning.

Om man antar att fördelningen av lönerna är lognormal för varje slag av utbildning inom en åldersgrupp, kan man med hjälp av aritmetiskt medelvärde och standardavvikelse beräkna skevhetens omfattning.¹ Resultaten av beräkningarna återges i tabell 6:5. Det visar sig att fördelningarna avviker ganska litet från den symmetriska normalfördelningen. I de flesta ålders- och utbildningsgrupper ligger 55 % av observationerna under det aritmetiska medelvärdet, vilket motsvarar en kvot mellan medelvärdet och medianen på 1,032.

Tabell 6:5. Beräknad andel manliga statstjänstemän som ej har högre lön än den aritmetiska medellönen i olika ålders- och utbildningsgrupper 1971. Procent.

Åldersgrupp	Utbildningsgrupp		
	Akademisk utbildning	Medellång utbildning	Grundskola
20-24 år	52	52	52
25-29	54	52	54
30-34	55	55	55
35-39	55	55	55
40-44	55	55	52
45-49	55	55	52
50-54	55	55	52
55-	54	55	52
Kvoten mellan aritmetisk och geometrisk medellön för 55- år	1,020	1,032	1,005
Samtliga åldersgrupper	1,032	1,012	1,012

Anm.: Den andel av den lognormala fördelningen som ligger till vänster om det aritmetiska medeltalet har beräknats enligt Aitchison & Brown [1957]. Beräkningsmetoden ges på s.8 och i tabell A:1 i 1969 års upplaga.

¹ I ett flertal studier har visats att inkomstfördelningar oftast är lognormalt fördelade. Se t.ex. Aitchison & Brown [1957] och Lydall [1968].

Detta resultat avviker markant från de resultat som Mincer erhållit vid liknande beräkningar. För manliga akademiker i USA i åldersgruppen 60-64 år var kvoten mellan medelvärdet och medianen 1,410, vilket betyder att 66 % av individerna hade löner som var lägre än medelvärdet.¹ Att skevheten är mindre i vårt material beror troligen på att vårt material är mer homogent än Mincers, som var hämtat från alla yrken och näringsgrenar. Däremot tycks inte skevheten vara något speciellt för den statliga sektorn, eftersom Civilingenjörsförbundets lönestatistik visar att skevheten är liten för både statligt och privat anställda civilingenjörer, fördelade efter examensår.²

6.4 DISKUSSION AV UTBILDNINGSPENNINGENS LÖNSAMHET

6.4.1 Internräntekalkylen

Enligt teorin baserar individerna sitt utbildningsval på skillnaden mellan den lön de kan få efter att ha genomgått en utbildning och den lön de skulle ha fått utan denna utbildning. Därvid ställs de löner man kan få under hela livstiden med och utan utbildningen mot varandra.

Antag att en person, som just avslutat sin grundskoleutbildning, vill göra en sådan kalkyl som vägledning för sitt utbildningsval. Han skulle då kunna använda sig av de ålderslönekurvor som presenteras i figurerna 6:5-6:9 och beräkna internräntorna för olika slag av utbildning enligt följande:

$$\sum_{t=0}^T \frac{Y_t - X_t}{(1+r)^t} = 0, \quad (3:1)$$

där X_t = lönen för grundskoleutbildade år t

Y_t = lönen för personer med den längre utbildningen år t

$t = T$ = det sista yrkesverksamma året före pensionen

$t = 0$ = det år då grundskoleutbildningen avslutades

r = internräntan, dvs. den räntesats med vilken man diskonterar de båda löneströmmarna så att nuvärdet av livslönen blir lika.

¹ Se Mincer [1974], s.110.

² CF-statistiken 1970, CF-STF-information; Sveriges Civilingenjörsförbund. Medelvärde/median för civilingenjörer examinerade 1960 är 1,034 för privatanställda och 1,030 för statsanställda. För examinerade 1969 är medelvärdet/medianen 1,007 för privatanställda och 1,001 för statsanställda.

Internräntor har beräknats för de olika utbildningsgrupperna och resultaten redovisas i tabell 6:6.

Jämförelser av ålderslöneprofiler före och efter skatt har gjorts av Klevmarken m.fl. [1974]. Skatten visar sig ha en mycket stor utjämnande effekt. Sålunda är ett av resultaten från den undersökningen

Tabell 6:6. Internräntor för manliga statstjänstemän för olika slag av utbildning i jämförelse med grundskoleutbildning^a beräknade på tvärsnittet 1971. Fast lön före skatt.

Utbildning	Internränta,%	Yrkesverksam tid, år	Antalet utbildningsår
Teknisk fackskola, yrkesskola m.fl.	6,9	18-65	2
Ekonomisk fackskola, yrkesskola m.fl.	9,5	18-65	2
Studentexamen	11,0	19-65	3
Gymnasieekonom	5,6	19-65	3
Institutsingenjör	9,1	19-65	3
Gymnasieingenjör	9,1	20-65	4
Folkskollärare	6,8	24-65	8
Socionom	6,5	24-65	8
Apotekare	9,2	24-65	8
Civilekonom	9,5	24-65	8
Tandläkare	10,1	25-65	9
Fil.kand., fil.mag., pol.mag.	7,8	25-65	9
Jur.kand.	8,4	25-65	9
Civilingenjör	8,0	26-65	10
Teolog	5,3	26-65	10
Läkare	11,2	27-65	11
Fil.dr, fil.lic.	7,2	28 ^b -65	12
Akademiker	7,3	25-65	9
Medellång utbildning ^c	4,7	20-65	4

^a Grundskoleutbildade antas börja sin yrkesverksamhet vid 16 års ålder.

^b Medianålder vid examen 31 år men yrkesverksamheten börjar före examen.

^c I beräkningen av internräntan för medellång utbildning ingår samtliga personer med denna kod. Det innebär att utöver de typer av medellång utbildning som redovisas ovan och som omfattar 47 978 personer ingår ytterligare sådana omfattande 67 358 personer. Se not b) till tabell 6:1.

av löner för SAF-anställda tjänstemän med högre utbildning, att medan reallönen för civilingenjörer före skatt blir sex gånger högre under livstiden, visar reallönen efter skatt något mindre än en fördubbling.

Liknande resultat får vi också om statstjänstemännens löner efter skatt jämförs. En sådan jämförelse av ålderslönekurvorna före och efter skatt görs i figur 6:3.¹ Internräntan sänks för studentexamen från 11,0 % före skatt till 7,3 % efter skatt. För fil.kand. sänks den från 7,8 % före skatt till 4,3 % efter.²

Om man utför beräkningarna efter skatt i stället för före skatt blir internräntorna alltså mindre än i tabell 6:6, men den inbördes rangordningen mellan internräntorna ändras förmodligen inte i de lönelägen som diskuteras här och med det rådande skattesystemet.³ Utbildningsgrenar som ger högre lön före skatt ger också högre lön efter skatt.

6.4.2 Kalkylens stabilitet över tiden

Kalkylerna över olika utbildningsinvesteringars lönsamhet i föregående avsnitt har gjorts med förväntningen att de lönerelationer som gällde 1971 också kommer att gälla i framtiden. Om lönerelationerna ändras över tiden kommer utbildningsvalet inte att medföra den förväntade avkastningen.

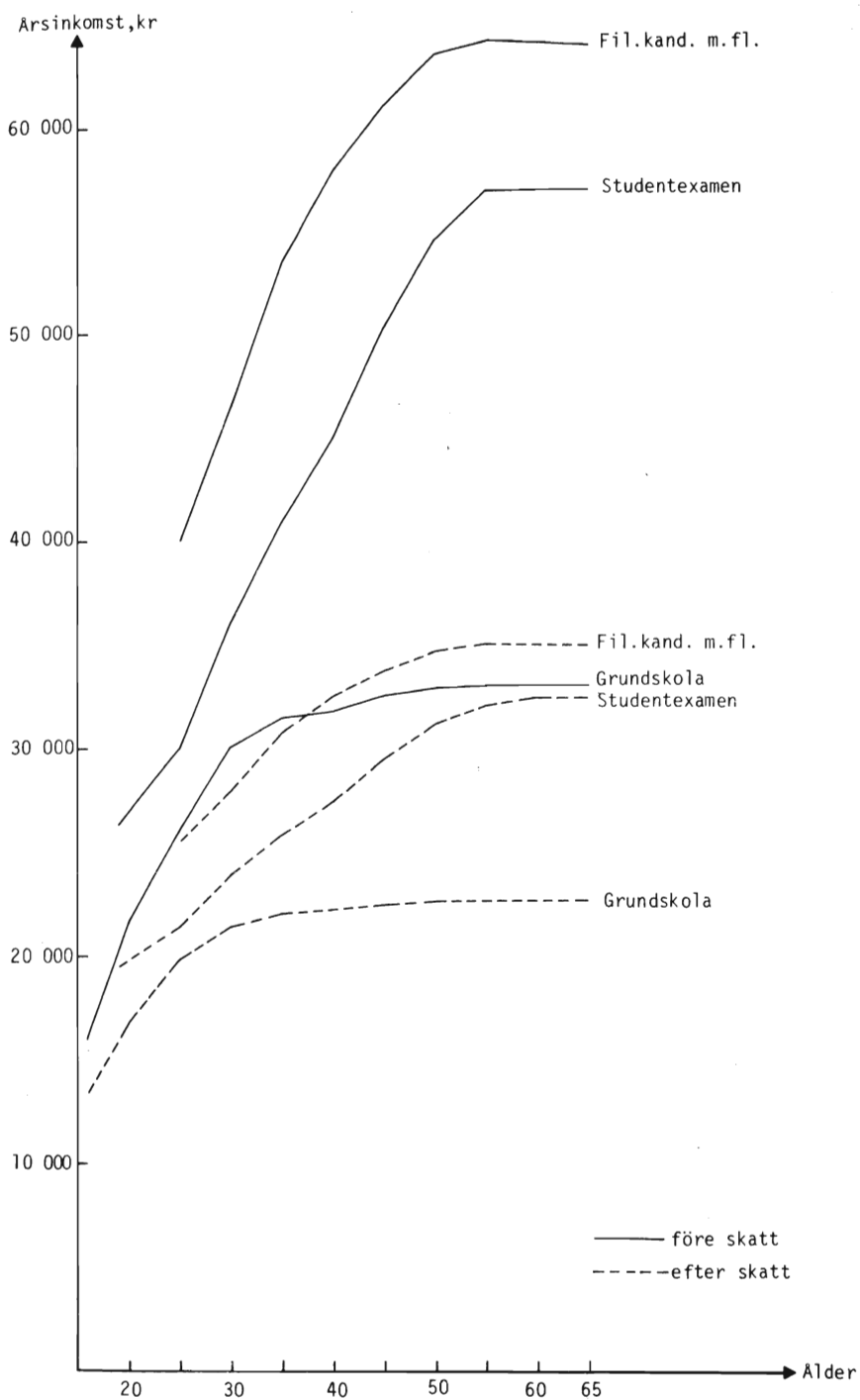
Ovan visades att ålderslönekurvorna har ungefär samma lutning för tvärsnittet 1966 som för tvärsnittet 1971. (Se figur 6:1.) Detta ger ett visst stöd åt resonemanget om ålderslönekurvornas lutning som en avspegling av investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet.

¹ Beräkningen av ålderslönekurvorna efter skatt har gjorts med hjälp av den skattemodell som utarbetats av Jakobsson & Normann [1974].

² Eftersom beräkningen gjorts på tvärsnittsdata är internräntorna lägre än vad de skulle vara om den gjorts på kohortkurvor (se avsnitt 3.5 i kapitel 3). Om utbildningsinvesteringarnas lönsamhet skulle jämföras med t.ex. lönsamheten av investeringar i realkapital, skulle man behöva lägga till den reallönehöjning som sker över tiden på grund av produktivitetstillväxten i samhället. Se också Klevmarken [1974], s.90. För utbildningsvalet spelar dock denna lönehöjning ingen roll, om den är lika stor för alla utbildningsgrupper.

³ Se Klevmarken [1974], s.90, där internräntor före och efter skatt beräknats.

Figur 6:3. Alderslönekurvor före och efter skatt för manliga statstjänstemän.
Tvärsnitt 1971



För en kalkyl över utbildningsvalet måste man emellertid ta hänsyn till om den parallella förskjutningen uppåt av tvärsnittskurvorna över tiden varit densamma för alla slag av utbildning.

I tabell 6:7 jämförs lönerna för akademiskt utbildade tjänstemän, tjänstemän med medellång utbildning och tjänstemän med grundskoleutbildning. Löneskillnaderna mellan personer med längre utbildning och personer med kortare utbildning har minskat under perioden 1966 till 1971. 1971 hade t.ex. 30-åriga akademiker 51 % högre lön än grundskoleutbildade 30-åringar. 1966 var denna löneskillnad 68 %.

En följd av de minskade löneskillnaderna är att internräntor som baseras på 1971 års lönerelationer blir lägre än internräntor som baseras på 1966 års lönerelationer. En beräkning utförd på löneplanslönen för tvärsnittet 1966 och 1971 visar att internräntan för akademisk utbildning var 8,3 % 1971 mot 10,4 % 1966 och för medellång utbildning 6,6 % 1971 mot 10,3 % 1966.

Genomsnittslönen har under perioden ökat för akademiker med 5,5 % per år, för tjänstemän med medellång utbildning med 7,2 % per år och för tjänstemän med grundskoleutbildning med 8,1 % per år. Detta innebär att om man i internräntekalkylen, i stället för att anta att löneutvecklingen med tiden kommer att bli parallell för de olika utbildningsgrupperna, skulle anta att den löneutveckling som skett mellan 1966 och 1971 fortsätter i framtiden, skulle det bästa alternativet vara att börja arbeta direkt efter grundskolan i stället för att fortsätta att utbilda sig. Redan vid 40 års ålder skulle en tjänsteman född 1954 ha högre lön om han valt att börja arbeta direkt efter grundskolan än om han valt att först utbilda sig. Detta visas i tabell 6:7c. Tjänstemän med medellång utbildning skulle passera akademikerna i lön vid 43 års ålder.¹

Det finns flera skäl att anta att den löneutveckling som skett mellan 1966 och 1971 är speciell för perioden och inte kan fortsätta i samma snabba takt i framtiden. Om långtidsutbildade finge lägre löner än korttidsutbildade, skulle en längre utbildning inte vara lika attraktiv och utbudet av långtidsutbildade skulle minska.

¹ I en amerikansk undersökning gällande perioden 1956-1966 har liknande resultat uppnåtts. (Johnson & Hebein [1974]). Författarna visar att personer födda 1940 och 1950 som inte genomgått universitetsutbildning skulle, om löneskillnaderna mellan utbildningsgrupper fortsatte att förändras så som de gjort under perioden 1956-1966, få högre livsinkomster än personer som genomgått universitetsutbildning.

Tabell 6:7. Lönerelationer för manliga statstjänstemän med olika utbildning och ålder vid olika tidpunkter.

a) Tvårsnitt 1971

	Ålder (år)				
	20	30	40	50	60
Grundskola	100	100	100	100	100
Medellång utbildning	95	110	123	128	133
Akademiker	0	151	181	193	199

b) Tvårsnitt 1966

Grundskola	100	100	100	100	100
Medellång utbildning	116	120	132	135	137
Akademiker	0	168	202	218	220

c) Hypotetisk löneutveckling för tjänstemän födda 1954

Alder	20 år	30 år	40 år	50 år	60 år	Årlig löne- tillväxt, %
Kalenderår	1974	1984	1994	2004	2014	
Grundskola	100	100	100	100	100	8,1
Medellång utbildning	92	106	95	96	92	7,2
Akademiker	0	116	96	84	74	5,5

Anm.: Beräkningen för lönerelationen mellan 30-åriga akademiker och grundskoleutbildade 1984 har gjorts enligt formeln

$$\text{LÖN (akademiker 30 år 1971)} \cdot 1,055^{13} \cdot 100 = 116.$$

$$\text{LÖN (grundskoleutb. 30 år 1971)} \cdot 1,081^{13}$$

Övriga lönerelationer har beräknats analogt.

Tillväxttakterna är de som konstaterats under perioden 1966-1971.

Det är sannolikt att det ökade utbudet av akademiker under slutet av 60-talet medförde att löneskillnaderna närmade sig jämvikt. Under början av 60-talet avspeglade de höga akademikerlönerna sannolikt ett efterfrågeöverskott.

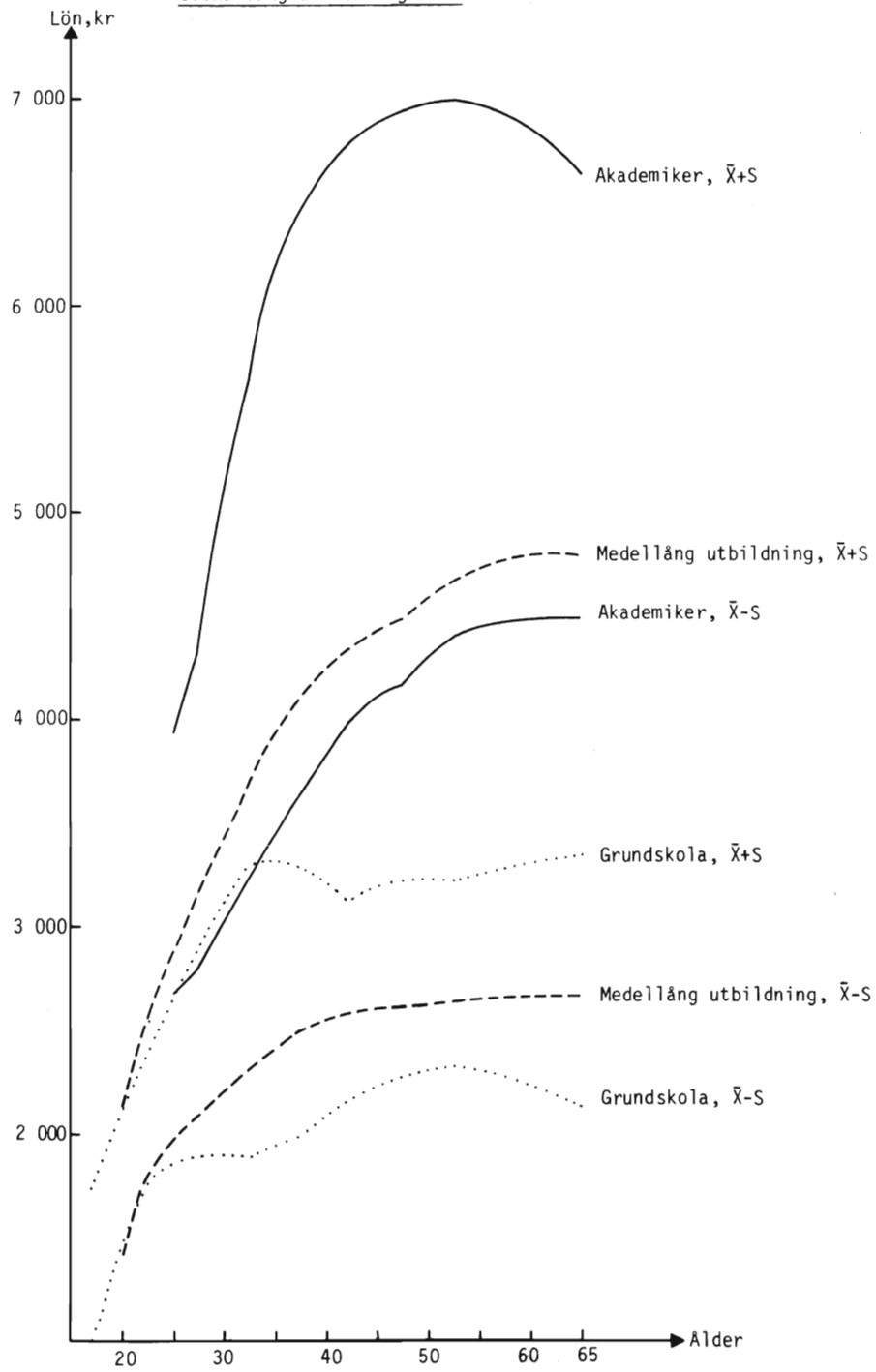
I figur 6:4 återges ålderslönekurvor som visar medellönen plus respektive minus en standardavvikelse för de tre utbildningsgrupperna akademiker, personer med medellång utbildning samt grundskoleutbildade. Figuren bör jämföras med figur 6:2. Utbildningsinvesteringar framstår inte som självklart lönsamma när spridningen tas med i bilden. Investeringskalkylen ovan har gjorts under antagandet att man kan räkna med den genomsnittliga lönen. Skulle man i stället hamna i den undre delen av löneintervallet för akademiker, skulle investeringen i akademisk utbildning inte vara så lönsam. Det framgår av figuren att de akademiker som har löner mellan de båda kurvorna samtliga har högre lön än de som ligger innanför motsvarande gränser för grundskoleutbildade, men för personer med medellång utbildning överlappar löneintervallet akademikernas löner. För personer med medellång utbildning och grundskoleutbildade gäller detta i ännu högre grad.

6.4.3 Risken att inte uppnå den genomsnittliga ålderslönekurvan

Enskilda personer som står i begrepp att investera i utbildning borde ta hänsyn till att en stor del av akademikerna inte uppnår högre lön än personer med medellång utbildning trots att den genomsnittliga ålderslönekurvan ligger högre. Spridningen kring ålderslönekurvan beror delvis på faktorer som individen inte kan påverka, t.ex. den egna begåvningen, otur i arbetslivet, sjukdom, arbetslöshet. Men en stor del av spridningen beror också på faktorer som individen antas kunna påverka, nämligen storleken på investeringar i kunskapskapital under yrkeslivet. Det är därför oegentligt att tala om hela spridningen kring ålderslönekurvan som en risk.

För att undersöka i vilken grad spridningen kring ålderslönekurvan beror på att vissa individer väljer karriärer med låga begynnelselöner och därmed stora investeringar i kunskapskapital för att erhålla högre löner senare, skulle data över individuella livslönekurvor krävas. Eftersom vi inte har tillgång till sådana kan det vara intressant att ändå undersöka sannolikheten för att man inte skall få högre lön trots en högre utbildning i olika åldersintervall.

Figur 6:4. Spridning kring ålderslönekurvorna för manliga statstjänstemän med olika lång utbildning 1971. Fast lön.



Under antagande att lönerna är lognormalt fördelade kan man beräkna hur stor andel av statstjänstemännen med olika lång utbildning som har löner inom de överlappande intervallen i figur 6:4. Resultaten av en sådan beräkning presenteras i tabell 6:8. Den andel av akademikerna som har löner överstigande $\bar{X}-S$ för akademiker (se figur 6:4) uppgår till 85 % i alla åldersgrupper utom i gruppen 30-34 år. Av de grundskoleutbildade har mindre än 0,5 % i de högsta åldersgrupperna en lön som överstiger $\bar{X}-S$ för akademiker. Praktiskt taget ingen statstjänsteman med enbart grundskoleutbildning har således vid slutet av karriären uppnått en typisk akademikerlön. För personer med medellång utbildning finns ett med akademikerna gemensamt lönefält omfattande de 15 % lägst betalda akademikerna och de 15-35 % högst betalda personerna med medellång utbildning. Dessa har alltså haft en viss möjlighet att uppnå befattningar i lönelägen som är typiska för akademiker.

Tabell 6:8. Beräknad andel manliga statstjänstemän med "akademikerlön" respektive "grundskolelön" efter ålder och utbildning.
Fast lön 1971 (procent).

Åldersgrupp	Andel med högre lön än $\bar{X}-S$ för akademiker			Andel med lägre lön än $\bar{X}+S$ för grundskoleutbildade		
	Akademiker	Personer med medellång utbildning	Grundskoleutbildade	Akademiker	Personer med medellång utbildning	Grundskoleutbildade
-19 år					82	85
20-24	85	15	9	8	76	84
25-29	85	35	21	20	73	85
30-34	83	32	17	15	70	84
35-39	85	29	7	7	54	85
40-44	85	25	1	2	39	84
45-49	85	23	<0,5	2	38	84
50-54	85	21	<0,5	1	37	84
55-	85	21	<0,5	<0,5	39	85

Anm.: Andelarna är beräknade enligt antagande om lognormalfördelning inom ålders-utbildningsgrupper. Parametrarna i den lognormala fördelningen har skattats med momentmetoden. Aitchison & Brown [1957], 1969 års upplaga, s.39.

Den högra delen av tabell 6:8 kan sägas ge ett svar på frågan vilken risk en statstjänsteman löper att trots akademisk eller medellång utbildning erhålla en lön som inte är högre än vad de flesta grundskoleutbildade får. Denna risk tycks avta med åldern såväl för akademiker som för personer med medellång utbildning. För akademikerna är risken mindre än 0,5 % att i slutet av karriären ha en lön som är lika stor som den lön de flesta grundskoleutbildade får. För personer med medellång utbildning är däremot fältet med lika låga löner som de grundskoleutbildade stort. I början av karriären kan rent av de flesta statstjänstemän med medellång utbildning inte räkna med högre lön än de grundskoleutbildade, men i slutet av karriären har denna andel sjunkit till ca 39 %.

6.5 NÅGRA ÅTERSTÅENDE FRÅGOR VID ANALYSEN AV UTBILDNINGENS LÖNE-DIFFERENTIERANDE EFFEKT

För att kunna undersöka om löneskillnaderna mellan manliga statstjänstemän ökar för varje utbildningsår med en procentsats som motsvarar vad det kostar att utbilda sig ytterligare ett år har begreppet "overtaking point" använts. Vid denna tidpunkt i yrkeslivet överensstämmer den faktiska lönen med den potentiella begynnelselönen.

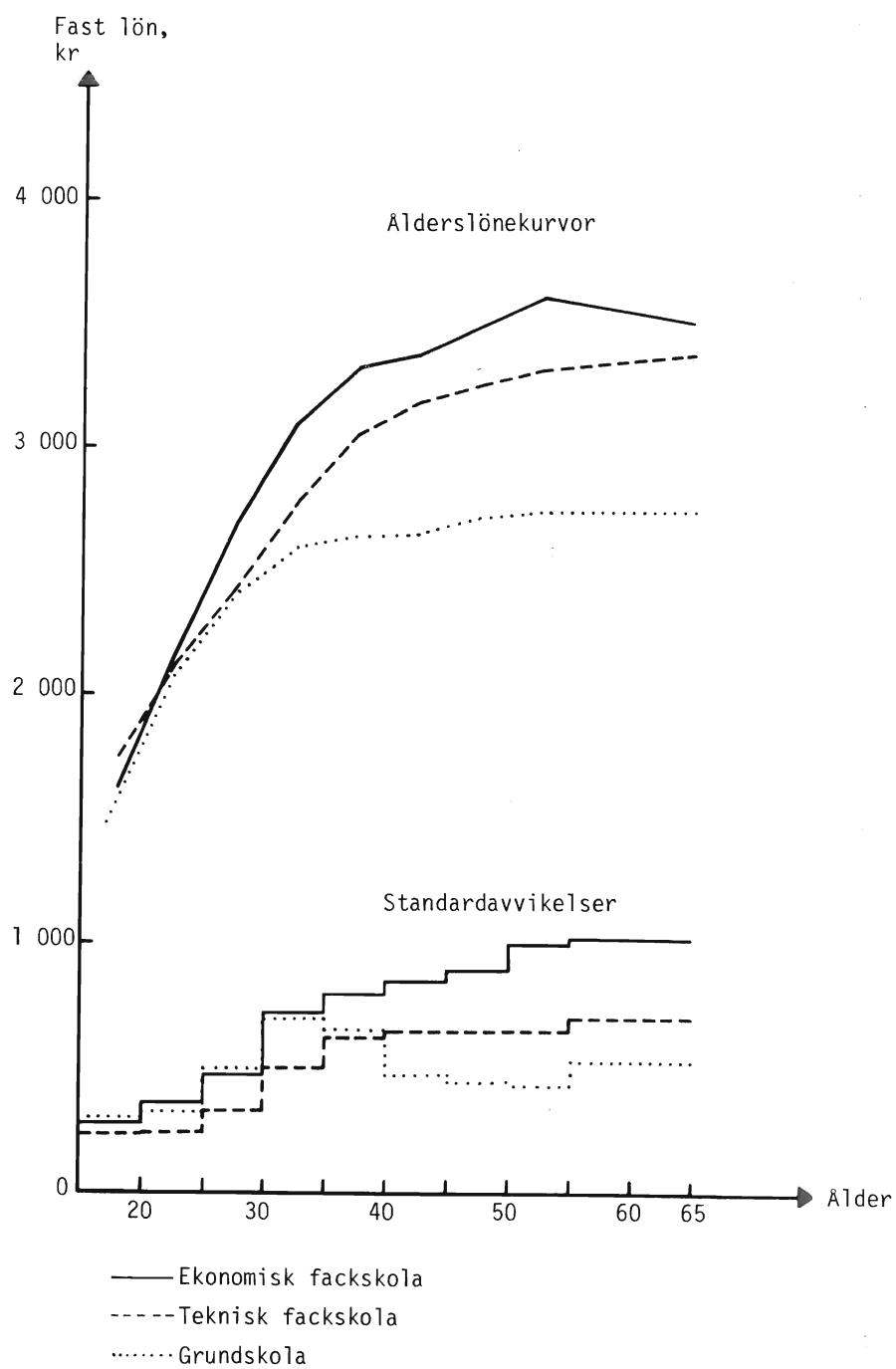
Det finns emellertid några hittills olösta teoretiska problem förknippade med begreppet "overtaking point". Ett av dessa problem är att "overtaking point" har antagits inträffa efter lika många år i yrkesverksamhet för alla individer. Ett annat är att även om man gör detta antagande kan man inte visa efter hur många år i yrkeslivet denna punkt inträffar. Man kan, som visats i kapitel 3, bestämma en övre gräns som är lika med det inverterade värdet av räntan på utbildningsinvesteringar, men man kan inte bestämma det exakta antalet år.

I detta kapitel har skolutbildningens lönedifferentierande effekt undersökts med alternativa antaganden om efter hur många år i yrkesverksamhet som "overtaking point" inträffar. Det visar sig att genomsnittslönerna för de olika utbildningsgrupperna anpassar sig väl till det formulerade sambandet. Egentligen skulle man dock behöva undersöka hur väl modellen kan beskriva utbildningens lönedifferentierande effekt om i stället för grupperade data individdata används och om man i stället för att beräkna antalet yrkesverksamma år med hjälp av information om åldern hade haft direkt information om detta.

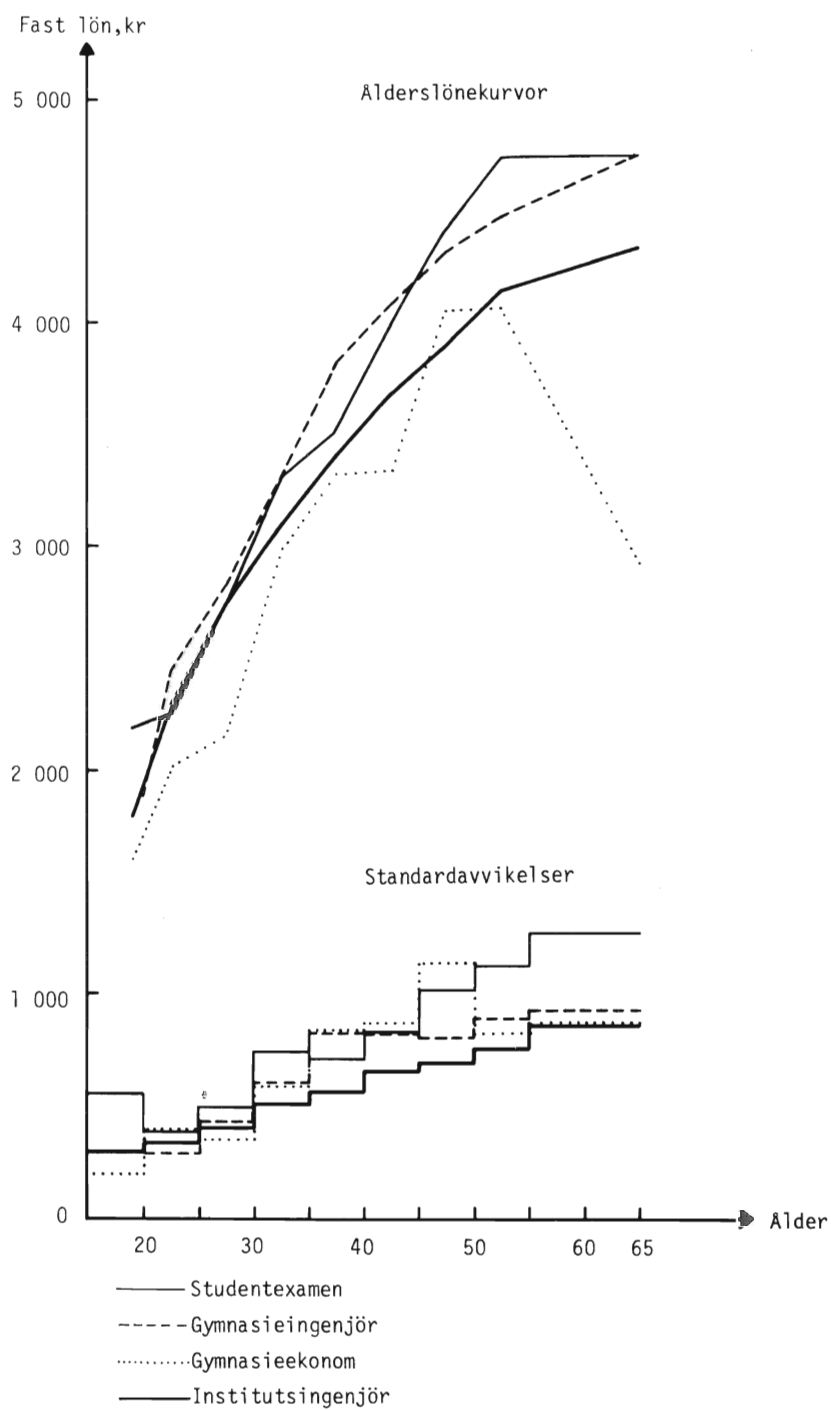
I den andra delen av kapitlet undersöktes några faktorer som enligt teorin skulle påverka individernas val mellan olika skolutbildning. I kalkyler av detta slag beräknas vanligen internräntor för olika utbildningsgrupper. Det finns flera problem förknippade med en sådan undersökning. Ett av dessa problem är av teoretisk art, nämligen i vilken mån internräntor säger någonting om avkastningen i en situation där det inte är allmän jämvikt. Flera problem av empirisk natur är också förknippade med det slag av kalkyl som genomförts i detta kapitel. Ett sådant som berörts mycket flyktigt är den fördelning av kostnader och intäkter av utbildningsinvesteringar mellan individen och samhället som sker via skatterna. Ett annat problem är förändringar av löneskillnader mellan utbildningsgrupper över tiden. Om sådana förändringar sker kommer den faktiska avkastningen på utbildningsinvesteringar att skilja sig från den förväntade.

En annan orsak till att den faktiska avkastningen kan bli lägre än den förväntade är att utbildningsinvesteringar är förknippade med risker. En viss uppfattning om detta kan man erhålla genom att studera spridningen kring den genomsnittliga kurvan, men det är inte möjligt att avgöra hur stora riskerna med utbildningsinvesteringar är. För när man genom studier av enskilda individers löneutveckling kan skilja ut den del som inte är förknippad med risk utan beror på olika individers val av karriärer med olika stora kunskapsinvesteringar under yrkeslivet.

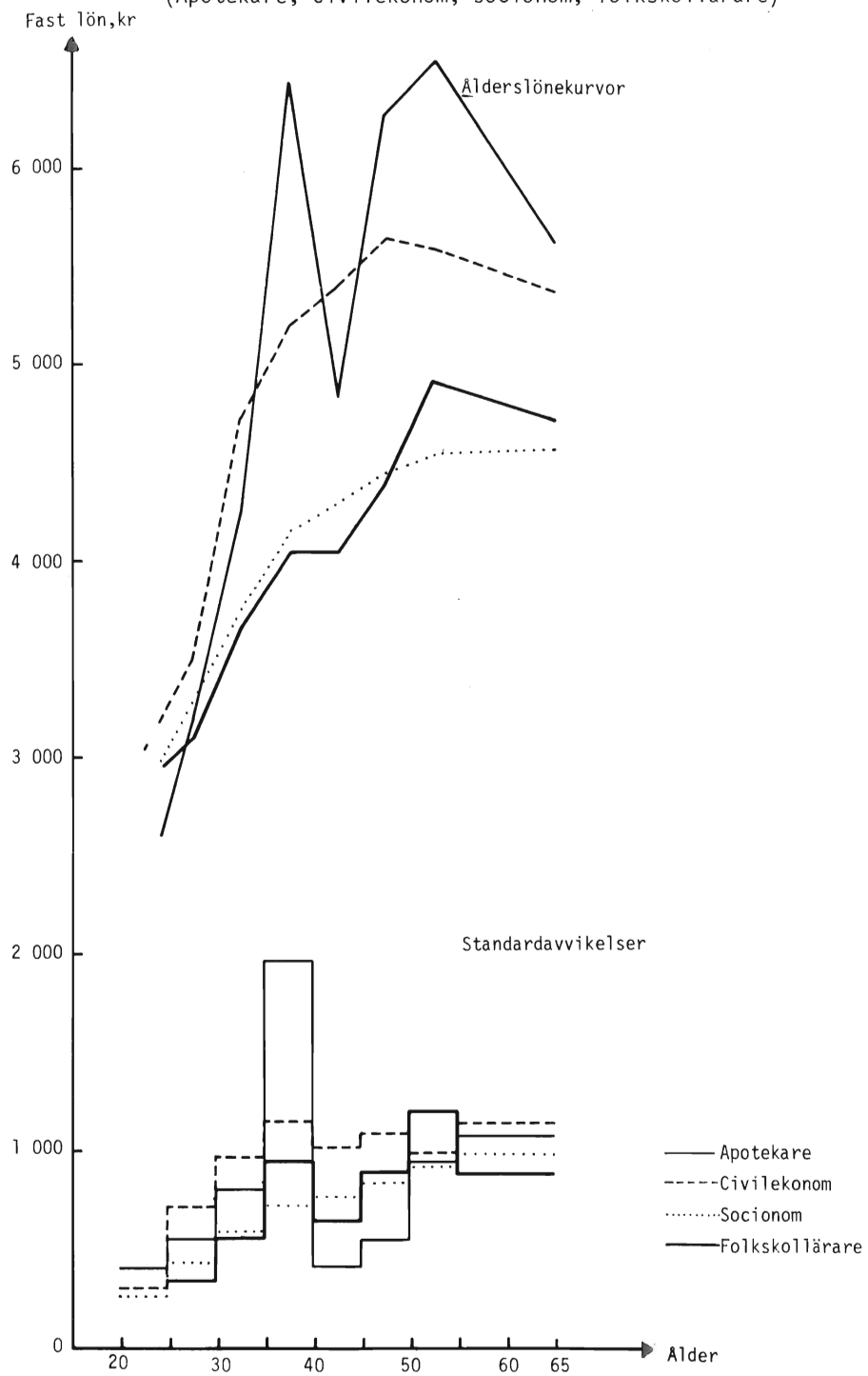
Figur 6:5. Ålderslönekurvor och standardavvikelser. Män 1971. Fast lön.
 (Ekonomisk fackskola, teknisk fackskola, grundskola)



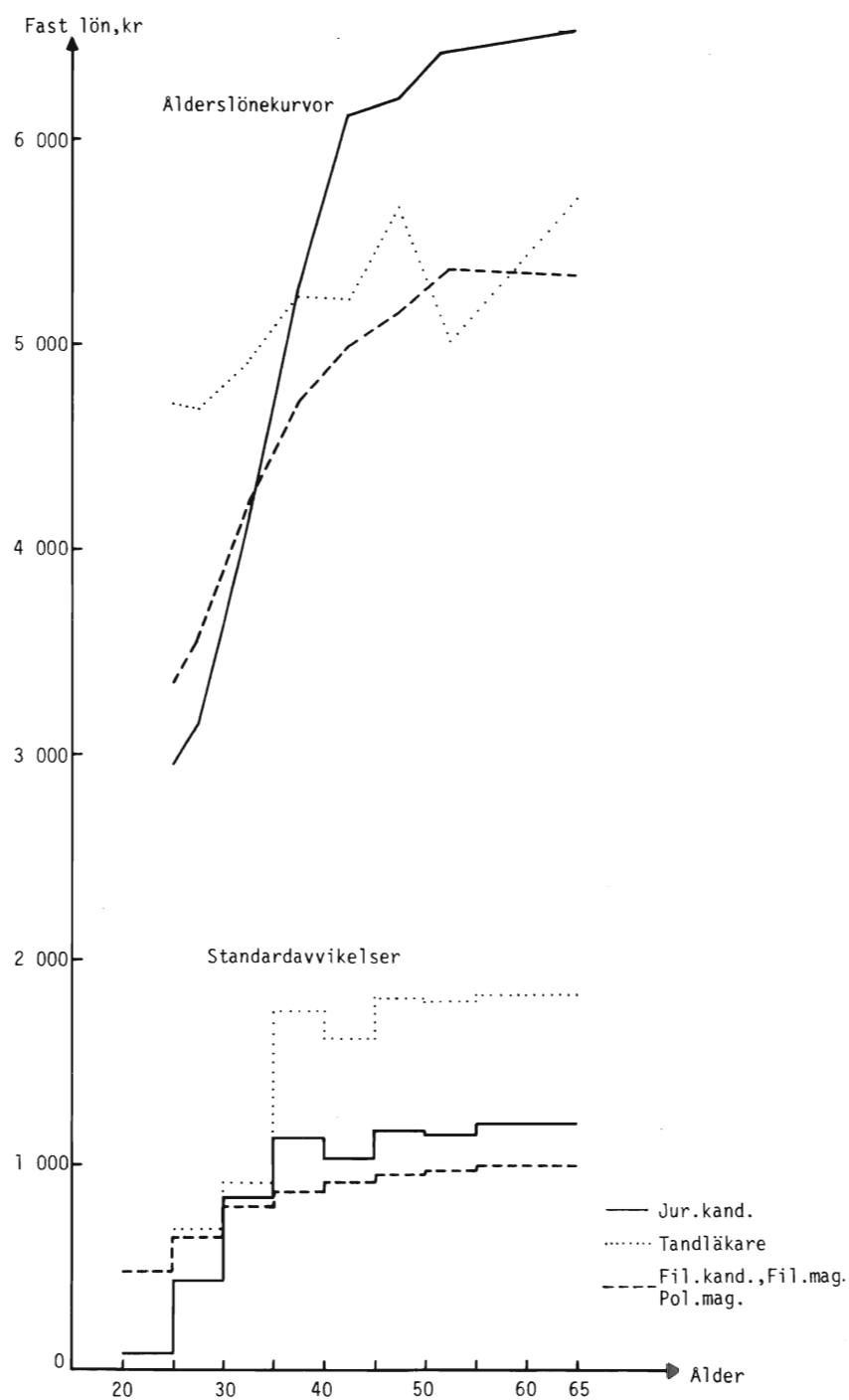
Figur 6:6. Alderslönekurvor och standardavvikelser. Män 1971. Fast lön.
 (Studentexamen, gymnasieingenjör, gymnasieekonom, institutsingenjör)



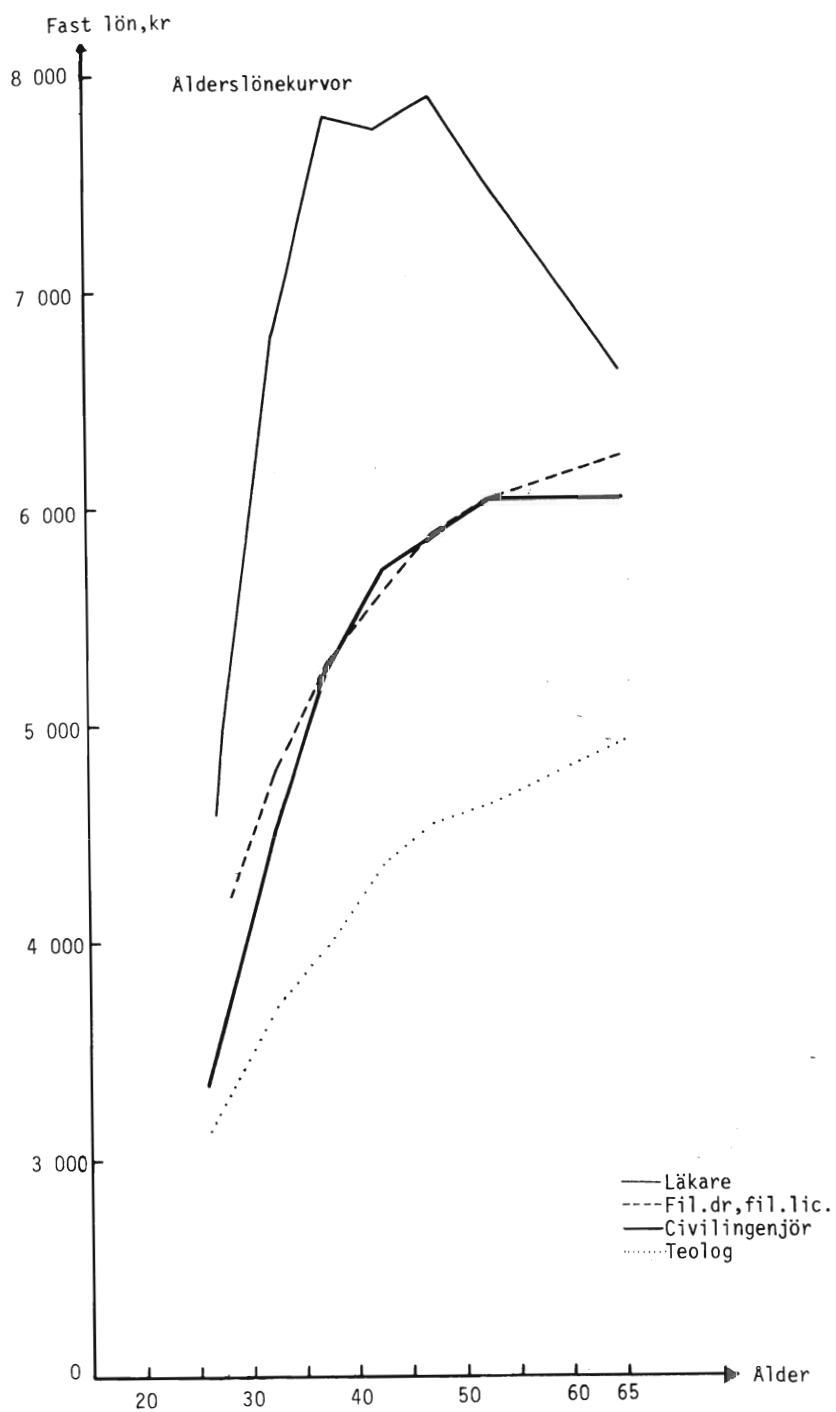
Figur 6:7. Alderslönekurvor och standardavvikelser. Män 1971. Fast lön.
 (Apotekare, civilekonom, socionom, folkskollärare)



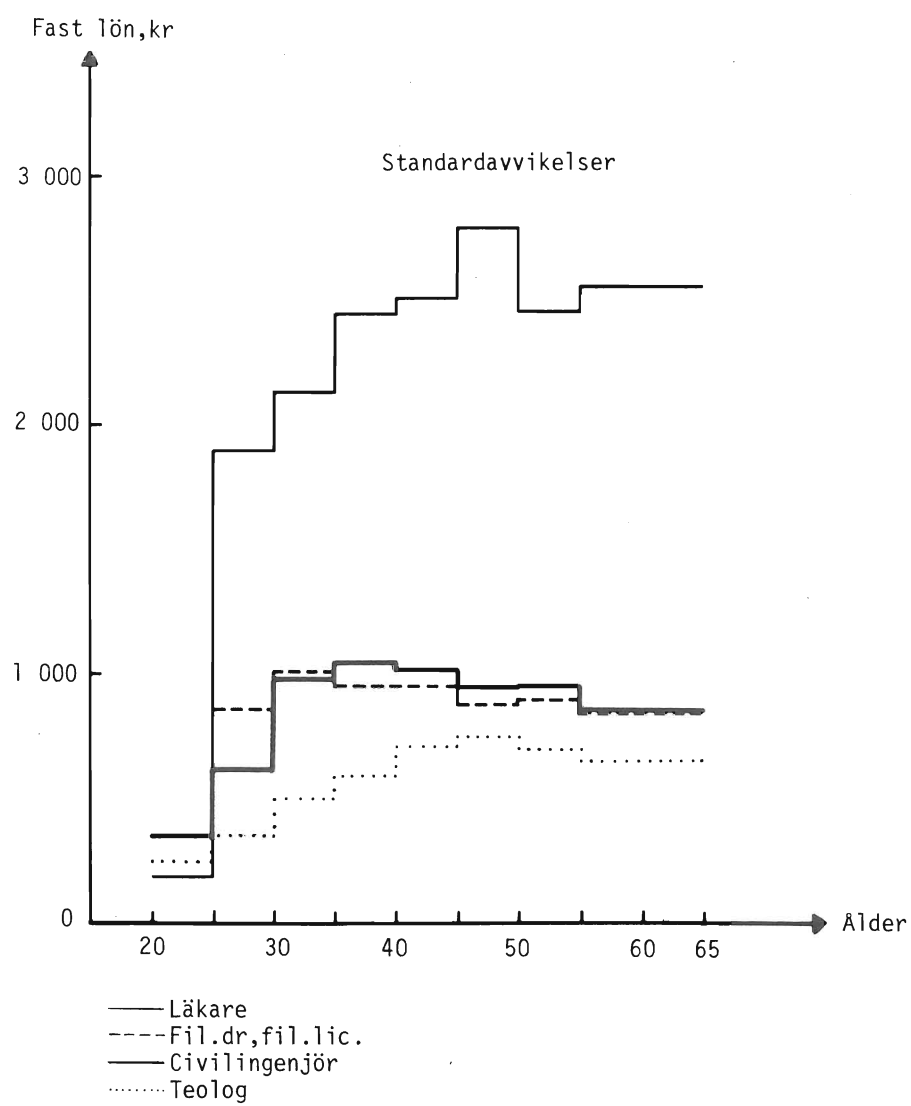
Figur 6:8. Alderslönekurvor och standardavvikelser. Män 1971. Fast lön.
 (Jur.kand., tandläkare, fil.kand., fil.mag., pol.mag.)



Figur 6:9. Alderslönekurvor och standardavvikelser. Män 1971. Fast lön.
 (Läkare, fil.dr, fil.lic., civilingenjör, teolog)



(Figur 6:9)



KAPITEL 7

LÖNESKILLNADER MELLAN MÄN OCH KVINNOR

7.1 INLEDNING

Sedan lång tid gäller förbud mot könsdiskriminering vid anställning och befordran inom den statliga sektorn. Trots detta uppgick kvinnornas medellön 1971 endast till 83 % av männens.

Enligt ett sätt att se råder likhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden om de har samma lön när de har samma befattningar. Detta är innebörden av principen om lika lön för lika arbete, som det numera är allmän uppslutning bakom. Det statliga lönesystemet gör det praktiskt taget omöjligt att tillämpa olika lön för män och kvinnor i samma befattningar. De löneskillnader som diskuteras i det följande beror därför huvudsakligen på att män och kvinnor har olika befattningar.

I en studie av löneskillnaderna bör man inte nöja sig med att konstatera att män och kvinnor har olika befattningar; man bör också fråga sig varför de har det. Enligt den teori som redogjordes för i kapitel 3 är löneskillnader mellan individer huvudsakligen orsakade av att individerna gjort olika stora investeringar i kunskapskapital. De som har gjort stora investeringar uppnår höga befattningar och erhåller därmed höga löner. Man kan därför analysera löneskillnaderna mellan män och kvinnor med hjälp av denna teori.

Analysen utförs i två steg. Först undersöks om det finns löneskillnader mellan män och kvinnor som är lika gamla, har samma utbildning och arbetar vid samma statliga myndighet. Detta första analyssteg kommer att visa hur stor del av den genomsnittliga löneskillnaden som kan förklaras av att männens åldersfördelning och utbildningsfördelning skiljer sig från kvinnornas. Undersökningar av löneskillnaden mellan män och kvinnor har tidigare gjorts med metoder liknande den som används i denna studie, huvudsakligen på lönedata från USA, och våra resultat jämförs med dessa.

Det andra steget i analysen syftar till att undersöka i vilka avseenden löneutvecklingen under yrkeslivet skiljer sig mellan män

och kvinnor. I detta syfte jämförs männens begynnelselöner och ålderslönekurvor med kvinnornas. Kvinnornas ålder kan emellertid inte på samma sätt som männens antas avspegla antalet yrkesverksamma år, eftersom många kvinnor lämnar arbetsmarknaden under olika perioder för att vårda barn och hem. Effekterna på löneutvecklingen av denna frånvaro från yrkeslivet kommer att diskuteras.

1966 utgjorde kvinnornas medellön 76 % av männens och den hade, som nämnts ovan, 1971 stigit till 83 %. Kapitlet avslutas med en analys av orsakerna till denna förändring.

7.2 HUR MYCKET AV LÖNESKILLNADEN KAN FÖRKLARAS AV SKILLNADER I ALDER OCH UTBILDNING?

7.2.1 Den genomsnittliga löneskillnaden i hela statsförvaltningen

I kapitel 6 visades att utbildning och ålder kan förklara en stor del av löneskillnaderna mellan manliga tjänstemän. Om kvinnorna i genomsnitt har en kortare utbildning och en lägre genomsnittsålder än männen, är detta sannolikt en av förklaringarna till att medellönen för kvinnor är lägre än den för män.

I tabell 7:1 visas männens och kvinnornas fördelning på utbildnings- och åldersgrupper. Det framgår av tabellen att kvinnorna i genomsnitt inte kan sägas ha en kortare utbildning än männen, eftersom den andel som har grundskola eller folkskola som enda skolutbildning är större för männen än för kvinnorna. Däremot är det en större andel av männen än av kvinnorna som har akademisk utbildning.

Kvinnornas genomsnittsålder är lägre än männens. 61 % av kvinnorna är yngre än 40 år men endast 43 % av männen.

Den regressionsmodell som presenterades i kapitel 5 har använts för att skatta hur lönestrukturen ser ut när man undersöker den separat för samtliga män och för samtliga kvinnor. Resultatet redovisas i tabell 7:2. Där framgår att den akademiska utbildningens lönedifferentierande effekt är ungefär densamma för män som för kvinnor. Sålunda har manliga akademiker i genomsnitt 38,9 % högre lön än manliga tjänstemän med medellång utbildning, medan kvinnliga akademiker tjänar 38,3 % mer än kvinnliga tjänstemän med medellång utbildning. Däremot är löneskillnaden mellan män med medellång ut-

Tabell 7:1. Statstjänstemännens utbildnings- och åldersfördelning 1971.

	Män %	Kvinnor %
<u>Utbildningsgrupp</u>		
Akademisk utbildning	15,6	9,6
Medellång utbildning	53,5	66,9
Grundskola	30,9	23,5
	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
<u>Åldersgrupp</u>		
-19 år	1,0	3,5
20-24	6,2	16,6
25-29	13,8	19,4
30-34	11,6	11,5
35-39	10,8	10,0
40-44	12,0	11,2
45-49	14,2	9,9
50-54	14,3	7,9
55-	16,1	10,0
	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Antal observationer: 215 345 män och 129 803 kvinnor.

bildning och män med grundskoleutbildning större än motsvarande löneskillnad bland kvinnorna, 15,8 % mot 8,7 %.

Alderns lönedifferentierande effekt är olika för män och kvinnor. Medan skillnaden mellan de äldsta och de yngsta manliga tjänstemännen uppgår till 63,3 % av genomsnittslönen, är skillnaden mellan de äldsta och de yngsta kvinnliga tjänstemännen 46,5 %. Lönen stiger således mer med åldern för manliga tjänstemän än för kvinnliga.

Löneläget inom olika områden av statsförvaltningen varierar på olika sätt för män och kvinnor. Jämförelsen säger emellertid inte så mycket om löneskillnaderna mellan könen. För att kunna uttala sig om denna kan man göra en standardvägning.

Sådana standardberäkningar har utförts med tabell 7:2 som underlag, och resultatet presenteras i tabell 7:3. Den övre delen av ta-

Tabell 7:2. Löneskillnader bland statstjänstemän 1971, beräknade med separata regressionsmodeller för män och kvinnor. Fast lön.

	Män		Kvinnor	
	Procentuell avvikelse från geometrisk medellön = 3 109 kr	Standardavvikelse %	Procentuell avvikelse från geometrisk medellön = 2 570 kr	Standardavvikelse %
<u>Utbildning</u>				
Akademiker	39,1	0,4	37,3	0,4
Medellång utbildning	0,2	0,1	- 1,0	0,1
Enbart grundskola	-15,6	0,3	- 9,7	0,3
<u>Alder</u>				
-19 år	-50,1	0,1	-32,2	0,7
20-24	-37,9	0,1	-17,0	0,3
25-29	-17,2	0,4	- 4,6	0,3
30-34	- 5,9	0,4	2,7	0,4
35-39	2,2	0,4	7,5	0,4
40-44	6,4	0,4	10,3	0,4
45-49	9,6	0,4	10,8	0,4
50-54	12,9	0,3	11,8	0,5
55-	13,2	0,3	14,3	0,4
<u>Region</u>				
Stockholms län	5,2	0,3	2,0	0,2
O- och M-län	- 2,7	0,3	- 2,7	0,3
Skogslän	0,0	0,3	1,2	0,3
Övriga län	- 2,4	0,2	- 1,3	0,2
<u>Områden av statsförvaltningen</u>				
Skolor och universitet	15,8	0,3	13,5	0,2
Hälso- och sjukvård	28,3	1,7	- 7,6	0,7
Socialvård	- 4,4	1,4	6,7	1,1
Försvaret	- 2,6	0,3	-10,7	0,5
Rättsväsen	- 8,7	0,5	-12,1	0,6
Allmän förvaltning	11,9	0,6	-11,8	0,4
Ekonomiska tjänster	- 1,4	0,5	- 9,9	0,5
Religiös verksamhet	- 3,5	1,3	1,3	3,7
Kulturell verksamhet	- 7,9	2,5	- 6,2	2,2
Affärsverk	- 5,3	0,2	- 9,8	0,3

Anm.: De 215 345 männen har fördelats på 6 990 grupper och de 129 803 kvinnorna på 5 530 grupper, varefter medellöner har beräknats för dessa grupper. Antalet observationer är således 6 990 för män och 5 530 för kvinnor.

Tabell 7:3. Löner för manliga och kvinnliga statstjänstemän 1971
efter standardisering.

	Geometrisk medellön, kronor	
	Männens fördelning	Kvinnornas fördelning
Männens lönestruktur	3 109	3 014
Kvinnornas lönestruktur	2 649	2 570
Löneskillnad mellan könen, procent av männens lön	14,8	14,7
<u>Förändring av löneskillnaden mellan manliga</u> <u>och kvinnliga statstjänstemän genom standar-</u> <u>disering för olika faktorer. Procent av män-</u> <u>nens lön</u>		
Ej standardiserad skillnad		17,3
Förändring genom standardisering med männens		
utbildningsfördelning		-1,1
åldersfördelning		-5,3
regionsfördelning		0,2
fördelning på områden av statsförvaltningen		3,7
Aterstående löneskillnad efter standardisering		14,8

bellan visar hur stora de standardiserade medellönerna blir. Om kvinnorna hade fördelat sig på samma sätt som männen på utbildningsgrupper, åldersgrupper, regioner och områden av statsförvaltningen skulle deras medellön ha varit 2 649 kr i stället för 2 570 kr, vilket den faktiskt var. Den standardiserade löneskillnaden är därför $(3\,109 - 2\,649) / 3\,109 = 14,8\%$, medan den faktiska löneskillnaden uppgick till $(3\,109 - 2\,570) / 3\,109 = 17,3\%$. Med kvinnornas fördelning uppgår den standardiserade löneskillnaden till $(3\,014 - 2\,570) / 3\,014 = 14,7\%$.

I nedre delen av tabellen visas hur mycket de olika faktorerna bidrar till att förklara löneskillnaden. Utbildningsskillnader mellan män och kvinnor förklarar endast omkring 1 procentenhet av löneskillnaden. Däremot kan skillnader i åldersfördelningen förklara en relativt

stor del av löneskillnaden. Om kvinnorna haft samma fördelning på åldersgrupper som männen, skulle löneskillnaden ha reducerats med 5,3 procentenheter. Efter standardisering med avseende på utbildning och ålder återstår således en löneskillnad på 10,9 % som inte kan förklaras av olikheter i dessa båda faktorer. Skillnader i den regionala fördelningen påverkar nästan inte alls löneskillnaden mellan könen.

Det framgår av tabell 7:3 att löneskillnaden mellan män och kvinnor skulle ha varit större än den faktiskt är om kvinnorna hade haft männens fördelning på områden av statsförvaltningen. Detta betyder att löneskillnaderna mellan män och kvinnor som arbetar inom samma område av statsförvaltningen är större än den genomsnittliga löneskillnaden för hela statsförvaltningen.

7.2.2 Löneskillnader inom enskilda myndigheter

Hur stora är löneskillnaderna mellan män och kvinnor som har samma utbildning, är lika gamla och arbetar vid samma statliga myndighet? Denna fråga har undersökt genom att separata regressionskvationer för män och kvinnor har beräknats för några statliga myndigheter. Löneskillnaderna har därefter standardberäknats för olikheter i männens och kvinnornas fördelning på utbildnings- och åldersgrupper. För de myndigheter som har en regional spridning har även de regionala löneskillnaderna beräknats och standardvägning skett för den regionala fördelningen.

Resultaten återges i tabellerna 7:4 och 7:5. I tabell 7:4 redovisas medellönen för män och kvinnor inom de olika myndigheterna. Vidare visas hur stor vardera könets medellön skulle ha varit om det haft det andra könets fördelning på åldersgrupper, utbildningsgrupper och regioner.

Resultaten är beroende av hur utbildningsvariabeln specificeras. Eftersom inte alla utbildningsgrupper är representerade vid varje myndighet har utbildningsvariabeln specificerats på olika sätt för de olika myndigheterna (se anm. till tabell 7:4).

I en del myndigheter kan utbildningsskillnaden förklara större delen av löneskillnaden, medan i andra myndigheter åldersskillnaderna förklarar mer. SCB och FOA är myndigheter med stor andel högt utbildade tjänstemän, och männen har där i regel längre utbildning än kvinnorna. Männens lön skulle ha varit 17 % lägre vid SCB och 12 % lägre vid FOA om de haft kvinnornas fördelning på utbildningsgrupper.

Den myndighet där utbildningsskillnaderna kan förklara mest är Karolinska sjukhuset. Detta beror på att mer än hälften av männen är läkare, medan de flesta kvinnorna är sjuksköterskor eller biträden. Knappt 4 % av kvinnorna är läkare. Kvinnornas medellön vid Karolinska sjukhuset utgör endast 46 % av männens, och detta är i stort sett ett mått på löneskillnaden mellan å ena sidan läkare och å andra sidan sjuksköterskor och biträden.

Även inom utbildningsväsendet kan en relativt stor del av löneskillnaden förklaras av skillnader i utbildning. En stor del av de kvinnliga lärarna är lågstadielärare, medan manliga lärare är bättre representerade vid hög- och mellanstadiet. Om männen hade haft kvinnornas lägre utbildning, skulle deras lön ha varit 10 % lägre än den faktiskt var.

Vid några av myndigheterna är männen i genomsnitt betydligt äldre än kvinnorna och åldersskillnaden förklarar då en relativt stor del av löneskillnaden. Detta gäller tullverket, sjöfartsverket, Karolinska sjukhuset och arbetsmarknadsverket.

Skillnader i de manliga och kvinnliga tjänstemännens regionala fördelning förklarar mycket mindre av löneskillnaden mellan könen än skillnader ifråga om ålder och utbildning. Inom några av myndigheterna finns dock sådana regionala löneskillnader. För sjöfartsverket gäller att lönerna i Stockholms län, givet ålders- och utbildningsskillnader, är högre än lönerna i övriga regioner. Dessutom är en större andel av kvinnorna än av männen anställda vid centralförvaltningen i Stockholm. Männens lön skulle således ha varit 4 % högre om de hade arbetat i Stockholms län i samma utsträckning som kvinnorna.

För SJ kan man konstatera en likartad effekt. De SJ-anställda männens medellön skulle ha varit 1,8 % högre om de haft kvinnornas fördelning på regioner. Detta beror på att andelen kvinnor är större vid SJ:s centralförvaltning än inom övriga SJ. Dessutom är medellönen för män som arbetar vid centralförvaltningen, givet ålders- och utbildningsskillnader, högre än för övriga manliga SJ-anställda.

I de övriga undersökta myndigheterna finns inga större regionala effekter av detta slag. Troligen beror detta på att de övriga myndigheterna har en omfattande verksamhet i Stockholms län som är analog med den verksamhet som finns i övriga län. Inom Stockholms län finns t.ex. förutom den centrala poststyrelsen och postbanken även ett stort

Tabell 7:4. Jämförelse av lönerna för manliga och kvinnliga tjänstemän inom olika statliga myndigheter 1971 före och efter standardisering för skillnader i ålder, utbildning och region.

	SCB	FOA	Tull- verket	Riksför- säkrings- verket	Rätts- väsen- det	Karolinska sjukhuset	Sjöfarts- verket	Arbets- marknads- verket	Post- verket	Tele- verket	SJ	Utbild- nings- väsendet
Medellön män, kr	3 334	3 561	2 863	3 642	2 771	4 967	3 127	3 012	2 522	2 672	2 734	4 044
Procentuell förändring av männens lön vid standardisering med kvinnornas fördelning:												
Olikheter i utbildning	-17,2	-12,1	- 2,9	-11,1	- 4,2	-44,1	1,2	- 1,6	0,5	- 1,5	5,1	-10,1
Olikheter i ålder	1,7	- 6,8	-17,3	- 2,4	- 7,5	-10,9	-12,5	- 8,0	- 1,7	- 7,6	- 5,7	- 5,1
Olikheter i region	0,0		- 1,9		- 0,3		3,9	- 0,3	- 1,1	0,0	1,8	0,1
Standardiserad medel- lön, män	2 807	2 918	2 344	3 182	2 460	2 473	2 875	2 736	2 520	2 433	2 756	3 448

Medellön kvinnor, kr	2 357	2 525	2 185	2 407	2 132	2 264	2 398	2 383	2 310	2 058	2 395	3 075
Procentuell förändring av kvinnornas lön vid standardisering med männens fördelning:												
Olikheter i utbildning	20,3	13,4	3,5	21,2	2,6	85,1	0,3	0,8	0,0	4,6	- 1,0	11,3
Olikheter i ålder	1,3	3,0	19,4	2,8	6,0	6,9	7,0	6,2	1,3	5,8	6,1	3,5
Olikheter i region	- 0,2				- 0,3		- 7,1	0,2	0,7	0,3	- 2,3	0,0
Standardiserad medel- lön, kvinnor	2 868	2 951	2 626	2 998	2 309	4 479	2 377	2 547	2 354	2 282	2 460	3 542

Anm.: Specifikation av utbildningsvariablerna i tabellerna 7:4 och 7:5. (Antalet män resp. kvinnor anges inom parentes.)

Statistiska centralbyrån: 1 fil.lic. + fil.dr (m.17, kv.3), 2 fil.kand + pol. och fil.mag. (m.255, kv.120), 3 annan akademisk utbildning (m.38, kv.17), 4 teknisk och ekonomisk medellång utbildning (m.108, kv.261), 5 annan medellång utbildning (m.65, kv.140), 6 enbart grundskola (m.49, kv.207).

Tullverket: 1 akademisk (m.21, kv.1), 2 medellång utbildning (m.3 069, kv.528), 3 enbart grundskola (m.133, kv.265).

AMS och arbetsförmedlingarna: 1 akademisk utbildning (m.252, kv.184), 2 teknisk medellång utbildning (m.179, kv.17), 3 ekonomisk medellång utbildning (m.1 800, kv.1 612), 4 annan medellång utbildning (m.264, kv.238), 5 enbart grundskola (m.211, kv.391).

Sjöfartsverket och lotsväsendet: 1 akademisk utbildning (m.51, kv.5), 2 medellång utom intern verksutbildning (m.161, kv + intern verksutbildning 57), 3 intern verksutbildning (m.681), 4 enbart grundskola (m.239, kv.30).

Riksförsäkringsverket: 1 akademisk utbildning (m.133, kv.49), 2 medellång utbildning (m.74, kv.254), 3 enbart grundskola (m.103, kv.251).

FOA: 1 fil.lic. + fil.dr (m.61, kv.2), 2 fil.mag. + fil.kand. + pol.mag. (m.89, kv.5), 3 civilingenjör (m.187, kv.32), 4 annan akademisk utbildning (m.35, kv.7), 5 medellång utbildning utom teknisk (m.46, kv.142), 6 gymnasieingenjör (m.95, kv.32), 7 instituttsingenjör (m.97, kv.8), 8 övrig teknisk utbildning (m.198, kv.15), 9 enbart grundskola (m.189, kv.113).

Postverket: 1 akademisk utbildning (m.71, kv.24), 2 medellång utbildning utom intern verksutbildning (m.334, kv.268), 3 intern verksutbildning (m.14 790, kv.9 984), 4 enbart grundskola (m.1 174, kv.184).

Rättsväsendet: 1 akademisk utbildning (m.2 103, kv.452), 2 medellång utbildning (m.15 277, kv.3 892), 3 enbart grundskola (m.3 472, kv.2 807).

Skolväsendet: Alla utbildningskoder separata (se bilaga till kapitel 5).

Karolinska sjukhuset: Män: 1 läkare (470), 2 övrig akademisk utbildning (229), 3 medellång utbildning (294), 4 grundskola (147).

Kvinnor: 1 läkare (135), 2 socionomer (30), 3 övrig akademisk utbildning (11), 4 övrig handelsutbildning (414), 5 sjuksköterskeutbildning (1 990), 6 övrig medellång utbildning (746), 7 enbart grundskola (329).

Televerket: Män: 1 civilingenjör (206), 2 övrig akademisk utbildning (218), 3 gymnasieingenjör (1 202), 4 instituttsingenjör (1 360), 5 övrig teknisk utbildning (1 050), 6 övrig utbildning utöver grundskolan (1 134), 7 enbart grundskola (9 804).

Kvinnor: 1 akademisk utbildning (49), 2 gymnasieingenjörer (134), 3 instituttsingenjörer (0), 4 övrig teknisk utbildning (1 684), 5 övrig handelsutbildning (1 126), 6 övrig medellång utbildning (204), 7 grundskola (10 541).

SJ: Män: 1 civilingenjör (162), 2 övrig akademisk utbildning (418), 3 gymnasieingenjör (323), 4 instituttsingenjör (385), 5 övrig teknisk utbildning (1 441), 6 övrig utbildning utöver grundskola (1 061), 7 grundskola (34 931).

Kvinnor: 1 akademisk utbildning (4), 2 medellång utbildning (354), 3 grundskola (1 250).

antal postkontor, vars verksamhet inte skiljer sig från verksamheten vid postkontor ute i landet.

I tabell 7:5 sammanfattas resultaten av beräkningarna. Det framgår av tabellen att löneskillnaden mellan könen inte skulle ha försvunnit vid någon av de studerade myndigheterna om män och kvinnor haft samma fördelning på utbildningsgrupper, åldersgrupper och regioner. De

Tabell 7:5. Löneskillnad mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän i procent av männens lön 1971.

Myndighet	Ovägd löneskillnad	Löneskillnad efter standardisering med	
		männens fördelning	kvinnornas fördelning
Statistiska centralbyrån	29,3	14,0	16,0
Försvarets forskningsanstalt	29,1	17,1	13,5
Tullverket	23,7	8,3	6,8
Riksförsäkringsverket	33,9	17,7	24,4
Rättsväsendet	23,1	16,7	13,4
Karolinska sjukhuset	54,4	9,8	8,5
Sjöfartsverket	23,3	24,0	16,6
Arbetsmarknadsverket	20,9	15,4	12,9
Postverket	8,4	6,7	8,3
Televerket	23,0	14,6	15,4
Statens järnvägar	12,4	10,0	13,2
Utbildningsväsendet	24,0	12,8	10,4
Hela statsförvaltningen	17,8	11,8	9,6

Anm.: Standardisering har gjorts för olikheter i fördelningarna på ålder och utbildning samt i förekommande fall på region.

Formel för standardisering med männens fördelning:

$$\left[1 - \frac{L'_{kv} f_m}{L'_{m} f_m} \right] \cdot 100.$$

Formel för standardisering med kvinnornas fördelning:

$$\left[1 - \frac{L'_{kv} f_{kv}}{L'_{m} f_{kv}} \right] \cdot 100.$$

ovägda löneskillnaderna är inom de flesta enskilda myndigheter större än vad som gäller för hela statsförvaltningen i genomsnitt.

Men även efter standardisering är de återstående skillnaderna inom många av de enskilda myndigheterna större än inom hela statsförvaltningen i genomsnitt. Förklaringen till detta är att en stor del av de kvinnliga statstjänstemännen är lärare. 46 % av de kvinnliga statstjänstemännen arbetar inom utbildningsväsendet men endast 22 % av de manliga. Löneläget för kvinnliga statstjänstemän är högre inom utbildningsväsendet än inom andra sektorer av statsförvaltningen. Enligt tabell 7:2 ligger lönerna för kvinnliga statstjänstemän vid skolor och universitet 13,5 % högre än genomsnittet för samtliga kvinnliga statstjänstemän.

7.2.3 Tolkningen av löneskillnaden efter standardisering

I ett flertal studier har löneskillnaden mellan könen undersökts med samma metod som i denna studie. Flera forskare betraktar den löneskillnad som återstår efter standardisering som ett mått på graden av diskriminering gentemot kvinnor. En sådan tolkning måste dock förses med ett antal reservationer.

Att tolka den standardiserade skillnaden som ett mått på diskriminering blir mer relevant om man har lyckats standardisera för skillnader i alla de faktorer som enligt teorin kan förklara löneskillnader. Utbildningstidens längd är en viktig sådan faktor som det i denna studie varit möjligt att ta hänsyn till. Standardisering har också skett för skillnaden i åldersfördelning, men enligt teorin är det egentligen inte skillnader i ålder utan skillnader i antalet år i yrkesarbete som ger upphov till löneskillnader. Löntagarna antas höja sin produktivitet genom att öka sina kunskaper under yrkesarbetet, och denna ökning antas vara en funktion av antalet år i yrkesverksamhet. Aldern är endast ett ofullkomligt närmevärde för antalet år i yrkesverksamhet.

I vissa studier har utöver skillnader i ålder och utbildning kvinnornas civilstånd och antalet barn antagits kunna förklara en del av löneskillnaden i förhållande till männen. Däremot har man inte standardiserat för männens civilstånd och antal barn. Ett sådant standardiseringsförfarande väcker frågan om kvinnornas lägre löner verkligen kan förklaras av arbetsgivarnas beteende. Kanske är det i själva verket de olika rollförväntningar som män och kvinnor ställs inför i familjelivet som förklarar att kvinnorna inte kan ha lika mycket kraft över till att

höja sin produktivitet på arbetsmarknaden. Sannolikt har gifta kvinnor med barn inte kunnat höja sin produktivitet på arbetsmarknaden i samma utsträckning som männen. Att standardisera för civilstånd och antal barn är därför en metod att försöka ta hänsyn till att kvinnornas deltagande i arbetslivet sett över livsrytmen är mindre än männens.

I undersökningen av löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän har inte alla de faktorer som förklarar att kvinnornas arbetsmarknadsbeteende skiljer sig från männens kunnat beaktas. Den återstående löneskillnaden efter standardisering beror därför inte enbart på arbetsgivarnas beteende och man kan därför inte tolka den återstående löneskillnaden som ett mått på arbetsgivarnas diskriminering av kvinnor.

Inom myndigheter där den ovägsda löneskillnaden är liten har män och kvinnor uppnått befattningar i ungefär samma lönelägen. Om löneskillnaden före standardisering är stor och den återstående skillnaden efter standardisering är liten, kan man tolka detta så att män och kvinnor visserligen har olika befattningar men i den mån kvinnorna har samma utbildning och ålder som männen erhåller de också lika höga befattningar.

I följande avsnitt jämförs den ovan redovisade löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän med den löneskillnad mellan könen som har kunnat konstateras i andra studier. De standardberäkningar som gjorts i dessa visar hur mycket av denna skillnad som kan förklaras av skillnader i utbildning och ålder och de andra faktorer som eventuellt tagits hänsyn till i de olika studierna. För att tolka den återstående löneskillnaden är det viktigt att hålla reda på vilka variabler som utgjort standardiseringsvariabler.

7.3 JÄMFÖRELSER MED ANDRA STUDIER

7.3.1 Löneskillnaden inom en enskild forskningsinstitution i USA

I tabell 7:6 jämförs resultaten av denna undersökning och av andra liknande undersökningar. Den enda av de refererade studierna som avser en enskild arbetsplats är Malkiel & Malkiels [1973] studie av en forskningsinstitution, där ett urval omfattande 272 anställda studerades. Deras resultat torde bäst kunna jämföras med våra resultat för statistiska centralbyrån och försvarets forskningsanstalt.

7:6. Löneskillnad mellan könen i procent av männens lön i några undersökningar.

Population	Antalet personer	Ej standardiserad löneskillnad, %	Standardiseringsvariabler	Standardiserad löneskillnad,
Statstjänstemän i Sverige 1971	345 148	17,8	Utbildning, ålder, region	9,6
Statstjänstemän i Sverige 1971	345 148	17,3	Utbildning, ålder, region samt område av statsförvaltningen	14,8
Akademiskt utbildade stats-tjänstemän i Sverige 1971	46 065	16,8	12 olika slag av akademisk utbildning, ålder (se kodförteckning i bilaga till kapitel 5)	10,4
Tjänstemän anställda vid SCB 1971	1 280	29,3	Utbildning, ålder	16,0
Tjänstemän anställda vid FOA 1971	1 491	29,1	Utbildning, ålder	13,5
Anställda vid en forskningsinstitution i USA 1971 (Malkiel & Malkiel [1973])	272	34,5	a) Antal skolår, antal anställningsår, ålder	25,4
			b) Antal skolår, antal anställningsår samt produktivitetsvariabler	22,3
			c) Antal skolår, antal anställningsår, produktivitetsvariabler samt befattning	2,1
Statstjänstemän i Sverige 1966	294 279	23,7	Utbildning, ålder, region	16,8
Hela arbetskraften i Sverige 1966 (Holm [1970])	3 061	38,1	Utbildning, ålder, näringsgren	31,5
Vuxna vita systerfamiljer i städer i USA 1971 (Oaxaca [1973])	13 085	35,0	a) Antal skolår, ålder, hälsotillstånd, civilstånd, antal barn (= personliga variabler)	28,3
			b) personliga variabler samt yrke, näringsgren, region	24,1

Anm.: Standardiseringen har skett med männens fördelning.

Malkiel & Malkiel studerade löneskillnaderna mellan könen via tre olika specifikationer av lönestrukturen. I den första standardiserades för antalet skolår, antalet anställningsår och ålder. Löneskillnaden mellan män och kvinnor som hade samma antal skolår, samma antal anställningsår och samma ålder uppgick i deras material till 25,4 %, och det är denna skillnad som närmast kan jämföras med de beräknade 16,0 % för SCB och 13,5 % för FOA.

En viktig skillnad mellan den amerikanska studien och vår undersökning av löneskillnaderna vid SCB och FOA är att i den amerikanska studien uppgifter om antalet anställningsår kunde användas. En annan skillnad är att i den amerikanska studien endast tjänstemän med akademisk utbildning ("professionals") studerades, medan i studierna av SCB och FOA samtliga tjänstemän medtagits. Löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän med akademisk utbildning är något mindre än den genomsnittliga skillnaden för samtliga utbildningskategorier. Sålunda var löneskillnaden mellan könen 16,8 % för akademiker, och efter standardisering för mäns och kvinnors olika åldersfördelning och olika fördelning på de 12 slagen av akademisk utbildning som särskils i studien återstår en löneskillnad på 10,4 %.¹ Om man tagit med endast akademiskt utbildade tjänstemän inom enskilda myndigheter, skulle den återstående löneskillnaden inte ha skilt sig särskilt mycket från den som konstaterats då alla utbildningsgrupper medtagits.

Malkiel & Malkiel utvidgade sedan sin studie till att omfatta även andra förklaringsfaktorer. De införde vad de kallade "produktivitetsvariabler". Dessa visade om tjänstemännen avlagt Ph.D., dvs. den amerikanska doktorsexamen, hade publicerat vetenskapliga artiklar, var gifta, arbetade inom en "critical area", samt deras frånvarofrekvens. "Critical area" definierades utifrån vilket slag av akademisk utbildning som tjänstemännen hade. Sålunda betraktades matematisk, statistisk och flera av de naturvetenskapliga slagen av utbildning som "critical areas". Eftersom utbildningsvariabeln vid undersökningen av statstjänstemännens löner definierades utifrån den examen de avlagt, var både längden och inriktningen på utbildningen

¹ De 12 olika slagen av akademiskt utbildade är: teologer, jurister, läkare, fil.dr eller fil.lic., fil.kand. m.fl., civilingenjörer, civilekonomer, tandläkare, apotekare, socionomer, personer med akademiska studier utan examen samt personer med annan akademisk utbildning.

förklaringsvariabler. Efter standardisering för dessa "produktivitetsvariabler" återstod ändå i den amerikanska institutionen en löneskillnad på 22,3 %.

Slutligen undersökte Malkiel & Malkiel om det fanns någon löneskillnad mellan män och kvinnor som hade uppnått samma befattningsnivåer och fann att denna skillnad inte uppgick till mer än 2,1 %. Detta resultat kan ses som en bekräftelse på att principen om "lika lön för lika arbete" också upprätthålls vid den undersökta arbetsplatsen i USA.

Jämförelsen med Malkiel & Malkiels studie visar att den standardiserade löneskillnaden mellan könen var mindre vid SCB och FOA än vid den amerikanska institutionen, trots att det i den amerikanska studien var möjligt att standardisera för antalet anställningsår.

7.3.2 Löneskillnaden inom andra näringsgrenar i USA och Sverige

De övriga studier som presenteras i tabell 7:6 avser anställda i flera företag och näringsgrenar. En sådan studie har utförts av Holm [1970] för ett urval av den helårs- och heltidsarbetande arbetskraften i hela den svenska ekonomin. Urvalet omfattar 2 232 män och 821 kvinnor. Studien avser förhållandena 1966 och presenteras i tabeller liknande tabell 7:2. Utifrån dessa tabeller har här gjorts en standardvägning på motsvarande sätt som för statstjänstemännen. Den ovägd löneskillnaden mellan män och kvinnor var 1966 betydligt mindre bland statstjänstemännen än inom hela arbetskraften, och den skillnad som återstod efter standardisering var också betydligt mindre för statstjänstemännen.

Det finns emellertid även i denna jämförelse några viktiga skillnader i specifikationen av lönestrukturerna. Holm använder således inkomststatistik i stället för lönestatistik, men eftersom han har strävat efter att undvika att frånvaro från arbetet skall påverka resultaten, har han endast tagit med personer som varit sjuka högst 14 dagar under året. De som ingår i studien har således varit i arbete minst 50 veckor inklusive semester. Skillnader i arbetsinsatsen under året påverkar därför inte resultaten. Eftersom inkomststatistiken använts på detta sätt bör jämförelse med Holms material ha ett visst intresse.

En annan skillnad är att medan i vår undersökning utbildningen är uppdelad i tre nivåer, har utbildningsfaktorn i Holms studie specificerats på sju nivåer.¹ Om utbildningen skiljer sig åt mellan män och kvinnor inom de tre nivåer som särskilts för statstjänstemännen, borde en större del av löneskillnaden kunna förklaras när man särskiljer flera utbildningskategorier.

Holms studie omfattar både arbetare och tjänstemän. En orsak till att löneskillnaden mellan könen är större i Holms studie än i vår kan därför vara att det är större löneskillnader mellan könen bland arbetare än bland tjänstemän. En möjlighet att utröna om detta är fallet är att jämföra med en studie som TCO gjort av medlemmarnas löner.² Enligt denna uppgick löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga medlemmar i TCO 1966 till 40 %, dvs. något större skillnad än i Holms material.

I Holms studie redovisas löneskillnaderna också mellan tio olika näringsgrenar, av vilka en är offentlig förvaltning.³ Lönerna för kvinnor i offentlig förvaltning låg högre än genomsnittslönen för samtliga näringsgrenar och högre än genomsnittslönerna i industrin, när ålder, utbildning och region hölls konstanta. För männens del låg lönerna inom offentlig förvaltning vid genomsnittet för näringsgrenarna och på ungefär samma nivå som för näringsgrenen metall-, gruv- och grafisk industri. Enligt Holms resultat var således löneskillnaden mellan könen mindre i statlig tjänst än i privat.

En studie av löneskillnaderna mellan män och kvinnor för ett urval av stadsbefolkningen i olika näringsgrenar och yrken i USA, omfattande ca 13 000 personer, har gjorts av Oaxaca [1973]. Denna under-

¹ De sju utbildningsnivåerna är: 1. folkskola eller motsvarande; 2. folkskola eller motsvarande samt yrkesutbildning i minst ett år; 3. realexamen eller motsvarande; 4. realexamen eller motsvarande samt yrkesutbildning i minst ett år; 5. studentexamen eller motsvarande; 6. studentexamen eller motsvarande samt yrkesutbildning i minst ett år; 7. akademiker (examen från universitet eller högskola).

² Tjänstemännens lönepolitik, rapport från TCO:s lönepolitiska utredning [1973].

³ De 10 näringsgrenarna är: 1. jord- och skogsbruk, jakt och fiske; 2. textil- och träindustri m.m.; 3. metall-, gruv- och grafisk industri; 4. övrig förädlingsindustri; 5. byggnadsindustri; 6. finansföretag, partihandel m.m.; 7. detaljhandel; 8. samfärdsel; 9. offentlig förvaltning och tjänster m.m.; 10. privata tjänster m.m.

sökning kan närmast jämföras med den som gjorts av Holm. Oaxaca använder timlönen som beroende variabel för att inte få med skillnader i arbetad tid. Löneskillnaden mellan könen för ett urval av den förvärvsarbetande befolkningen i USA uppgick till 35 %, medan ett urval av den förvärvsarbetande befolkningen i Sverige visade en löneskillnad på 38 %.

Undersökningen av löneskillnaden för de förvärvsarbetande i USA utfördes med två olika specifikationer av lönestrukturen. I den första standardiserades för ett antal personliga variabler, nämligen antalet fullbordade skolår, ålder, civilstånd, hälsoproblem, byte av bostadsort, heltids- eller deltidsarbete och antalet barn. Variabeln "hälsoproblem" skulle i svensk terminologi kunna översättas med handikapp. Oaxacas studie omfattade både heltids- och deltidsarbetande till skillnad från Holms. Det framgår av studien att timlönen var lägre för deltidsarbetande än för heltidsarbetande, men detta gällde i större utsträckning för män än för kvinnor. Kvinnornas timlön påverkades inte av om de hade barn eller inte.

Den stora skillnaden i timlön mellan män och kvinnor i USA påverkades totalt sett inte så mycket av skillnader i personliga variabler. Efter en standardisering för dessa variabler återstod löneskillnader på 28 % mellan könen. I den andra beräkningen ingick förutom dessa personliga variabler också yrke och näringsgren. Yrkesindelningen skilde på "professionals", företagsledare, tjänstemän, yrkesarbetare, andra arbetare i industrin, lantarbetare och tjänstefolk i privathushåll. Näringsgrensindelningen var i stort sett av samma slag som Holms. I USA låg lönerna inom offentlig förvaltning under genomsnittet för industrin vad gällde männen och ungefär vid genomsnittet för industrin vad gällde kvinnorna. Det relativa löneläget i offentlig förvaltning var således högre i Sverige än i USA.

Fördelningen på näringsgrenar kan förklara en större del av löneskillnaderna mellan könen i USA än i Sverige. De amerikanska männen skulle ha haft 9 % lägre lön än de faktiskt hade, om de hade haft kvinnornas fördelning på näringsgrenar, men i Sverige skulle männens lön bara ha minskat med 0,6 %. Oaxacas undersökning visade på en återstående löneskillnad på 24 % efter standardisering för både personliga variabler och yrke och näringsgren. En jämförelse mellan Holms och Oaxacas resultat tyder inte på att löneskillnaden mellan könen skulle vara mindre i Sverige än i USA.

7.4 LÖNEUTVECKLINGEN UNDER YRKESLIVET

7.4.1 Begynnelönen

Utbildning och ålder fångar inte upp alla de faktorer som medför att kvinnornas arbetsmarknadsbeteende skiljer sig från männens. Den löneskillnad som återstår efter standardiseringen utgör därför inte ett mått på arbetsgivarnas diskriminering av kvinnor. I detta avsnitt skall vi undersöka några ytterligare faktorer som kan bidra till att avgöra om det är kvinnornas beteende eller arbetsgivarnas som förklarar den utbildnings- och åldersstandardiserade löneskillnaden.

Om kvinnor gavs lägre begynnelöner än män när de inträdde i förvärvslivet efter avslutad skolutbildning skulle man direkt kunna säga att detta var ett diskriminerande beteende från arbetsgivarens sida. Det finns ingen anledning att vänta sig systematiska produktivitetsskillnader mellan nyexaminerade män och kvinnor. En eventuell skillnad i byggnelörens storlek borde snarast gå åt motsatt håll, så att kvinnorna hade högre begynnelöner än männen. Eftersom många kvinnor kanske räknar med att vara hemma under en period av livet för att sköta barn, kan de förväntas välja yrken som inte medför så stora karriärmöjligheter. Om männen väljer befattningar med större befodringsmöjligheter får de betala inlärningsperioden i form av lägre begynnelöner. Kvinnorna behöver däremot inte vidkännas ett lika stort avdrag för investeringar i kunskapskapital under de första åren av yrkeslivet.

Eftersom indelning efter ålder och inte efter antalet yrkesverksamma år använts i denna studie är det inte möjligt att direkt studera begynnelönen, men medellönen i den yngsta åldersgruppen för varje utbildning bör ge en uppfattning om begynnelörens storlek. För de akademiskt utbildade inträffar det första yrkesverksamma året i 24-25-årsåldern, medan för gymnasial utbildning inträdet i förvärvslivet sker i 19-20-årsåldern. Med den åldersindelning som används i denna studie torde genomsnittslönen i åldersgruppen 20-24 år vara det bästa närmevärdet för begynnelönen för akademiker. I löneuppgifterna för denna grupp ingår begynnelönen för akademiker som träder ut i förvärvslivet senast vid 24 års ålder. Med analog motivering presenteras medellönen i åldersgruppen -19 år såsom mått på begynnelönen för de flesta gymnasiala utbildningsgrenar.

En jämförelse av begynnelöner beräknade på detta sätt visas i tabell 7:7. Hypotesen att kvinnorna skulle ha valt yrken med sämre

Tabell 7:7. Jämförelse av begynnelselöner för kvinnliga och manliga stats-tjänstemän med olika utbildning 1971.

Alders-grupp	Utbildning	Medellön för kvinnor i procent av medellön för män	Standardavvikelse för män i procent av medellön för män	Standardavvikelse för kvinnor i procent av medellön för män
-19	Grundskola	100,7	26,6	11,8
-19	Teknisk fackskola, yrkesskola m.fl.	93,1	13,3	14,2
-19	Ekonomisk fackskola, yrkesskola m.fl.	92,0	16,3	10,6
-19	Studentexamen	79,9	25,6	14,8
-19	Gymnasieekonom	96,3	12,3	10,2
-19	Institutsingenjör	89,9	16,7	0,0
20-24	Gymnasieingenjör	101,2	12,1	12,0
20-24	Folkskollärare	98,2	9,6	9,9
20-24	Socionom	100,0	0,0	13,7
20-24	Apotekare	104,7	17,5	14,9
20-24	Civilekonom	94,1	9,8	17,8
25-29	Tandläkare	89,7	14,5	19,2
20-24	Fil.kand., fil.mag., pol.mag.	96,2	15,4	16,5
20-24	Jur.kand	102,5	2,8	4,4
20-24	Civilingenjör	88,4	11,7	23,4
20-24	Teolog	97,9	8,4	7,4
25-29	Läkare	115,3	38,2	33,9
25-29	Fil.dr, fil.lic.	96,1	20,7	23,0
20-24	Samtliga akademiker	97,7	15,5	17,1
-19	Samtliga medellånga utbildningsgrenar	102,6	28,3	13,0

Anm.: Med begynnelselön avses medellönen i den åldersgrupp som anges i tabellen.

karriärmöjligheter än männen och därigenom uppnått högre begynnelselöner finner inget stöd. Läkarna är den enda grupp där begynnelselönerna för kvinnor är väsentligt högre och där detta slags resonemang kan ha viss giltighet.

För alla de tre aggregaten akademiker, personer med medellång utbildning och grundskoleutbildade är kvoten mellan männens och kvinnornas begynnelselön nära ett. Det tycks således inte finnas några större skillnader mellan könen ifråga om begynnelselönen.

Om spridningen kring medellönen är väsentligt större för kvinnorna än för männen kan man inte utesluta att en stor del av kvinnorna har samma begynnelselöner som männen även om medellönen är lägre för kvinnorna än för männen. För civilingenjörer och civilekonomer kan detta vara fallet.

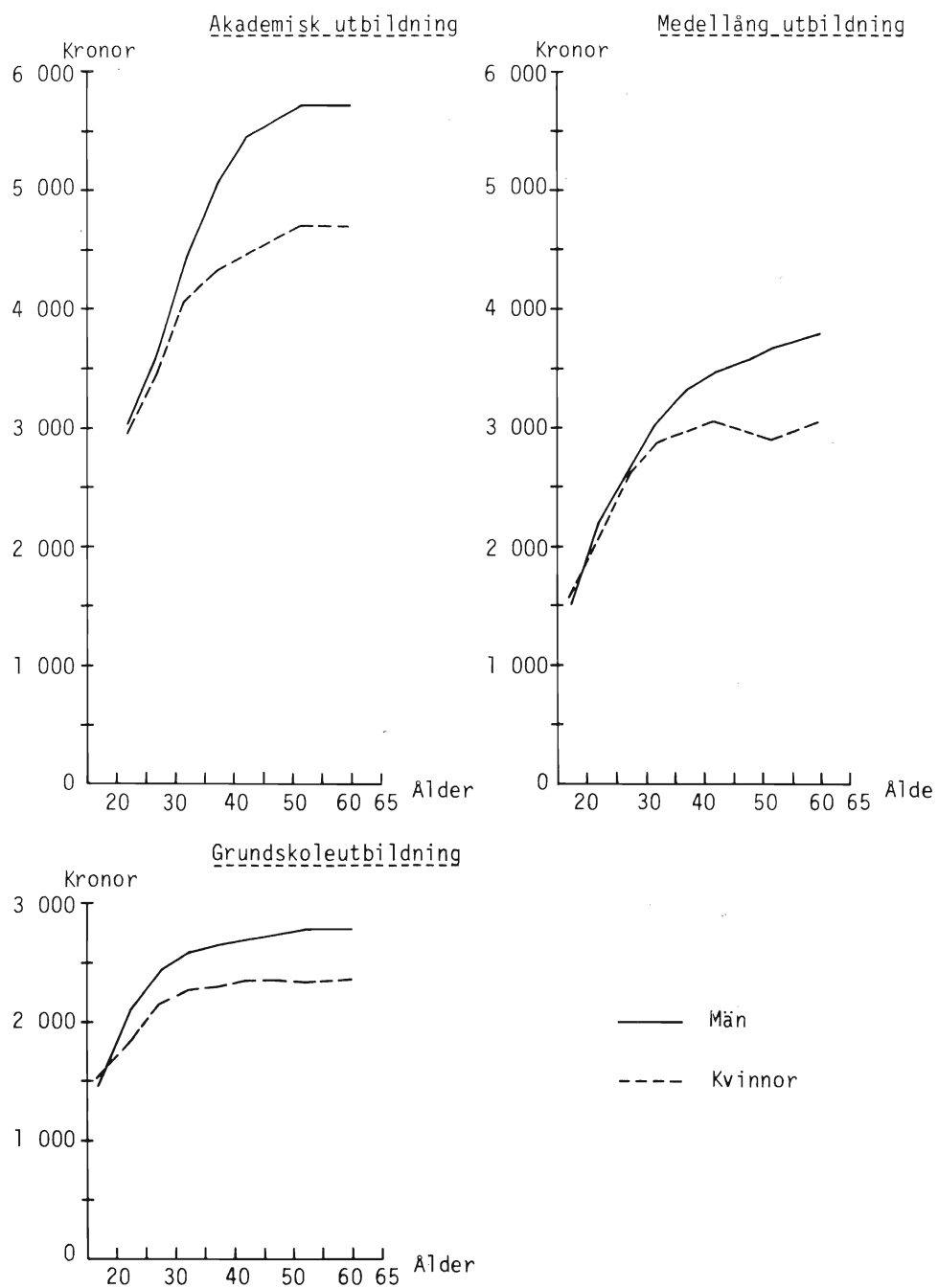
7.4.2 Ålderslönekurvan

Eftersom begynnelselönerna inte skiljer sig mycket mellan män och kvinnor, är det tydligen lörens utveckling under yrkeslivet som förklarar löneskillnaderna mellan män och kvinnor som är lika gamla och har samma utbildning. Ålderslönekurvor för män och kvinnor visas i figur 7:1. Det framgår av denna figur att lönen ökar mycket långsammare med åldern för kvinnor än för män. Detta gäller inte bara för akademiker som har stora möjligheter att göra karriär utan också för tjänstemän med enbart grundskoleutbildning. Kvinnliga tjänstemän uppnår inte höga befattningar i samma utsträckning som manliga, även om de har samma utbildning.

Skillnaden i ålderslönekurvornas lutning kan observeras vilken utbildningsgrupp eller vilken statlig myndighet man än studerar. Medan t.ex. manliga akademiker har 58 % högre lön i åldersgruppen 55 år och äldre än i åldersgruppen 20-24 år, är motsvarande siffra för kvinnliga 42 %. Den största delen av dessa ökningarna beror sannolikt på befordran till högre tjänster, eftersom man endast kan räkna med ungefär 15 % löneökning med åldern på grund av löneklassuppflyttning.

För manliga tjänstemän med medellång utbildning ökar lönen från åldersgruppen 19 år och yngre med 73 %, medan ökningen för kvinnornas del uppgår till 48 %. Skillnaden mellan könen i löneökningar på grund av att man erhåller högre tjänster är således ännu större bland tjänstemän med medellång utbildning än bland akademiker. Bland tjänstemän med

Figur 7:1. Alderslönekurvor för män och kvinnor 1971.
Aritmetisk medellön för fast lön, kronor per månad.



enbart grundskoleutbildning är lönen för män och kvinnor 48 respektive 38 % högre i åldersgruppen 55 år och äldre än i åldersgruppen 19 år och yngre.

Förklaringen till att kvinnorna inte har lika hög lön som männen ens efter standardisering för ålder och utbildning är tydligen att ålderslönekurvorna visar ett mycket flackare förlopp för kvinnor än för män. I det följande skall vi diskutera några tänkbara förklaringar till detta fenomen.

7.4.3 Benägenheten att söka högre befattningar

Varför har inte kvinnor uppnått högre befattningar i samma utsträckning som män? En orsak kan vara att kvinnorna inte har sökt de högre befattningarna. Skillnaden i karriäravancemang skulle i så fall bero på kvinnornas eget val. Men en annan förklaring kan vara att arbetsgivarna valt att besätta tjänsterna med en större andel av de sökande männen än av de sökande kvinnorna.

Den statliga utredningen "Kvinnor i statlig tjänst" tog fram data som belyste denna problematik för 1973.¹ Statliga myndigheter tillfrågades via en enkät om antalet utlysta befattningar och antalet män och kvinnor som sökt respektive erhållit dessa befattningar. Slutsatsen i utredningen var att kvinnorna detta år var lika benägna som männen att söka högre tjänster. Andelen kvinnor som sökte högre tjänster inom den s.k. handläggarkarriären, definierad såsom tjänster i lönegrad A 21 och högre, var lika stor som andelen kvinnor som var anställda i denna karriär, dvs. ungefär 25 %.

Den andel av de sökande som erhöll de sökta tjänsterna skilde sig inte heller särskilt mycket mellan män och kvinnor. Det var alltså ungefär lika svårt för män som för kvinnor att erhålla högre befattningar. Medan 14 % av de sökande kvinnorna erhöll befattningar inom handläggarkarriären, gällde detta 16 % av de sökande männen. På löneplan B var skillnaden större. Medan 10 % av de sökande kvinnorna erhöll befattningar gällde detta 18 % av de sökande männen. I de lägre löneskikten var proportionerna omvända, så att en större del av de sökande kvinnorna än av de sökande männen erhöll de sökta befattningarna.

¹ SOU 1975:43: Kvinnor i statlig tjänst. Utredningen angående kvinnornas situation inom den statligt löne reglerade offentliga förvaltningen.

Resultaten från den statliga utredningen tyder på att varken kvinnornas benägenhet att söka högre tjänster eller arbetsgivarnas val av män eller kvinnor till de utlysta befattningarna kunde förklara den lönemässigt långsammare karriären för kvinnorna. Utredningen säger dock inte något om på vilken nivå de sökta befattningarna låg. Om alla män söker och erhåller tjänster i de högsta lönegraderna i intervallet A 21 och högre, medan alla kvinnor säker och erhåller befattningar i de lägsta lönegraderna inom detta intervall, kommer kvinnornas ålderslönekurva att förbli flackare än männens. En förklaring till att kvinnornas ålderslönekurvor är flackare än männens trots att de enligt den statliga utredningen befordrats lika ofta som männen kan vara att männens befordran medfört en större löneökning än kvinnornas.

En annan tänkbar förklaring är att skillnaderna i ålderslönekurvorna avspeglar tidigare särbehandling av kvinnor. Ålderslönekurvan för 1971 avspeglar ju kvinnornas karriärutveckling under lång tid. Det är tänkbart att om en likadan undersökning gjorts 1963, skulle resultaten ha blivit annorlunda. De kvinnor som i början av 1960-talet inte fick beföringstjänster inom de lägre skikten av handläggarkarriären kunde i början av 1970-talet inte vara med och konkurrera om de högsta tjänsterna i denna karriär. Ålderslönekurvan skulle då avspegla fördröjda effekter av diskriminering.

7.4.4 Antalet yrkesverksamma år

Individerna antas höja sin produktivitet under sin yrkesverksamhet genom att förbättra sina arbetsmetoder och inhämta nya kunskaper. Därigenom meriterar de sig för högre befattningar. En person som endast arbetat en kortare tid skulle därför inte kunna få lika hög lön som en lika gammal person som arbetat längre tid.

För analysen i kapitel 6 antogs att antalet yrkesverksamma år var lika med åldern, sedan åldern vid skolutbildningens slut dragits ifrån. Det finns dock anledning förmoda att åldern när det gäller kvinnorna inte på samma sätt som för männen avspeglar antalet år på arbetsmarknaden. Många kvinnor lämnar ju arbetsmarknaden under ett antal år för att sköta sina barn.

Statistiska centralbyrån har beräknat hur många män och kvinnor som har inträtt på arbetsmarknaden respektive lämnat den under en fem-

årsperiod.¹ Det visade sig att kvinnorna hade en betydligt större rörlighet in i och ut ur arbetskraften än männen. Sålunda var det endast några få procent av männen som inträdde i arbetskraften i åldersgrupperna över 30 år, medan 40 % av den kvinnliga arbetskraften i åldersgruppen 30-34 år inte hade varit i arbetskraften fem år tidigare. Totalt över alla åldersgrupper hade 15 % av männen lämnat arbetskraften och 16 % inträtt i arbetskraften. För kvinnorna var motsvarande tal betydligt större. Så många som 43 % hade trätt in i arbetskraften och 35 % hade lämnat den.

Det är mycket troligt att även bland statstjänstemännen en större andel av kvinnorna börjat arbeta i högre åldrar. Detta vore en förklaring till att kvinnornas ålderslönekurva visar ett flackare förlopp. Tvärsnittskurvan för kvinnorna kommer nämligen i så fall att omfatta både personer som varit i yrkesverksamhet ända sedan de avslutat sin utbildning och personer som nyss inträtt på arbetsmarknaden i högre åldrar. Eftersom de senare inte haft möjlighet att meritiera sig för högre befattningar, kommer de att anställas i befattningar med lägre löner än lika gamla personer som har en sammanhängande arbetsmarknadserfarenhet.

I SAV:s statistik redovisas heltidsanställda manliga och kvinnliga statstjänstemän fördelade efter antalet anställningsår i statlig tjänst.² Siffrorna är inte ett mått på antalet år i arbetslivet, eftersom anställningstid i privat tjänst inte ingår. Dessutom räknas inte heller anställningstid i statlig tjänst som inträffat före ett avbrott på minst 6 år. En person som har 10 års anställningstid i privat tjänst och därefter sedan ett år tillbaka är anställd i statlig tjänst har i denna statistik bara ett års anställningstid. Detta påverkar jämförelsen mellan män och kvinnor, om det finns systematiska skillnader mellan män och kvinnor ifråga om hur lång anställningstid i privat tjänst de har före den statliga tjänsten, eller om en större andel av kvinnorna än av männen har ett avbrott omfattande mer än 6 år.

¹ Metoden har varit att matcha individer ur folkräkningarna 1960 och 1965. Resultaten av undersökningen redovisas i SCB:s publikation Tendenser i arbetsmarknadens rekryteringsmönster 1965-1980. Information i Prognosfrågor 1973:4.

² SAV, lönestatistik 1971, tabell 8. För 82,6 % av de manliga heltidsanställda tjänstemännen finns sådana uppgifter samt för 60,9 % av de heltidsanställda kvinnliga statstjänstemännen. De statstjänstemän för vilka uppgifter om anställningstidens längd saknas är lärarna.

I figur 7:2 visas fördelningen av män och kvinnor efter anställningstid i statlig tjänst och efter ålder. Fördelningen efter anställningstid visar större skillnader mellan könen än fördelningen efter ålder. Sålunda har 41 % av kvinnorna en anställningstid på 0-4 år, medan detta endast gäller 21 % av männen. Den genomsnittliga anställningstiden för kvinnor var 9,8 år och för män 16,2 år. Männen genomsnittsalder var 42,2 år och kvinnornas 36,8.

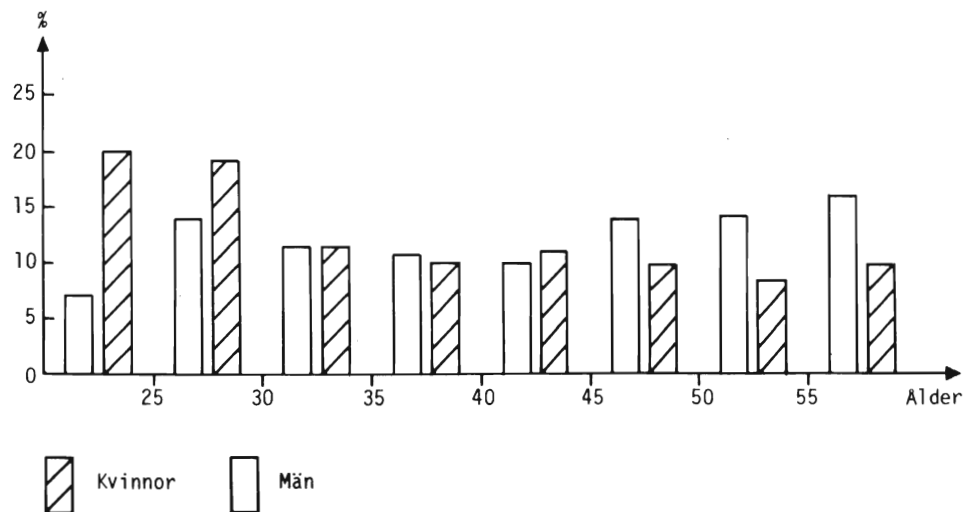
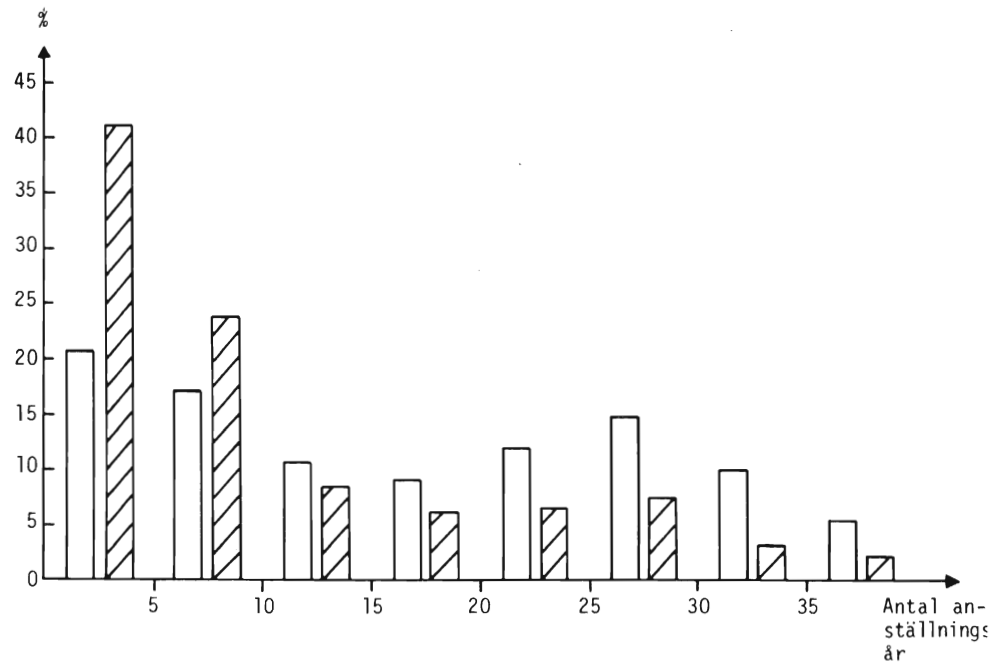
En utredning av Thurnbull & Williams [1974] om löneskillnader mellan manliga och kvinnliga brittiska lärare visar att löneskillnaden utgjorde 8,2 % när man jämförde lärare som var lika gamla men endast 3,5 % när man jämförde lärare som hade lika lång anställningstid. Sammanfattningsvis är det sannolikt att de löneskillnader som vi funnit mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän skulle ha varit mindre om vi hade kunnat jämföra personer med lika lång yrkesverksam tid i stället för personer som var lika gamla.

7.4.5 Avbrott i yrkesverksamheten

Om vi hade kunnat skatta löneprofiler efter antalet yrkesverksamma år skulle skillnaderna mellan männen och kvinnornas löneprofiler antagligen vara mindre än skillnaderna i ålderslöneprofilerna. Det är dock inte troligt att den genomsnittliga lönen för män och kvinnor med samma utbildning och lika många yrkesverksamma år skulle ha varit densamma. Att så var fallet visade sig bl.a. i de ovan refererade undersökningarna av Malkiel & Malkiel [1973] samt av Thurnbull & Williams [1974]

En förklaring kan enligt teorin vara att kunskapskapital liksom fysiskt kapital utsätts för förslitning. En kvinna som stannar hemma från arbetsmarknaden under en period försämrar sina möjligheter på arbetsmarknaden i två avseenden. För det första har hon inte lika lång tid på sig att meritiera sig till högre tjänster som lika gamla personer som är ute på arbetsmarknaden hela tiden. För det andra blir kunskaper som inte kontinuerligt hålls vid liv genom att de används i yrkesverksamhet mindre värda i arbetslivet. Man glömmar vad man en gång lärt sig och utvecklingen gör kunskaperna föråldrade. När man återinträder på arbetsmarknaden efter en lång bortavaro kan arbetsrutiner och metoder ha lagts om så att man måste börja lära sig yrket igen.

Figur 7:2. Fördelning på anställningstid och ålder för heltidsanställda statstjänstemän 1971



Mincer & Polachek [1974] visade att lönen för kvinnor som varit hemma under en period sjönk av just denna anledning. De data författarna använde gällde kvinnor i åldersgruppen 30-44 år, och uppgifter om under vilka perioder kvinnorna varit hemma respektive arbetat fanns för varje enskild kvinna. Frånvaro från arbetsmarknaden visade sig sänka reallönen med 1,5 % för varje års frånvaro. En kvinna som återinträdde i förvärvslivet fick alltså lägre reallön vid återinträdet än hon skulle ha fått året efter det sista yrkesverksamma året före avbrottet, om hon valt att inte göra något avbrott i sin yrkesverksamhet. Kvinnor med högre utbildning fick vidkännas en större sådan sänkning av lönen än kvinnor med kortare utbildning. För akademikergruppen visade sig lönen minska med så mycket som 2,3 % per frånvaroår och för kvinnor med medellång utbildning var minskningen 1,3 % per år. Däremot minskade lönen inte alls för kvinnor med mindre än "high school"-utbildning, vilket bäst motsvarar vår grupp med grundskoleutbildning. Det senare resultatet torde kunna tolkas så att denna grupp saknade kunskaper av det slag som "förslits".

7.5 LÖNESKILLNADENS FÖRÄNDRING MELLAN 1966 och 1971

Det geometriska medelvärdet av löneplanslönen uppgick för kvinnorna till 1 673 kronor 1966 och för männen till 2 194 kronor. Kvinnornas genomsnittslön motsvarade ungefär löneklass A 12 och männens ungefär löneklass A 17. 1971 hade den genomsnittliga löneplanslönen för männen stigit till 3 067 kronor, vilket motsvarade löneklass A 20. För kvinnorna hade lönen stigit till 2 542 kronor, vilket motsvarade löneklass A 16. Kvinnornas medellön hade alltså stigit med fyra löneklasser, medan männens genomsnittslön stigit tre löneklasser.

Kvinnornas genomsnittslön uppgick 1966 till 76,3 % av männens genomsnittslön, medan motsvarande relation 1971 var 82,9 %. Skillnaden i genomsnittslön mellan könen minskade alltså väsentligt mellan dessa båda år. I det följande skall vi undersöka om denna förändring kan förklaras av sådana faktorer som ovan visats kunna förklara en del av löneskillnaderna mellan könen 1971. Resultaten redovisas i tabell 7:8.

En orsak till att löneskillnaden var större 1966 än 1971 kan vara att kvinnornas fördelning på ålders- och utbildningsgrupper var mera skild från männens 1966 än 1971. Utbildningsfördelningen bland männen

Tabell 7:8. Löneskillnader mellan könen bland statstjänstemän
1966 och 1971.

	Män		Kvinnor	
	1966	1971	1966	1971
<u>I. Löneskillnader på grund av olika fördelning på utbildning och ålder</u>				
Medellön	2 194	3 067	1 674	2 542
Förändring % med motsatta könets fördelning på				
utbildning	- 1,4	- 0,7	1,9	0,7
ålder	-11,0	- 8,4	7,1	5,5
Standardiserad medellön	1 943	2 795	1 826	2 702
<u>II. Kvinnornas medellön i procent av männens medellön i den yngsta åldersgruppen</u>				
Akademiker			97,2	97,6
Personer med medellång utbildning			90,9	103,3
Personer med enbart grundskola			112,7	100,7
Samtliga			100,0	102,0
<u>III. Löneskillnader på grund av ålder och utbildning för män respektive kvinnor. Lönens procentuella avvikelse från medellönen för könet</u>				
Akademiker	50,8	43,2	52,2	42,2
Medellång utbildning	0,7	1,0	0,7	1,3
Grundskola	-21,6	-18,1	-16,5	-16,2
Yngsta åldersgruppen	-47,6	-51,1	-30,5	-36,6
Äldsta åldersgruppen	16,7	13,4	20,1	13,7
<u>IV. Löneskillnad mellan könen i procent av männens lön</u>				
Ovägd	23,7	17,1		
Standardiserad	16,8	11,9		

var i stort sett densamma de båda åren 1966 och 1971. För kvinnornas del hade andelen akademiker ökat från 7,3 % till 9,6 % och andelen kvinnor med enbart grundskoleutbildning minskat från 25,3 % till 23,5 %. Åldersfördelningen bland männen hade inte ändrats särskilt mycket mellan 1966 och 1971. Andelen kvinnor i de yngsta åldersgrupperna hade minskat under perioden. 25 % av de kvinnliga statstjänstemännen var yngre än 25 år 1966, medan motsvarande siffra 1971 var 20 %. Andelen kvinnor som var yngre än 40 år uppgick 1966 till 64 % och 1971 till 61 %, medan motsvarande andel bland männen båda åren utgjorde 43 %.

Männens lön skulle 1966 ha varit 11 % lägre än den faktiskt var, om de haft kvinnornas åldersfördelning. 1971 skulle däremot en standardisering för åldersfördelningen ha medfört en minskning av männens lön med endast 8,4 %. Olikheter i utbildningsfördelningen kunde 1966 förklara en löneskillnad på 1,9 % eller 1,4 % beroende på om standardiseringen gjordes med männens eller kvinnornas fördelning för hela aggregatet av statstjänstemän, medan 1971 0,7 % förklarades på detta sätt.

I avsnitt 7.2.2 visades att löneskillnaderna 1971 var mindre i genomsnitt för statstjänstemännen än inom enskilda områden av statsförvaltningen. En förklaring var att en stor del av de kvinnliga statstjänstemännen var lärare. Eftersom utbildningssektorn expanderat under perioden har andelen lärare bland de kvinnliga statstjänstemännen ökat från 44 % 1966 till 50 % 1971.¹ Eftersom lönen för kvinnliga lärare ligger över genomsnittslönen för kvinnliga statstjänstemän, har detta bidragit till att minska löneskillnaden mellan könen för genomsnittet av statsförvaltningen.

Begynnelönerna för kvinnor avvek inte signifikant från begynnelönerna för män 1971. En orsak till den större löneskillnaden mellan könen 1966 skulle kunna vara att begynnelönerna detta år var lägre för kvinnor än för män. För genomsnittet av samtliga statstjänstemän i åldersgruppen -19 år kan dock inte någon sådan skillnad konstateras 1966. För akademiker fanns en liten skillnad, som var av samma storleksordning 1966 som 1971. Bland de grundskoleutbildade låg medellönen i den yngsta åldersgruppen högre för kvinnorna än för männen 1966. Standardavvikelsen för männens medellön var dock större, varför en stor del av kvinnorna ändå inte hade högre begynnelöner än männen. Bland

¹ Räknat på fördelningarna exklusive postverket, eftersom postverket inte finns med i materialet för 1966.

statstjänstemän med medellång utbildning kan man däremot konstatera en signifikant skillnad mellan begynnelselönerna för män och kvinnor 1966. Begynnelselönen för kvinnor med olika slag av gymnasial utbildning låg 12 % under begynnelselönen för män med samma utbildning. Denna skillnad utgjorde en bidragande förklaring till att löneskillnaden mellan könen var större 1966 än 1971.

En ytterligare förklaring till att löneskillnaderna mellan könen har minskat kan vara förändringar i ålderslönekurvornas lutning. För statstjänstemannakåren som helhet visade sig ålderslönekurvorna både för män och för kvinnor ha samma lutning 1966 och 1971. Sålunda var löneskillnaden mellan den äldsta och den yngsta åldersgruppen för männens del 64,3 % 1966 och 64,5 % 1971. För kvinnorna var motsvarande tal 50,6 % 1966 och 50,3 % 1971. Ålderslönekurvorna tycks således inte ha förändrats på ett sådant sätt att det kan förklara att löneskillnaden mellan könen var större 1966 än 1971.

Den löneskillnad som återstod efter standardisering för ålder och utbildning uppgick 1966 till 16,8 %, medan den 1971 uppgick till 11,9%.¹

7.6 KOMMER LÖNESKILLNADERNA MELLAN MÄN OCH KVINNOR ATT FÖRSVINNA?

I detta kapitel har vi diskuterat en del av de faktorer som förklarar att kvinnorna i genomsnitt inte har uppnått lika höga befattningar som männen. Standardisering för ålder och utbildning visade sig kunna förklara ungefär hälften av löneskillnaden mellan könen. Det har dock inte varit möjligt att analysera alla de faktorer som enligt teorin för investeringar i kunskapskapital kan förklara löneskillnaderna mellan män och kvinnor.

I denna analys har det inte varit möjligt att undersöka hur stora skillnader det finns mellan män och kvinnor när det gäller deltagandet i arbetslivet sett över hela livsrytmen. För att kunna undersöka detta skulle man utöver uppgifter om ålder och utbildning behöva information om individernas hela arbetshistoria. Man skulle behöva veta under vilka perioder individerna studerat, arbetat i förvärvsverksamhet eller varit hemarbetande. Dessutom skulle det vara värdefullt att ha till-

¹ När standardiseringen görs med männens fördelning, dvs.

$1 - \frac{1\ 826}{2\ 194} \cdot 100 = 16,8 \%$. Se tabell 7:8. Standardisering med kvinnornas fördelning ger för 1966 $1 - \frac{1\ 674}{1\ 943} \cdot 100 = 13,8 \%$.

gång till uppgifter om löneutvecklingen under hela yrkeslivet för individer.

Löneskillnaderna mellan män och kvinnor visade sig ha minskat under perioden 1966-1971. Det finns anledning att vänta sig att dessa skillnader kommer att minska ytterligare. Kvinnor börjar alltmer se det som naturligt att under större delen av den aktiva åldern ha ett yrkesarbete. Detta kommer att påverka deras utbildnings- och yrkesval så att det blir vanligare att kvinnor väljer längre utbildning och yrken som kräver större mängder av inläring under yrkeslivet.

En sådan utveckling kräver dock att den arbetsfördelning som för närvarande råder inom familjerna ändras. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor kommer sannolikt inte att försvinna helt så länge arbetsfördelningen i hemmen inte utjämnas. Vissa yrken kräver möjligheter att resa eller att arbeta över. Om kvinnor inte har möjlighet till detta är också det en orsak till att karriärutvecklingen blir långsammare för kvinnorna än för männen.

KAPITEL 8

LÖNEPOLITIK OCH LÖNESTRUKTUR

8.1 INLEDNING

I de två närmast föregående kapitlen har lönestrukturen setts som ett resultat av olika individers beslut att investera i sin egen produktiva förmåga genom utbildning av olika slag. I detta kapitel skall vi undersöka strukturen från en annan utgångspunkt, nämligen mot bakgrund av löntagarorganisationernas mål.

Avtalsförhandlingarna bedrivs så att arbetsorganisationerna vid varje förhandling för fram någon eller några grupper vars lönesituation ges prioritet i förhandlingarna. I kapitel 4 gjordes ett försök att beskriva och tolka organisationernas lönepolitiska mål. Några av dessa kan tolkas som önskemål om krympande löneskillnader. En av samtliga organisationer accepterad ståndpunkt är att lönerna inte skall variera mellan olika orter. Samtliga organisationer har också uttalat att de vill minska löneskillnaderna mellan män och kvinnor.

Låglönepolitiken omfattas av samtliga organisationer men med en något olika tolkning av begreppet. Medan SACO säger sig vilja driva en politik för löneutjämning inom sin medlemsgrupp vill SF förbättra de lägst avlönades situation på bekostnad av de högst avlönades, oavsett organisationstillhörighet (se kapitel 4).

Genom att jämföra lönestrukturen 1966 och 1971 kan vi undersöka om förändringarna har gått i den riktning som motsvarar de lönepolitiska ambitionerna. Däremot är det med denna metod inte möjligt att särskilja effekter av lönepolitik från marknadsmässigt bestämda förändringar.

Ett särskilt lönepolitiskt program har publicerats för skolsektorn,¹ vilket motiverar en särskild undersökning av lönestrukturen bland lärarna.

¹ Lönepolitiskt program för undervisningsområdet TCO-S, LP-TFU, Stockholm 1973.

8.2 DET STATISTISKA MATERIALETS ANVÄNDBARHET FÖR EN UNDERSÖKNING AV LÖNEPOLITIKEN

Utbildningsgrupperingen har använts för att separera de grupper av statstjänstemän som utgör de huvudsakliga rekryteringsområdena för de tre stora löntagarorganisationerna. En jämförelse mellan antalet medlemmar i löntagarorganisationerna och antalet personer enligt utbildningsindelningen ges i tabell 8:1.

Även om utbildningsindelningen visar en rätt god överensstämmelse med statstjänstemännens fördelning på de tre huvudorganisationerna är det naturligtvis en förenkling att som i det följande använda utbildning och organisationstillhörighet synonymt. SACO anses således ha till sitt syfte att påverka akademikernas lönestruktur, TCO-S att påverka lönestrukturen för personer med medellång utbildning och SF att påverka lönestrukturen för de grundskoleutbildade. Denna förenkling torde dock inte vara så stor att den helt skulle omöjliggöra slutsatser om huruvida lönestrukturens förändring är förenlig med de lönepolitiska ambitionerna.

Tabell 8:1 Antalet statstjänstemän efter utbildning och organisations-tillhörighet 1971.

Personer i denna utredning			Medlemmar i löntagarorganisationerna		
	Antal	Andel kvinnor %		Antal	Andel kvinnor %
Akademiker	46 065	27,0	Statsanställda, SACO	48 100	30,0 ^a
Personer med medellång utbildning	202 066	42,9	TCO-S SR	184 500 19 200	46,3 ^b
Personer med enbart folk- eller grundskola	97 017	31,4	SF löneplansanställda	95 000	23,1
Summa	345 148		Summa	346 800	

^a Helä SACO.

^b Helä TCO.

För att undersöka om lönestrukturen inom SACO-kollektivet blivit mer utjämnad mellan 1966 och 1971 kan man undersöka lönespridningen för akademiker dessa båda år. En aspekt av detta är hur löneskillnaderna mellan akademiker med olika typ av verksamhet förändrats. De grupper som jämförs är då t.ex. akademiker anställda vid skolväsendet och vid domstolsväsendet. På liknande sätt kan löneutjämnningen inom TCO-gruppen undersökas genom en jämförelse mellan personer med medellång utbildning vid t.ex. polisväsendet och lotsväsendet.

Den statistik som används för att belysa förändringar i lönestrukturen redovisar löneplanslönen för 1966 och 1971. Löneplanslönen påverkas av de generella lönelyften samt B-listeåtgärder, dvs. höjningar i lönegradsplaceringen för olika tjänster, men däremot inte av förändringar i olika typer av lönetillägg (C-listeåtgärder).

Båda undersökningsåren var löneförhandlingarna långvariga, vilket har fått till följd att inte alla de löneförändringar som beslutats hade hunnit genomföras vid statistikinsamlingstillfället. I huvudsak ingick endast de generella löneökningarna för 1966 i detta års lönestatistik, medan de löneförändringar enligt B-listan som beslutats för 1966 inte ingick i detta års statistik. Detta innebär att lönestatistiken för 1966 egentligen visar 1965 års lönerelationer men med 1966 års nivåer för lönerna. Det är alltså möjligt att de B-listeåtgärder som genomfördes efter statistikinsamlingstillfället medförde modifieringar av de lönerelationer för 1966 som kommit att redovisas i statistiken. För 1971 finns ett motsvarande problem i och med att vissa B-listeåtgärder inte kommit att registreras i statistiken.

Dessa problem skulle ha varit allvarliga om syftet varit att visa de förändringar i lönestrukturen som följde av just 1966 respektive 1971 års avtal. Men syftet är inte att visa ett särskilt års förändringar utan att undersöka i vilken riktning lönerelationerna förändrats under hela perioden. De förändringar i lönestrukturen som beslutats för 1966 men inte hunnit genomföras före statistikinsamlingstillfället har i stället påverkat lönestatistiken 1967 och senare år. Dessutom är lönestrukturen under ett visst år inte i avgörande grad bestämd av löneförändringarna under just detta år. Löneförändringarna ett visst år är troligen inte av en sådan storleksordning att de väsentligt förändrar de lönerelationer som gällde året innan. Eftersom studien i detta kapitel varit begränsad till två tvärsnitt vet vi emellertid inte hur stora förändringarna mellan två intilliggande år är. Ytterligare undersökningar borde därför omfatta flera undersökningsår.

8.3 LÖNESKILLNADER MELLAN DE TRE ORGANISATIONERNA

Bland medlemmarna i Statsanställdas Förbund finns de lägst betalda statstjänstemännen. För SF har låglönepolitiken, förutom önskemål om minskad lönespännvidd bland de egna medlemmarna, också den innebörden att den egna gruppens löner bör höjas i relation till lönerna för andra grupper av statstjänstemän. Det är därför av intresse att undersöka det genomsnittliga löneläget för SF-gruppen i förhållande till de andra grupperna.

Lönestrukturen har mellan 1966 och 1971 klart förändrats i den av SF önskade riktningen. Medan den genomsnittliga löneökningen för akademiker var drygt 30 % under femårsperioden 1966 till 1971, var den för de grundskoleutbildade nära 50 % och för de statstjänstemän där TCO-S har sitt huvudsakliga rekryteringsområde omkring 42 %.

Dessa olikheter i ökningstakten har lett till minskade löneskillnader mellan SF:s medlemmar och övriga organisationers medlemmar. 1966 hade akademiskt utbildade statstjänstemän en månadslön som var ungefär 50 % högre än lönen för dem med medellång utbildning, och dessa hade i sin tur en månadslön som låg ungefär 20 % högre än lönen för statstjänstemän med grundskoleutbildning (se tabell 8:2). Den största förändringen har inträffat i akademikernas relativa löneläge. Gapet mellan lönerna för akademiker och grundskoleutbildade har krympt från ca 70 % till ca 60 % av genomsnittet för samtliga statstjänstemän.

Tabell 8:2. Genomsnittlig procentuell avvikelse för olika utbildningsgrupper från medellönen för samtliga statstjänstemän, åldersstandardiserad.

Utbildningsgrupp	Män		Kvinnor	
	1966	1971	1966	1971
Akademiker	50,8	43,6	52,2	40,7
Tjänstemän med medellång utbildning	0,7	1,2	0,7	0,2
Grundskoleutbildade	-21,6	-17,9	-16,5	-17,0

Anm.: För att göra talen jämförbara mellan 1966 och 1971 har 1966 års vikter på restriktionen tillämpats båda åren (se uttryck (5:3) i kapitel 5).

8.4 LÖNESPRIDNINGEN INOM ORGANISATIONERNA

8.4.1 Den individuella lönespridningen

Ett inslag i organisationernas lönepolitik har varit en strävan att utjämna löneskillnaderna inom de egna leden. Om denna politik varit framgångsrik har den individuella spridningen kring medelvärdena minskat. Om SACO minskat lönespridningen bland sina egna medlemmar, borde lönespridningen bland tjänstemän med akademisk utbildning ha minskats. På samma sätt borde en minskad lönespridning bland TCO:s medlemmar resultera i mindre löneskillnader mellan personer med medellång utbildning och en minskad lönespridning bland SF:s medlemmar resultera i en mindre lönespridning bland de grundskoleutbildade.

Ett sätt att undersöka detta är att beräkna kvoten mellan standardavvikelseerna och medelvärdena (variationskvoten) såsom gjorts i tabell 8:3. Tabellen visar att det förekom mindre löneskillnader mellan akademiker 1971 än 1966. Detta gällde både för manliga och kvinnliga akademiker. För TCO-gruppen skedde en motsvarande minskning av lönespridningen.

Inom SF-gruppen var lönespridningen både 1966 och 1971 mindre än inom de båda andra organisationerna, men minskningen av lönespridningen mellan de båda åren var mindre inom SF än inom de båda andra organisationerna. Bland SF:s yngre medlemmar ökade spridningen rent av något. Man kan kanske tolka detta så att SF:s politik varit mer inriktad på eller åtminstone mer framgångsrik när det gällt att höja den genomsnittliga lönen för kollektivet än att genomföra en ytterligare utjämning bland de egna medlemmarna. Det kanske inte uppfattas som angeläget att lönespridningen minskar ytterligare om man vill att lönerna i någon mån skall variera med arbetets krav.

8.4.2 Löneskillnader mellan områden av statsförvaltningen

Den minskning av lönespridningen som kunde konstateras ovan kan bero på att löneskillnaderna blivit mindre antingen mellan personer med liknande arbetsuppgifter eller mellan personer med olikartade arbetsuppgifter. Eftersom vi inte har något mått på arbetsuppgifternas art kan vi inte undersöka vilken av dessa båda förklaringar som är relevant. Men om löneskillnaderna mellan olika områden av statsförvaltningen har minskat, kan detta vara ett tecken på att löneskillnader mellan personer med olika arbetsuppgifter har minskats.

Tabell 8:3. Den individuella lönespridningen bland statstjänstemännen inom olika utbildnings- och åldersgrupper. Standardavvikelse i procent av medellönen

	Män		Kvinnor	
	1966	1971	1966	1971
<u>Akademisk utbildning</u>				
Aldersgrupp 25-29 år	18	16	14	15
" 35-39	24	19	20	14
" 55-	25	20	22	18
Samtliga åldersgrupper	31	26	23	20
<u>Medellång utbildning</u>				
Aldersgrupp 25-29 år	20	16	18	17
" 35-39	23	21	21	17
" 55-	31	28	22	21
Samtliga åldersgrupper	31	29	27	23
<u>Grundskola</u>				
Aldersgrupp 25-29 år	13	15	12	14
" 35-39	11	19	14	16
" 55-	21	19	17	15
Samtliga åldersgrupper	18	19	19	19

I kapitel 5 visades att det finns genomsnittliga löneskillnader mellan tjänstemän, som arbetar inom olika områden av statsförvaltningen, även om de har samma utbildning och är lika gamla. Dessa skillnader kan användas för att undersöka det relativa löneläget vid olika myndigheter inom de tre löntagargrupperna. Med hjälp av den statistiska modell som presenterades i kapitel 5 kan de åldersstandardiserade löneskillnaderna inom olika områden av statsförvaltningen beräknas. Resultaten av en sådan beräkning, där separata modeller använts för de tre utbildningsgrupperna, redovisas i tabell 8:4. Om man t.ex. jämför akademiker som arbetar inom olika områden av statsförvaltningen, kan man utröna vilka SACO-grupper som 1966 hade löner under det

Tabell 8:4. Aldersstandardiserade löneskillnader mellan manliga tjänstemän anställda vid olika myndigheter 1966 och 1971. Procentuell avvikelse från medellönen för respektive utbildningsgrupp.

Myndighet	Akademiker		Tjänstemän med medellång utbildning		Grundsk utbildade
	1966	1971	1966	1971	1966
Universitet och högskolor	1,6	2,8	- 1,1	2,7	- 6,1
Gymnasier och fackskolor	- 5,6	- 7,2	12,8	16,5	-11,1
Obligatoriska skolväsendet	-10,7	- 8,5	10,5	20,6	5,3
Övrig utbildning och forskning	- 7,0	- 4,3	3,8	21,7	2,3
Karolinska sjukhuset	4,9	0,4	13,3	- 4,5	- 5,2
Övrig hälso- och sjukvård	8,1	1,8	10,0	2,9	- 1,5
Riksförsäkringsverket	0,8	- 1,7	7,8	29,5	4,4
Övrig socialvård	3,3	- 2,5	- 5,3	- 2,4	- 3,1
FOA	18,5	7,5	14,5	14,1	5,8
Militära tjänstemän	-23,5	- 6,7	1,8	6,0	-45,6
Övriga tjänstemän inom försvaret	5,3	- 1,2	- 6,1	3,1	1,5
Polisväsendet	16,6	- 8,7	- 8,2	- 4,0	- 2,3
Domstolsväsendet	20,6	8,4	-28,3	-10,3	-11,3
Kriminalvården	-14,1	-14,6	-15,5	-14,0	- 1,2
Övrigt rättsväsende	37,8	10,3	52,1	65,2	0,1
Utrikesförvaltningen	16,4	6,8	14,2	26,5	12,1
SIDA	21,0	5,8	34,2	36,9	-12,5
SCB	6,0	1,3	- 0,1	11,1	2,8
Tullverket	- 5,3	- 3,7	-10,3	- 2,6	4,4
Övrig allmän förvaltning	11,4	5,7	3,6	14,1	7,1
Sjöfartsverket	17,2	5,3	-19,1	5,1	- 7,8
Arbetsmarknadsverket	- 9,3	-16,3	- 5,5	- 1,9	2,5
Övriga myndigheter inom ekonomiska tjänster	4,4	- 1,3	3,1	8,0	2,5
Religiös verksamhet	-11,7	-15,3	6,7	15,4	0,2
Kulturell verksamhet	- 1,0	- 6,2	- 2,1	- 1,0	- 2,3
Statens järnvägar	19,3	10,0	- 8,4	6,1	0,2
Televerket	9,2	- 0,7	7,3	9,7	1,2
Övriga affärsverk	12,2	4,3	2,7	7,9	5,8
Lönespridning mellan myndigheter, dvs. standardavvikelse för de ovanstående talen i % av genomsnittet för samtliga myndigheter	12,5	9,6	14,8	15,4	10,7

Anm.: I syfte att göra talen jämförbara också mellan de båda åren har samma för restriktionen tillämpats 1966 och 1971. (Se uttryck (5:3) i kapitel 5.)

åldersstandardiserade genomsnittet. En utjämningspolitik inom akademikergruppen borde då ha inneburit ett försök att höja det genomsnittliga löneläget för sådana grupper.

De grupper som var lågavlönade jämfört med andra manliga akademiker 1966 bestod av anställda vid kriminalvården, lärare vid det obligatoriska skolväsendet, militära tjänstemän med akademisk utbildning samt anställda vid AMS och arbetsförmedlingarna. Av dessa grupper hade lärarna vid det obligatoriska skolväsendet fått ett förbättrat relativt löneläge 1971 så att löneskillnaderna mellan akademiska lärare vid gymnasie- och grundskola nästan helt eliminerats. Löneläget för militära tjänstemän med akademisk utbildning hade likaså förbättrats i relation till det för andra akademiker. Arbetsförmedlingstjänstemän och akademiker anställda vid kriminalvården hade däremot 1971 fått sitt löneläge i förhållande till andra akademiker ytterligare försämrats.

Några av de grupper som TCO under perioden 1966-1971 fört fram särskilda löneyrkanden för har varit poliser, lotsar och tulltjänstemän. Dessa grupper var bland dem som 1966 hade en lön under genomsnittet för samtliga statstjänstemän med medellång utbildning. Polisernas lön låg 8 % under genomsnittet, lotsarnas 19 % och tulltjänstemännens 10 %. För alla dessa tre grupper hade det genomsnittliga relativa löneläget höjts 1971, mest för lotsarna.

De stora grupperna av SF-anslutna finns inom affärsverken, försvaret, kriminalvården och den grupp som i tabellen benämns övrig allmän förvaltning. Den lön som SJ-anställda och anställda vid televerket hade låg både 1966 och 1971 strax ovanför genomsnittslönen för samtliga statstjänstemän med grundskoleutbildning, medan löneläget vid övriga affärsverk låg något högre.

Det relativa löneläget vid olika myndigheter är olika för de tre utbildningsgrupperna. De myndigheter som är höglönemyndigheter för SACO är inte alltid det för TCO och SF. Domstolsväsendet kan t.ex. sägas vara en höglönemyndighet för akademiker, medan det är en låglönemyndighet för tjänstemän med medellång utbildning och grundskoleutbildning.

Ett sammanfattande mått på lönespridningen mellan myndigheterna har beräknats i den sista raden i tabell 8:4. Detta mått har beräknats så att genomsnittslönen vid var och en av myndigheterna har utgjort en observation. Med utgångspunkt från dessa observationer har standardavvikelsen i procent av medelvärdet för samtliga myndigheter beräknats.

Enligt detta mått minskade lönespridningen mellan myndigheterna mellan 1966 och 1971 endast för akademikerna. Ett annat mått är variationsbredden, dvs. skillnaden mellan medellönen i den myndighet där lönen var högst och den där lönen var lägst, vilken kan beräknas från tabell 8:4. Enligt detta mått minskade lönespridningen för alla tre utbildningsgrupperna.

8.4.3 Löneskillnader mellan män och kvinnor inom de tre löntagar-kollektiven

Hela kapitel 7 ägnades åt en analys av löneskillnaderna mellan män och kvinnor. En aspekt som inte behandlades var om kvinnolönefrågan är en låglönefråga eller om löneskillnaderna mellan män och kvinnor är lika stora bland SACO:s medlemmar som bland SF:s.

Löntagarorganisationerna har verkat för att sådant som kan uppfattas som särbehandling av kvinnor skall tas bort i det statliga lönesystemet. En sådan olikhet som fanns i det statliga lönesystemet både 1966 och 1971 var skillnaderna mellan den s.k. kvinnliga befordringsgången 1 A och den s.k. manliga befordringsgången 1 C. Båda omfattade biträdestjänster av olika slag, men den förra dominerades av befattningar, till vilka huvudsakligen kvinnor rekryterades, och den senare av befattningar, till vilka huvudsakligen män rekryterades. Slutlönegraden var högre i befordringsgång 1 C än i befordringsgång 1 A, och lönegradshöjningarna skedde efter anställningstid i den kvinnliga befordringsgången, medan de skedde efter uppnådd levnadsålder i den manliga. Dessa skillnader togs bort först 1974, då de båda befordringsgångarna sammanslogs. Vissa åtgärder för att minska olikheterna mellan dem vidtogs dock under perioden 1966-1971.

Andra åtgärder som syftat till förbättringar för kvinnorna har varit att höja slutlöneklassen för de tjänster som domineras av kvinnor. En liknande effekt har uppnåtts genom att man generellt höjt lönerna för de lägst betalda tjänsterna, eftersom kvinnorna dominerar i dessa. Genom att en del av de generella höjningarna utgätt i form av kronalstillägg i stället för procentuella tillägg borde också den procentuella löneskillnaden mellan könen ha minskat.

De nämnda åtgärderna har alla inriktats på att höja lönerna för lågavlönade kvinnor. Trots detta har löneskillnaden mellan män och kvinnor inte krympt lika mycket för SF-gruppen som för de båda övriga

löntagarkollektiven. Av tabell 8:5 framgår att den åldersstandardiserade löneskillnaden mellan könen var ungefär lika stor inom de tre löntagarkollektiven 1966, men denna löneskillnad hade 1971 krympt mindre för SF-kollektivet än för de båda andra. En förklaring till att det 1971 fortfarande återstod 13 % i löneskillnad mellan män och kvinnor inom SF kan vara att en del av de nämnda åtgärderna också höjt löneläget för de lägst avlönade männen.

Av tabell 8:5 framgår att kvinnolönefrågan inte kan sägas vara endast ett låglöneproblem. Löneskillnader mellan könen finns inom alla tre grupperna. I SACO-gruppen hade kvinnorna 1971 10,9 % lägre lön än männen efter åldersstandardisering, inom TCO 11,8 % och inom SF 13,4 %. Löneskillnaden mellan könen står alltså i omvänd proportion till längden på utbildningen.

8.5 REGIONALA LÖNESKILLNADER

Det regionala målet för lönestrukturen kan formuleras: "Statstjänstemän bör ha samma lön för samma arbete oavsett var i landet de arbetar." Denna uppfattning fanns inte då det statliga lönesystemet utarbetades. Detta innehöll ursprungligen en systematisk olikhet i lön mellan olika regioner genom ortsgruppssystemet, vilket ursprungligen motiverades av olikheter i levnadskostnader mellan regioner. 1966 existerade ortsgrupperna 3, 4 och 5 medan ortsgrupperna 1 och 2 hade slopats. 1971 hade även ortsgrupp 3 slopats och fr.o.m. 1976 har ortsgrupperingen avskaffats helt. Samma lön utgår nu över hela landet för

Tabell 8:5. Löneskillnaden mellan manliga och kvinnliga statstjänstemän inom olika utbildningsgrupper. Procent av männens lön.

Utbildningsgrupp	1966		1971	
	Ej standardiserad	Åldersstandardiserad	Ej standardiserad	Åldersstandardiserad
Akademiker	19,8	17,1	14,8	10,9
Tjänstemän med medellång utbildning	22,1	17,6	15,6	11,8
Grundskoleutbildade	22,7	17,8	18,0	13,4

samma löneklassplacering. Detta innebär samma lön för befattningar som i det statliga lönesystemet värderas lika. Regionala löneskillnader kan dock förekomma även sedan ortsgruppsindelningen slopats. En större andel högre befattningar i en region än i en annan medför t.ex. ett högre löneläge.

Av tabell 8:6a framgår att lönesummorna 1971 fördelade sig i nästan exakt samma proportioner som antalet statstjänstemän mellan de fyra regioner som här har utskilts. Utbildningsfördelningen i tabell 8:6b visar att en något mindre andel tjänstemän med grundskoleutbildning och en något större andel tjänstemän med akademisk utbildning arbetar i Stockholms län än i de övriga regionerna.

Den nära nog totala avsaknaden av regionala löneskillnader kan vara av ett visst intresse i samband med den debatt som förts beträffande utlokaliseringen av statliga myndigheter. Ett syfte med utlokaliseringen kan belysas genom ett citat från propositionen om utlokalisering av statliga myndigheter (prop. 29 1971):

"Delegationen framhåller emellertid att en tillväxtbefrämjande stimulans för lokaliseringssorterna uppnås inte bara genom viss kvantitativ lokalisering. Av lika stor betydelse är att orterna får ett tillskott av kvalificerad arbetskraft som har ledningsfunktioner samt sysslar med kvalificerat tekniskt och vetenskapligt arbete. Staten får inte bidra till att skapa regioner utan arbetskraft med högre utbildning, vilket skulle få allvarliga ekonomiska, sociala och kulturella konsekvenser. Staten bör istället främja tillkomsten av samhällen med en så differentierad arbetsmarknad som möjligt."

Eftersom det nästan inte finns några regionala skillnader i fråga om statstjänstemännens fördelning på utbildningsgrupper, kommer utlokaliseringen av statliga verk sannolikt inte att påverka lönestrukturen bland statstjänstemännen inom regionerna. Eftersom utbildningsfördelningen är relativt likartad kan man inte hävda att staten bidragit till "att skapa regioner utan arbetskraft med högre utbildning". Men utlokaliseringen kan ändå få de positiva konsekvenser som delegationen avser, om de utlokaliserade statstjänstemännen har en annan utbildnings- och befattningsstruktur än den genomsnittliga på den mottagande orten.

I tabell 8:6c återges ålders- och utbildningsstandardiserade regionala löneskillnader. Eftersom det statliga lönesystemet 1971 skilde mellan ortsgrupperna 4 och 5, skulle man förvänta sig att lönerna är högre inom de regioner där lön utgår enligt ortsgrupp 5 än där lön ut-

Tabell 8:6. Regionala löneskillnader för statstjänstemän.

a) Procentuell fördelning av statstjänstemännens antal och lönesumma 1971

Region	Antalet statstjänstemän	Lönesumma
Stockholms län	29,0	29,8
Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län	16,3	15,9
Skogslänen	20,5	20,5
Övriga län	33,8	34,2
Hela landet	100,0	100,0

b) Statstjänstemännens procentuella fördelning på utbildningsgrupper och regioner 1971

Utbildningsgrupp	Stockholms län	M-län + Ö-län	Skogslänen ^a	Övriga län	Hela landet
Akademiker	15,9	14,8	10,0	12,4	13,4
Tjänstemän med medellång utbildning	59,0	54,5	59,6	59,4	58,5
Tjänstemän med enbart grundskola	25,1	30,7	30,4	28,2	28,1
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

c) Medellönens procentuella avvikelse i olika regioner från medellönen för statstjänstemän i hela landet 1971^b

Region	Män	Kvinnor
Stockholms län	4,0	1,2
Göteborgs och Bohus län samt Malmöhus län	-2,1	-0,8
Skogslänen	0,3	2,1
Övriga län	-2,0	0,5

^a Skogslänen = Värmlands län, Kopparbergs län, Gävleborgs län, Jämtlands län, Västerbottens län, samt Norrbottens län.

^b Utbildnings- och åldersstandardiserade löneskillnader, beräknade på den fasta lönen.

går enligt ortsgrupp 4.¹ Löneskillnaden mellan ortsgrupp 5 och ortsgrupp 4 varierade 1971 mellan 5 % i de lägsta lönegraderna och 0,6 % i de högsta. För samtliga ortsgruppsindelade lönegrader på A- och U-planerna har den genomsnittliga löneskillnaden beräknats uppgå till 3,3 %. För männens del är lönerna högre i Stockholms län och skogslänen än i de övriga länen, vilket bl.a. kan tolkas som en effekt av ortsgruppsystemet. För kvinnornas del är lönen däremot trots ortsgruppsystemet lägre i Stockholms län än i övriga regioner. De kvinnliga statsanställda som arbetar i Stockholms län har tydligen lägre befattningar än kvinnor med samma utbildning och ålder har uppnått i övriga regioner. Detta står i rakt motsättning till den bild av den regionala befattningsstrukturen som utlokaliseringsbeslutet grundade sig på.

De regionala löneskillnaderna är således av försumbar storlek och det lönepolitiska målet lika lön inom olika regioner är praktiskt taget redan uppnått.

8.6 TCO:s LÖNEPOLITISKA PROGRAM FÖR UNDERVISNINGSSOMRÅDET OCH LÖNESTRUKTUREN INOM SKOLSEKTORN

8.6.1 Det lönepolitiska programmet

En delegation inom TCO-S har utarbetat ett lönepolitiskt program för undervisningssektorn, vilket i detta avsnitt får tjäna som utgångspunkt för en diskussion av lönestrukturen bland lärarna.²

Programmet sägs vara ett försök att tillämpa de allmänna lönepolitiska mål som TCO har för lärarna (se kapitel 4). Några av de löneskillnader som man enligt programtexten vill bekämpa kan belysas med ett citat:

"Delegationen slår fast att dagens löneskillnader på undervisningsområdet vilar på traditionella synsätt och föråldrade värderingar i stället för att utgå från en enhetlig syn på lärararbetet. Fastställande

¹ Ortsgrupp 5 omfattade 1971: I Stockholms län kommunerna Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Tyresö, Täby och Vaxholm; i Väster-norrlands län Fjällsjö; i Jämtlands län Alsen, Berg, Frostviken, Föllinge, Hallen, Hammerdal, Hede, Kall, Mörsil, Offerdal, Rödön, Ström, Tännäs, Undersåker, Åre och Östersund; i Västerbottens län Dorotea, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman och Vilhelmina; samt i Norrbottens län samtliga kommuner. Övriga kommuner i landet tillhörde ortsgrupp 4.

² Lönepolitiskt program för undervisningsområdet TCO-S, LP-TFU, Stockholm 1973.

av lönen efter olika lärargrupperns andel kvinnliga eller manliga befattningshavare, fastställande av lönen med stadietillhörigheten som självständigt styrande faktor och fastställande av lönen efter undervisningsämnenas s.k. teoretiska eller s.k. praktiska karaktär är oacceptabelt. Delegationen anser att följande faktorer är mest relevanta och därför särskilt bör beaktas vid bedömningen av skillnader i olika läraruppgifters ansvar, påfrestning och svårighetsgrad:

- a) Mångsidig specialiserad eller tekniskt komplicerad undervisning.
- b) De undervisade elevernas ålder.
- c) Elev-, föräldra- och arbetslivskontakter.
- d) Grad av ansvar för elevernas utveckling, emotionellt, kunskaps- och färdighetsmässigt.
- e) Grad av psykisk och fysisk påfrestning i arbetsuppgifterna.
- f) Skillnader i ansvar för elever i samband med betydande säkerhetsrisker."¹

De löneskillnader på lärarområdet som enligt citatet bör bekämpas kan undersökas med hjälp av det empiriska material som insamlats till denna studie. Den ovan återgivna sammanfattningen i punktform tycks dock strida mot innehållet i citatet. Sålunda tycks punkt a) kollidera med kravet på utjämning mellan lärare i praktiska och teoretiska ämnen och punkt b) kollidera med kravet på utjämning mellan olika skolstadier.

8.6.2 Löneskillnader på grund av lärarnas utbildning

Det lönepolitiska programmets uttalande att "löneskillnader ... vilar på föråldrade värderingar i stället för att utgå från en enhetlig syn på lärararbetet" kan tolkas så att lärarlönerna bl.a. beror av vad tjänstemän med samma utbildning kan erhålla i alternativa sysselsättningar utanför utbildningssektorn. I tabell 8:7 undersöks därför om lönerna för lärare med några typer av akademisk utbildning ligger på samma relativa lönenivå som dessa akademiker får på andra håll inom statsförvaltningen. Eftersom en stor del av akademikerna är anställda inom statsförvaltningen kan en sådan jämförelse mellan utbildningssektorn och övrig statsförvaltning vara av intresse även om det skulle ha varit önskvärt att också kunna jämföra med lönerna inom privat sektor.

För det första kan man på grundval av jämförelsen i tabell 8:7 se att lönespridningen mellan akademiker med olika utbildning är mindre inom utbildningssektorn än inom statsförvaltningen i övrigt. För det andra kan man konstatera att lönerna inom utbildningssektorn inte dif-

¹ Lönepolitiskt program för undervisningsområdet LP-TFU, Stockholm 1973.

Tabell 8:7. Genomsnittlig löneskillnad mellan tjänstemän med viss utbildning och tjänstemän med utbildningen fil.mag., fil.kand. eller pol.mag. inom undervisningsområdet och inom hela den statliga sektorn 1971.

Utbildning	Män		Kvinnor	
	Utbildningssektorn, %	Samtliga statstjänstemän, %	Utbildningssektorn, %	Samtliga statstjänstemän, %
Läkare	34,7	43,5	61,9	68,1
Fil.lic., fil.dr	23,9	11,6	31,1	16,9
Civilingenjörer	10,3	8,1	4,2	2,2
Civilekonomer	4,4	3,4	-1,6	-0,6
Teologer	14,6	-11,9	-0,2	-6,4
Socionomer	-6,0	-14,6	2,0	-11,9
Fil.mag., fil.kand. eller pol.mag.	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Siffrorna utgör åldersstandardiserade skillnader i fast lön mellan de olika utbildningsgrupperna, uttryckta i procent av lönen för fil.mag., fil.kand. och pol.mag.

ferentieras på samma sätt som inom övrig statsförvaltning. Läkare har högre löner om de är sysselsatta inom andra sektorer än inom undervisningssystemet, medan det omvända gäller för personer med övriga studerade slag av akademisk utbildning. Ett exempel på detta är utbildningen fil.lic. och fil.dr. Om man vill arbeta inom undervisningssektorn ger en doktors- eller licentiatutbildning högre relativlön än om man vill arbeta inom andra sektorer av statsförvaltningen.

I tabell 8:8 jämförs lönerna för lärare i övningsämnen, som för denna bearbetning sammanförts till en grupp, med lönerna för folkskollärare, småskollärare och fil.mag., fil.kand. eller pol.mag.¹ Enligt tabellen finns det sådana skillnader mellan lärare i övningsämnen och folkskollärare som programmet talar om. Förändringarna mellan 1966 och 1971 har dock gått mot mindre löneskillnader i enlighet med målet enligt programmet.

¹ Lärare i övningsämnen utgörs egentligen av personer med övrig medellång utbildning sysselsatta inom utbildningssektorn.

Tabell 8:3. Genomsnittlig löneskillnad mellan vissa lärare och lärare med fil.mag., fil.kand. eller pol.mag.

Lärarkategori	Män		Kvinnor	
	1966 %	1971 %	1966 %	1971 %
Lärare i teckning, slöjd, musik, gymnastik m.m.	-31,1	-23,5	-33,0	-25,5
Folkskollärare	-13,5	-11,8	-14,6	-16,0
Småskollärare	-39,9	-27,8	-58,6	-31,4
Fil.mag., fil.kand. eller pol.mag.	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Siffrorna utgör ålders- och skolstadiestandardiserade skillnader i fast lön mellan de olika lärarkategorierna, uttryckta i procent av lönen för fil.mag., fil.kand. och pol.mag.

8.6.3 Löneskillnader mellan manliga och kvinnliga lärare

Kvinnliga lärare tjänade i genomsnitt 24,0 % mindre än manliga lärare 1971. En stor del av förklaringen till detta är att en större andel av de kvinnliga lärarna var småskollärare. Det fanns 1971 endast 34 manliga småskollärare men 19 300 kvinnliga. Bland folkskollärarna var fördelningen mellan könen betydligt jämnare - det fanns 12 600 manliga och 13 400 kvinnliga folkskollärare. I den meningen att en stor andel kvinnliga lärare är småskollärare kan man således instämma i det lönepolitiska programmet att lärargrupper som främst rekryterar kvinnor erhåller en lägre lön.

En annan väsentlig förklaring till de lägre lönerna för kvinnliga lärare är att de manliga lärarna erhåller mycket större lönebelopp i form av fasta tillägg (se tabell 8:9). Dessa tillägg utgår för extra uppgifter av olika slag, och de manliga lärarna har oftare än de kvinnliga påtagit sig uppgiften att vara t.ex. huvudlärare, institutionsföreståndare, bibliotekarie eller tillsynslärare. Tillägg för extra timmar utöver tjänstgöringsskyldigheten ingår också i dessa belopp. Sålunda hade manliga lärare vid gymnasier och fackskolor sådana fasta tillägg uppgående till 15 % av löneplanslönen, medan de kvinnliga lärarna hade 7 %. För lärare vid grundskolan utgjorde de fasta till-

Tabell 8:9. Löneskillnad mellan manliga och kvinnliga lärare i procent av männens lön.

	Löneplans- lön 1966	Löneplans- lön 1971	Fast lön 1971
Ej standardiserad	22,9	19,7	24,0
Standardiserad för olikheter i ålder och utbildning	8,6	10,9	12,4
Standardiserad för olikheter i ålder, utbildning, region och skolstadium	8,6	8,9	13,0

Anm.: Standardisering har skett med männens fördelning.

läggen 11 % för männen och 4 % för kvinnorna (se kapitel 5). Dessa skillnader medförde att skillnaderna i löneplanslönen mellan manliga och kvinnliga lärare var mindre än skillnaderna i fast lön. Den ålders- och utbildningsstandardiserade skillnaden mellan män och kvinnor uppgick 1971 till 12,4 % för den fasta lönen och 10,9 % för löneplanslönen.

En tredje förklaring till löneskillnaderna mellan manliga och kvinnliga lärare är att manliga lärare befordrats till skolledartjänster i större utsträckning än kvinnliga lärare. Den andel av de manliga lärarna som blivit rektorer, biträdande rektorer eller studierektorer utgjorde 8,6 % 1971, medan av de kvinnliga lärarna endast 0,7 % befordrats till sådana tjänster.¹

Om lärartjänster på samma utbildningsnivå var placerade i högre lönegrader när de huvudsakligen rekryteras av män än när de huvudsakligen rekryteras av kvinnor, skulle detta vara en fjärde orsak. TCO:s program skulle kunna tolkas så att det inte anses berättigat att t.ex. manliga yrkeslärare i tekniska ämnen såsom framgår av tabell 8:10 har en genomsnittligt högre lönegradsplacering än kvinnliga lärare i maskinskrivning och hushållsämnen. Lärare i textilslöjd och träslöjd uppfyller däremot TCO:s målsättning, eftersom de har samma genomsnittliga lönegradsplacering.

¹ Dessa siffror har framtagits genom en bearbetning av avtalsverkets lönestatistik, SAV, Lönestatistik statstjänstemän, 1971.

Tabell 8:10. Genomsnittlig lönegrad på U-planen 1971 för olika lärargrupper.

Lärarkategori	Män	Kvinnor
Lärare i textilslöjd		10,6
Lärare i träslöjd	10,7	
Gymnastiklärare	13,3	13,3
Yrkeslärare	12,4	
Lärare i tekniska ämnen	11,7	
Lärare i maskinskrivning		10,5
Hushållslärare		10,8
Adjunkter	16,2	16,0
Folkskollärare	11,5	11,3
Småskollärare	5,6	8,0

Anm.: Bearbetning av SAV, Lönestatistik statstjänstemän 1971.

8.6.4 Löneskillnader mellan olika skolstadier

Skolstadiet bör enligt TCO:s lönepolitiska skrift inte tillmätas en självständig lönedifferentierande effekt. Ett sätt att undersöka om någon sådan effekt finns är att se om det finns några löneskillnader mellan personer som är lika gamla och har samma utbildning och arbetar vid olika skolformer. En sådan jämförelse görs i tabell 8:11. 1966 hade akademiskt utbildade manliga lärare en lön som var i genomsnitt 5,1 % högre vid gymnasier och fackskolor än vid grundskolan. För de kvinnliga lärarna var motsvarande skillnad något större (6,5 %). Dessa skillnader hade emellertid 1971 nästan försvunnit och uppgick endast till 1,3 % respektive 1,9 %.

För de icke akademiskt utbildade lärarna hade skolformen inte någon större lönedifferentierande verkan bland männen vare sig 1966 eller 1971. För de kvinnliga lärarna fanns det däremot en ganska stor lönedifferentiering på grund av skolstadiet. Denna skillnad beror på den tidigare konstaterade skillnaden mellan småskollärare och andra icke akademiskt utbildade lärare. Skillnaderna hade dock krympt mellan 1966 och 1971.

Tabell 8:11. Genomsnittlig procentuell avvikelse för olika lärargrupper från medellönen för lärare vid grundskolan. Löneplanslöner.

	Män		Kvinnor	
	1966	1971	1966	1971
<u>Akademiskt utbildade lärare</u>				
Universitet och högskolor	12,2	11,6	-1,8	-0,5
Gymnasier och fackskolor	5,1	1,3	6,5	1,9
Obligatoriska skolväsendet	0,0	0,0	0,0	0,0
<u>Icke akademiskt utbildade lärare</u>				
Gymnasier och fackskolor	2,3	-3,1	17,0	7,2
Obligatoriska skolväsendet	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Löneskillnaderna är standardiserade för olikheter i åldersfördelningen mellan skolformerna.

Skolformen har således i stort sett ingen självständig lönedifferentierande effekt bland lärare som har samma utbildning.

8.7 HUR MYCKET KAN LÖNTAGARORGANISATIONERNA PÅVERKA LÖNESTRUKTUREN?

I detta kapitel har visats att löneskillnaderna mellan tjänstemän med olika lång utbildning har minskat under perioden 1966-1971. Utvecklingen har därför gått mot det av Statsanställdas Förbund uppställda målet att eliminera löneskillnaderna mellan de egna medlemmarna och medlemmar i de båda andra organisationerna. Men man kan ändå inte tolka detta som enbart en effekt av SF:s lönepolitik. För det första har TCO och SACO haft ett mål som strider mot detta, nämligen att värna om sina egna medlemmars relativlöner. För det andra har under den studerade perioden utbudet av högre utbildade personer ökat kraftigt, vilket borde ha medfört att löneskillnaderna mellan personer med olika lång utbildning ändå skulle ha minskat. En ytterligare minskning av dessa skillnader kan bara pågå så länge löneskillnaderna inte blir alltför små för att locka individer att skaffa sig de längre utbildningarna. Hur stora löneskillnader som krävs härför diskuterade i kapitel 6. Lönerna inom den statliga sektorn får inte heller avvika

alltför mycket från lönerna för personer med motsvarande utbildning inom den privata sektorn om den statliga skall kunna konkurrera om den mest kvalificerade arbetskraften. Detta problem diskuteras i kapitel 9.

Det visades också i detta kapitel att det finns löneskillnader mellan män och kvinnor inom alla tre löntagarkollektiven och att dessa skillnader har minskat mellan 1966 och 1971. Antagligen går det inte att via lönepolitik helt eliminera löneskillnader mellan könen, eftersom sannolikt en del av löneskillnaden förklaras av att kvinnorna i genomsnitt inte hunnit meritera sig lika mycket som männen (se kapitel 7). Det torde därför vara riktigt att som organisationerna säger i sina lönepolitiska skrifter, kvinnolönefrågan måste angripas även med familjepolitik. Först när kvinnornas deltagande i förvärvslivet blir lika omfattande som männens kan man räkna med att löneskillnaderna försvinner helt. Detta kan uppnås när det blir möjligt för alla att göra karriär inom normal arbetstid.

Den individuella lönespridningen visade sig ha minskat under perioden. Man kan inte vänta sig att en löneutjämning som minskar löneskillnaderna mellan personer inom ålders- och utbildningsgrupper kan drivas mot noll. För att individerna skall ha ett intresse av att vidareutbilda sig under yrkeslivet måste det finnas löneskillnader som skapar sådana incitament. En del av spridningen kring ålderslönekurvan kan nämligen antas vara orsakad av att individerna väljer olika karriärer, som i olika åldersgrupper omfattar ett olika stort mått av inläring. (Se kapitlen 3 och 6, avsnitt 6.4.3).

KAPITEL 9

EN JÄMFÖRELSE AV LÖNERNA INOM STATLIG OCH PRIVAT SEKTOR

9.1 INLEDNING

Staten måste konkurrera om arbetskraften med den privata sektorn. För att kvalificerad arbetskraft skall söka sig till den statliga sektorn måste därför dennas löner och andra anställningsvillkor vara konkurrenskraftiga i förhållande till anställningsvillkoren inom den privata sektorn. Individens val mellan anställningar inom statlig och privat sektor påverkas av hela den livsinkomst han kan förvänta sig inom endera sektorn. En lägre begynnelselön i den ena sektorn kan vägas mot förväntningar om en högre lön senare under yrkeslivet än i den andra sektorn. För att löner hos staten skall vara konkurrenskraftiga i förhållande till den privata sektorns löner bör således den inkomst man kan erhålla under hela sitt yrkesliv vara ungefär lika stor inom båda sektorerna. I jämvikt kan skillnader endast föreligga om andra anställningsförmåner kan kompensera en lägre lön (se kapitel 3).

Inom den privata sektorn råder s.k. "fri lönesättning". Innebörden är att löner sätts individuellt för varje tjänsteman till skillnad mot det bundna lönesystemet inom den statliga sektorn, där löner sätts för befattningar enligt det statliga lönesystemet (se kapitel 2). Det bundna lönesystemet kan vid första påseendet tyckas förhindra en konkurrensmässig lönesättning inom den statliga sektorn.¹ Men via en anpassning av kvalifikationskraven på de personer som staten efterfrågar till olika tjänster kan de statliga löner anpassas till marknadslöner (se kapitel 3).

En annan invändning mot en marknadsanpassad lönesättning inom den statliga sektorn är att staten kanske inte vill ha en lönestruktur som liknar lönestrukturen inom den privata sektorn. Medan SAF:s politik för lönedifferentiering kan antas ha till syfte att skapa en lönestruktur som så mycket som möjligt underlättar rekrytering av personal till

¹ Nackdelarna med det bundna lönesystemet diskuteras i "Det statliga löne- och tjänstesystemet", promemoria avgiven av Lönesystemsutredningen i april 1974, DS Fi 1974:6.

alla slags arbeten, kan det för staten som arbetsgivare finnas mål vid sidan av detta, t.ex. att åstadkomma en ökad löneutjämning även om detta skulle försvåra rekryteringen till de högst kvalificerade tjänsterna. En starkt avvikande lönestruktur inom den statliga sektorn skulle dock på längre sikt skapa så stora rekryteringsproblem att kravet på utjämning förmodligen måste underordnas rekryteringsargumentet.

Kapitlet inleds med en jämförelse av löneskillnaderna inom respektive sektor. Denna jämförelse ger svar på frågan: Är löneskillnaderna på grund av utbildning, ålder och kön av samma storleksordning inom privat som statlig sektor? Därefter undersöks om förändringarna i lönestrukturen varit likartade inom de båda sektorerna. Sedan analyseras frågan om statens löner och andra anställningsvillkor är konkurrenskraftiga gentemot den privata sektorn. Därvid undersöks livslönen med hjälp av ålderslönekurvor för olika utbildningsgrupper. Slutligen görs ett försök att utröna om andra anställningsförhållanden än lönen har bidragit till statens konkurrensförmåga.

9.2 JÄMFÖRBARHETEN MELLAN LÖNESTATISTIKEN FÖR PRIVAT OCH STATLIG SEKTOR

Det statistiska materialet för den privata sektorns löner utgörs av SAF:s tjänstemannastatistik. Det lönebegrepp som används i SAF-statistiken motsvarar närmast begreppet fast lön i statstjänstemannastatistiken (se kapitel 5). Detta innebär att jämförelserna med den statliga lönestrukturen för 1971 inte stöter på problem vad gäller lönebegreppet. För att kunna jämföra också med 1966 års statliga löner, vilka endast finns i form av löneplanslöner, har dessa räknats upp med kvoten mellan den fasta lönen och löneplanslönen för 1971. Detta innebär att vi antar att kvoten mellan fast lön och löneplanslön var densamma 1966 som 1971.

En analys som grundar sig på teorin för investeringar i kunskapskapital förutsätter tillgång till en utbildningsgrupperad statistik. SAF-statistiken särredovisar ett mindre antal utbildningsgrupper än statstjänstemannastatistiken. Endast omkring en tredjedel av de manliga privatanställda tjänstemännen har fördelats på utbildningsgrupper. En ytterligare nackdel med SAF-statistikens utbildningsgruppering är att man inte kan särskilja löneläget för personer med enbart grundskola

eller folkskola. Den privata sektorns tjänstemän kan fördelas efter utbildningstidens längd endast genom en indelning i för det första akademiker, för det andra de särredovisade icke akademiska slagen av utbildning och för det tredje alla övriga utbildningsgrupper. Den utbildningsfördelning som används i den följande analysen återges i tabell 9:1.

Vid jämförelsen finns också problem på grund av att den undersökta populationen i viss mån skiljer sig från den avsedda. I SAF-materialet ingår inte tjänstemän som uppnått företagsledande ställning,¹

Tabell 9:1. Tjänstemännens fördelning på olika slag av utbildning inom statlig och privat sektor 1971

Utbildning	Andel tjänstemän med viss utbildning, procent			
	Män		Kvinnor	
	Stats- anställda	Privat- anställda	Stats- anställda	Privat- anställda
Teknisk fackskola ^a	5,3	2,1	1,5	0,2
Ekonomisk fackskola ^a	3,4	1,8	14,8	3,2
Studentexamen	1,5	0,8	2,1	1,6
Gymnasieekonom	0,1	1,3	0,4	4,9
Institutsingenjör	3,5	13,1	0,2	0,4
Gymnasieingenjör	2,6	9,2	0,2	0,8
Summa fackskole- och gymnasieutbildade	16,4	28,3	19,2	11,1
Civilingenjör	2,2	3,5	0,1	0,2
Civilekonom	0,5	0,8	0,2	0,1
Övriga akademiker	12,9	1,3	9,3	0,8
Summa akademiker	15,6	5,6	9,6	1,1
Övriga tjänstemän	68,0	66,1	71,2	87,8
Samtliga tjänstemän	100,0	100,0	100,0	100,0
Totala antalet tjänstemän	215 345	216 526	129 803	66 209

^a Inom den statliga sektorn har vissa grupper av tjänstemän med en utbildning av samma typ och längd som teknisk respektive ekonomisk fackskola förts till dessa koder.

¹ Se Klevmarken [1972], där storleken av denna effekt diskuteras genom en jämförelse med Civilingenjörsförbundets lönestatistik.

medan däremot statstjänstemannastatistiken omfattar även chefstjänstemännen. Ett annat problem av denna art är att populationen av statstjänstemän inte omfattar tjänstemän som inte är löneplansplacerade. De icke löneplansplacerade heltidsanställda utgör dock endast 2,2 % av samtliga heltidsanställda statstjänstemän. Genomsnittslönen för de icke löneplansplacerade heltidsanställda tjänstemännen var 1971 lägre än för de löneplansplacerade (2 685 kronor respektive 2 961 kronor).¹ Effekten av att icke löneplansplacerade statstjänstemän inte omfattas av studien är troligen så liten att man utan vidare kan bortse ifrån den. Effekten av att chefstjänstemännen inte omfattas av SAF-statistiken är att lönerna för äldre långtidsutbildade privatanställda tjänstemän underskattas.

9.3 LÖNESTRUKTUREN INOM STATLIG RESPEKTIVE PRIVAT SEKTOR

9.3.1 Löneskillnader inom vardera sektorn 1971

Med hjälp av den statistiska modell som redovisats i kapitel 5 har lönestrukturen för privatanställda och statsanställda tjänstemän undersökts. Tjänstemännen har därvid fördelats på utbildningsgrupper enligt tabell 9:1. Resultaten återges i tabell 9:2.

Av tabellen framgår att lönerna för manliga tjänstemän varierade mer med åldern inom privat sektor än inom statlig sektor. Sålunda var lönen för privatanställda manliga tjänstemän inom en given utbildningsgrupp mer än dubbelt så hög i åldersgruppen över 55 år som i åldersgruppen 20-24 år, medan motsvarande skillnad för statstjänstemännen endast var 78 %. För de kvinnliga tjänstemännen var skillnaderna mellan de båda sektorerna ifråga om ålderns lönedifferentierande effekt inte lika stora, men även för dem medförde åldern en större lönedifferentiering inom den privata sektorn än inom den statliga.

Utbildningens lönedifferentierande effekt skiljer sig i vissa avseenden mellan statlig och privat sektor. Sålunda hade civilingenjörer och civilekonomer högre löner i förhållande till tjänstemän med enbart studentexamen inom privat sektor än inom statlig, medan det omvända gällde för gruppen övriga akademiker.

¹ Se SAV, Lönestatistik, statstjänstemän 1971, s.12.

Tabell 9:2. Löneskillnader med avseende på utbildning och ålder inom statlig och privat sektor 1971

	Procentuell avvikelse från den lön som tjänstemän med studentexamen i åldersgruppen 20-24 år hade för tjänstemän med samma kön, anställda i samma sektor			
	Män		Kvinnor	
	Privat sektor	Statlig sektor	Privat sektor	Statlig sektor
<u>Utbildning</u>				
Teknisk fackskola	-10,5	-22,5	1,6	- 8,4
Ekonomisk fackskola	0,2	-14,7	- 1,1	- 9,2
Studentexamen	0,0	0,0	0,0	0,0
Gymnasieekonom	3,8	-19,2	4,8	- 8,6
Institutsingenjör	0,9	- 5,6	11,3	7,0
Gymnasieingenjör	6,8	1,5	17,9	17,2
Civilingenjör	54,9	46,3	68,6	49,2
Civilekonom	51,2	41,5	54,1	47,8
Övriga akademiker	33,9	39,9	48,2	53,0
Övriga slag av utbildning	-22,6	-25,0	-16,4	2,0
<u>Alder</u>				
-19 år	-69,5	-39,9	-45,6	-32,6
20-24	0,0	0,0	0,0	0,0
25-29	40,2	23,9	31,4	26,0
30-34	78,1	47,8	45,0	39,9
35-39	105,8	65,2	52,2	47,5
40-44	118,8	72,0	55,8	47,8
45-49	125,1	71,8	58,9	44,2
50-54	124,8	73,4	62,6	44,0
55-	110,2	78,0	56,0	51,5
Geometrisk medellön för tjänstemän med studentexamen 20-24 år, kr	2 566	2 589	2 076	2 059
Geometrisk medellön för samtliga tjänstemän, kr	3 491	3 284	2 132	2 625

Av tabell 9:2 framgår att den geometriska medellönen var högst för privatanställda manliga tjänstemän och lägst för privatanställda kvinnliga tjänstemän. Genom att standardisera så som gjorts i kapitel 7 kan vi undersöka hur mycket av löneskillnaderna mellan män och kvinnor inom statlig och privat sektor som kan förklaras av kvinnornas lägre medelålder och avvikande fördelning på de utbildningsgrupper som det varit möjligt att särredovisa.

I tabell 9:3 återges resultaten efter standardisering. I den övre delen av tabellen har standardiseringen skett med utgångspunkt från de regressionsskattningar som återges i tabell 9:2, dvs. med fördelning på 10 utbildningsgrupper. I den undre delen av tabellen har tjänstemännen däremot endast fördelats på tre utbildningsgrupper. Skälet till den senare standardiseringen är att det för 1966 inte har varit möjligt att fördela tjänstemännen efter utbildning på fler än dessa tre grupper. Både de skattade ej standardiserade geometriska medelvärdena och de standardiserade medelvärdena skiljer sig åt beroende på vilken utbildningsfördelning man arbetar med.¹

9.3.2 Lönestrukturens förändring mellan 1966 och 1971

1966 särredovisades ännu färre utbildningsgrupper i SAF-statistiken än 1971, nämligen utöver de akademiska utbildningstyperna endast gymnasieingenjörer, institutsingenjörer och gymnasieekonomer. Därför har för analysen av förändringarna i lönestrukturen mellan 1966 och 1971 tjänstemännen indelats i de tre utbildningsgrupperna akademiker, gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer samt övriga tjänstemän.

Tjänstemännens fördelning på dessa tre utbildningsgrupper redovisas i tabell 9:4. Antalet anställda akademiker har ökat inom såväl statlig som privat sektor under perioden 1966-1971. Även antalet anställda gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer har ökat inom båda sektorerna. Under perioden har arbetsmarknadssituationen för personer med längre utbildning ändrats från efterfrågeöverskott till utbudsöverskott.²

¹ Löneskillnaden mellan män och kvinnor när man jämför aritmetiska medelvärden för männens resp. kvinnornas lön uppgick i procent av männens lön till: i privat sektor 1971: 39,1 %
i statlig sektor 1971: 18,5 %
i privat sektor 1966: 46,8 %
i statlig sektor 1966: 26,2 %

² Se "Information i prognosfrågor", nr 1973:12, utgiven av SCB.

Tabell 9:3. Löneskillnader mellan män och kvinnor i statlig och privat sektor 1966 och 1971

Specifikation av utbildningsvariabeln	Sektor och år	Löneskillnad i % av männens lön		
		Ej standardiserad	Standardiserad för olikheter i ålder och utbildning	
			med männens fördelning	med kvinnornas fördelning
A. Tjänstemännen fördelade på tio utbildningsgrupper				
1) Ekonomisk fackskola	Privat 1971	38,3	25,4	21,0
2) Teknisk fackskola				
3) Studentexamen	Statlig 1971	20,1	10,7	8,4
4) Gymnasieekonom				
5) Institutsingenjör				
6) Gymnasieingenjör				
7) Civilingenjör				
8) Civilekonom				
9) Övriga akademiker				
10) Övriga tjänstemän				
B. Tjänstemännen fördelade på tre utbildningsgrupper				
1) Akademiker	Privat 1971	41,7	26,4	19,0
2) Gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer				
3) Övriga tjänstemän	Statlig 1971	17,8	11,0	7,7
	Privat 1966	46,4	31,1	24,7
	Statlig 1966	25,5	15,9	12,1

Anm.: Orsaken till att de ej standardiserade löneskillnaderna blir olika i de båda beräkningarna för 1971 är att den nedre delen beräknats på mer aggregerade data. I den övre delen utgörs observationerna av aritmetisk medellöner i varje kombination av de 10 utbildningsgrupperna och 9 ålder grupper, medan i den nedre delen observationerna utgörs av aritmetiska medellöner i varje kombination av de 3 utbildningsgrupperna och 9 åldersgrupper. För 1966 har antagits att den fasta lönen överstiger löneplanslönen med samma procentsats som för 1971.

Tabell 9:4. Antalet tjänstemän i privat och statlig sektor 1966 och 1971.

	Privat sektor		Statlig sektor	
	1966	1971	1966	1971
Akademiker	8 587	12 816	38 017	46 065
Gymnasieutbildade ingenjörer och ekonomera ^a	46 562	55 062	12 479	14 283
Övrig utbildning	205 650	214 857	261 490	284 800
Summa	260 799	282 735	311 986	345 148
Andel akademiker, %	3,3	4,5	12,2	13,3

^a Gymnasieingenjörer + institutsingenjörer + gymnasieekonomerna.

Den lönedifferentierande effekten av ålder och utbildning har beräknats för 1966 och 1971 på samma sätt som i tabell 9:2 men med den skillnaden att tjänstemännen endast fördelats på de tre utbildningsgrupper som redovisats i tabell 9:4. Utbildningens lönedifferentierande effekt, sådan den beräknats med denna statistiska modell, redovisas i tabell 9:5.¹

Det relativa löneläget för akademiker har försämrats inom båda sektorerna och för båda könen. Även för gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer har en sänkning av relativlönen skett inom både privat och statlig sektor.

Man kan tänka sig två olika reaktioner på utbudsoverskottet av långtidsutbildade. Det ena är att löneläget i de traditionella befattningarna inte förändras men att arbetsmarknaden för långtidsutbildade i stället utvidgas så att dessa även söker sig till delar av arbetsmarknaden som tidigare normalt krävde kortare utbildning. Den andra reaktionen är att det relativa löneläget i traditionella befattningar sänks. Båda dessa reaktioner leder till att det relativa löneläget för tjänstemän med längre utbildning sänks.

Genom två andra studier av SAF-statistikens löner kan man sluta sig till att den vanligaste reaktionen varit den första, nämligen att arbetsmarknaden för långtidsutbildade har utvidgats så att de anställts i lägre befattningar där man förut inte krävt längre utbildning. Klev-

¹ Lönen inom den statliga sektorn har för 1966 beräknats som $LÖN\ 1966 = LLÖN\ 1966 \times (FLÖN\ 1971/LLÖN\ 1971)$ för varje observation. En observation i dessa beräkningar utgörs av medellönen för tjänstemän med samma ålder och utbildning. FLÖN = fast lön och LLÖN = löneplanslön.

Tabell 9:5. Aldersstandardiserade löneskillnader inom privat och statlig sektor för olika utbildningsgrupper 1966 och 1971
 Procentuell avvikelse från medellönen för tjänstemän med övriga slag av utbildning, av samma kön inom samma sektor

	1966	1971
<u>Män, privat sektor</u>		
Akademiker	88,2	69,7
Gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer ^a	32,6	24,4
Tjänstemän med övriga slag av utbildning	0,0	0,0
<u>Män, statlig sektor</u>		
Akademiker	76,0	64,1
Gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer ^a	31,8	20,8
Tjänstemän med övriga slag av utbildning	0,0	0,0
<u>Kvinnor, statlig sektor</u>		
Akademiker	65,3	52,4
Gymnasieutbildade ekonomer och ingenjörer ^a	13,5	2,4
Tjänstemän med övriga slag av utbildning	0,0	0,0

^a Gymnasieingenjörer + institutsingenjörer + gymnasieekonomer.

marken [1972] och [1974] har visat att lönerelationerna mellan olika befattningar praktiskt taget inte förändrades mellan 1964 och 1968. 1968 hade arbetsmarknadsläget börjat slå om från brist på långtidsutbildade till balans eller överskott, men detta hade således inte medfört några förändringar i lönerelationerna mellan olika befattningar. Österberg och Rydh [1971] har visat att andelen långtidsutbildade som rekryterats på lägre befattningsnivåer successivt ökade under 60-talet fram till 1970.¹

¹ Se Österberg och Rydh [1971], s.285.

Som en bidragande orsak till sänkningen av det relativa löneläget för långtidsutbildade angavs i kapitel 8 att framförallt SF drivit en lönepolitik som syftat till utjämning mellan tjänstemän tillhörande de olika arbetstagarorganisationerna. Löneskillnaderna mellan de olika utbildningskategorierna är mindre i den statliga sektorn än i den privata, men minskningen i akademikernas relativlön har snarast varit större i den privata sektorn än i den statliga. En tolkning av detta är att den i kapitel 8 påvisade minskningen av löneskillnaderna mellan SF:s medlemmar och medlemmarna i TCO och SACO på grund av utbudsökningen av långtidsutbildade skulle ha skett även lönepolitiken förutan. En alternativ tolkning är att låglönepolitiken som drivits av LO även för den privata sektorn varit framgångsrik också i denna sektor.

De beräkningsmetoder som ligger till grund för tabell 9:5 har också använts för att beräkna hur löneskillnaden mellan män och kvinnor förändrats under perioden. Resultaten av dessa beräkningar återgavs i tabell 9:3. Det framgick där att den ej standardiserade löneskillnaden mellan könen minskats betydligt mer inom den statliga sektorn än inom den privata. Till en del berodde detta på att de kvinnliga statstjänstemännens ålders- och utbildningsfördelning närmade sig männens, medan inom den privata sektorn kvinnornas ålders- och utbildningsfördelning inte hade nämnvärt närmade sig männens fördelning. Den ålders- och utbildningsstandardiserade löneskillnaden var såväl 1966 som 1971 dubbelt så stor inom privat sektor som inom statlig sektor.

I detta avsnitt har visats att löneskillnaderna i många avseenden varit mindre inom den statliga sektorn än inom den privata sektorn. Således har löneskillnaderna mellan äldre och yngre tjänstemän, mellan långtidsutbildade och korttidsutbildade samt mellan män och kvinnor varit mindre inom den statliga sektorn än inom den privata sektorn. Vi skall i det följande undersöka om staten trots dessa skillnader kunnat erbjuda löner och anställningsförhållanden som varit konkurrenskraftiga mot den privata sektorns.

9.4 INNEBÖRDEN AV BEGREPPET KONKURRENSKRAFT

Löner och andra anställningsförhållanden inom den statliga sektorn är konkurrenskraftiga i förhållande till anställningsförhållandena inom den privata sektorn, om staten kan rekrytera och behålla kvalificerad

personal för alla förekommande arbetsuppgifter. Om anställningsförhållandena inte är konkurrenskraftiga lämnar många tjänstemän den statliga sektorn för att övergå till privat tjänst, och staten får hålla tillgodo med personer som inte lyckats erhålla en anställning i privat tjänst.

En viktig information för att bedöma statens konkurrenskraft är en jämförelse av livslönerna inom statlig och privat sektor. Men den genomsnittliga livslön som man kan erhålla genom att ägna sitt yrkesliv åt endera sektorn är inte den enda faktor som påverkar konkurrenskraften. Andra faktorer än lönen påverkar valet mellan statlig och privat sektor. En del av dessa kan värderas i pengar. Detta gäller t.ex. skillnader i semesterförmåner, skillnader i fråga om avdrag för tjänstledighet och möjligheter att erhålla betalda extrauppdrag. Andra faktorer som påverkar valet är arbetsuppgifternas art. En individ kan medvetet välja en tjänst med lägre lön därför att han eller hon är mer intresserad av de arbetsuppgifter som erbjuds. Anställningstryggheten är också en faktor som påverkar valet mellan olika arbetsgivare.

Det finns således en mängd faktorer som påverkar konkurrenskraften mellan statlig och privat sektor. I resten av detta kapitel skall vi försöka utröna om det är möjligt att säga något om statens konkurrenskraft.

Om vi bortser från andra faktorer än lönen är det möjligt att ange under vilka förutsättningar de statliga anställningsvillkoren är konkurrenskraftiga gentemot de privata. I kapitel 3 motiverades användningen av tvärsnittskurvor för en jämförelse av livslönens storlek. I det följande kommer därför ålderslönekurvorna för 1971 att jämföras.

Jämförelsen avser ålderslönekurvor för tjänstemän med samma utbildning, eftersom investeringar i skolutbildning, om jämvikt föreligger, antas ha samma produktivitetshöjande effekt i båda sektorerna. Däremot kan det i jämvikt finnas systematiska skillnader mellan de båda sektorerna i fråga om mängden och arten av investeringar i kunskapskapital under yrkesarbetet. Dessa faktorer påverkar ålderslönekurvornas lutning (se kapitel 3).

I jämvikt lönar det sig inte för någon individ att byta anställning mellan den statliga och den privata sektorn. I detta läge är, så länge vi bortser från andra faktorer än lönen, nuvärdet av livslönen detsamma inom de båda sektorerna. Detta villkor innebär att antingen sammanfaller ålderslönekurvorna inom den statliga och den privata sektorn för tjänstemän med samma utbildning, eller skär de båda sektorernas

kurvor varandra. Konkurrenskraftiga löner definieras så att villkoret för jämvikt på arbetsmarknaden är uppfyllt.

Om begynnelselönerna är lägre i privat än i statlig tjänst, men lönerna efter en tids yrkeserfarenhet stiger snabbare i privat tjänst, kan detta vara förenligt med jämvikt. Men detta gäller inte om man kan välja en bit av vardera kurvan genom att börja sin karriär i statlig sektor och sedan övergå till privat sektor. Resultatet blir i så fall att privata företag erhåller vinsten av den yrkeskunnighet som tjänstemännen tillägnat sig genom den statliga verksamheten. Statliga myndigheter får i så fall stå för upplärningskostnader som sedan ger avkastning i privata företag, och de statliga lönerna är då ur konkurrensynvinkel felaktigt satta.

Om däremot den yrkesträning som erhålls inom den statliga myndigheten inte är användbar för verksamhet i privat sektor, minskar risken för att tjänstemännen övergår till privat sektor efter en tids yrkeserfarenhet i statlig tjänst. En flackare kurva med högre begynnelselön i statlig tjänst är således konkurrenskraftig med en brantare kurva med lägre begynnelselön i privat tjänst endast om de förvärvade yrkeskunskaperna är specifika för den statliga sektorn.

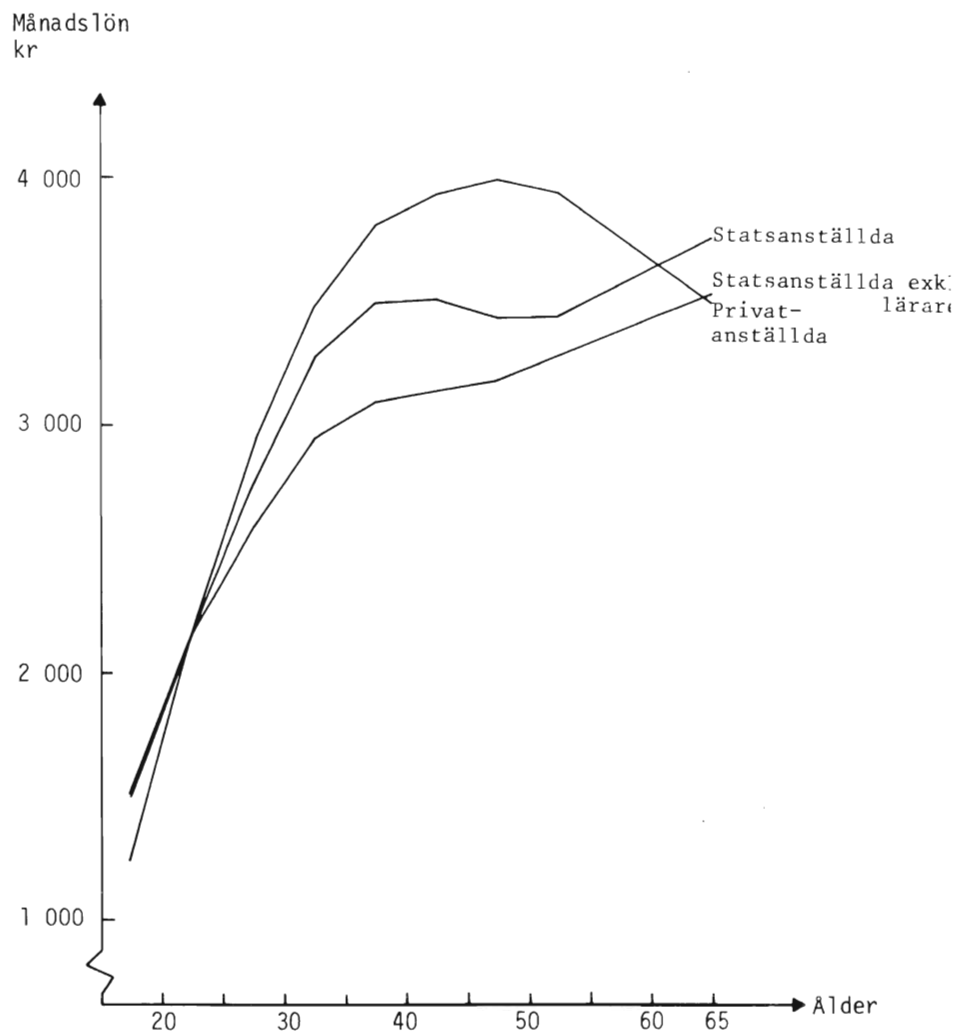
Om nuvärdet av livslönen är lägre i den statliga sektorn än i den privata, är de statliga lönerna inte konkurrenskraftiga. På längre sikt gäller detta inte ens om den yrkesträning som erhållits är av helt specifik natur. Även om det på kort sikt kan finnas löneskillnader utan att statstjänstemän övergår till privat tjänst, kommer detta att på längre sikt medföra rekryteringsproblem genom att ungdomar inte kommer att välja en statlig karriär.

9.5 DE STATLIGA LÖNERNAS KONKURRENSKRAFT

9.5.1 Jämförelse av ålderslönekurvor för olika utbildningsgrupper

En jämförelse av ålderslönekurvan för genomsnittet av samtliga tjänstemän i SAF:s statistik och kurvan för genomsnittet av samtliga statstjänstemän avslöjar några väsentliga skillnader (se figur 9:1). För männen gäller att lönen i den yngsta åldersgruppen är lägre i privat tjänst än i statlig, medan lönerna sedan stiger snabbare med åldern i privat tjänst. Större delen av ålderslönekurvan ligger därför på en lägre nivå för statstjänstemän än för privatanställda tjänstemän.

Figur 9:1. Alderslönekurvor för män i statlig och privat tjänst 1971

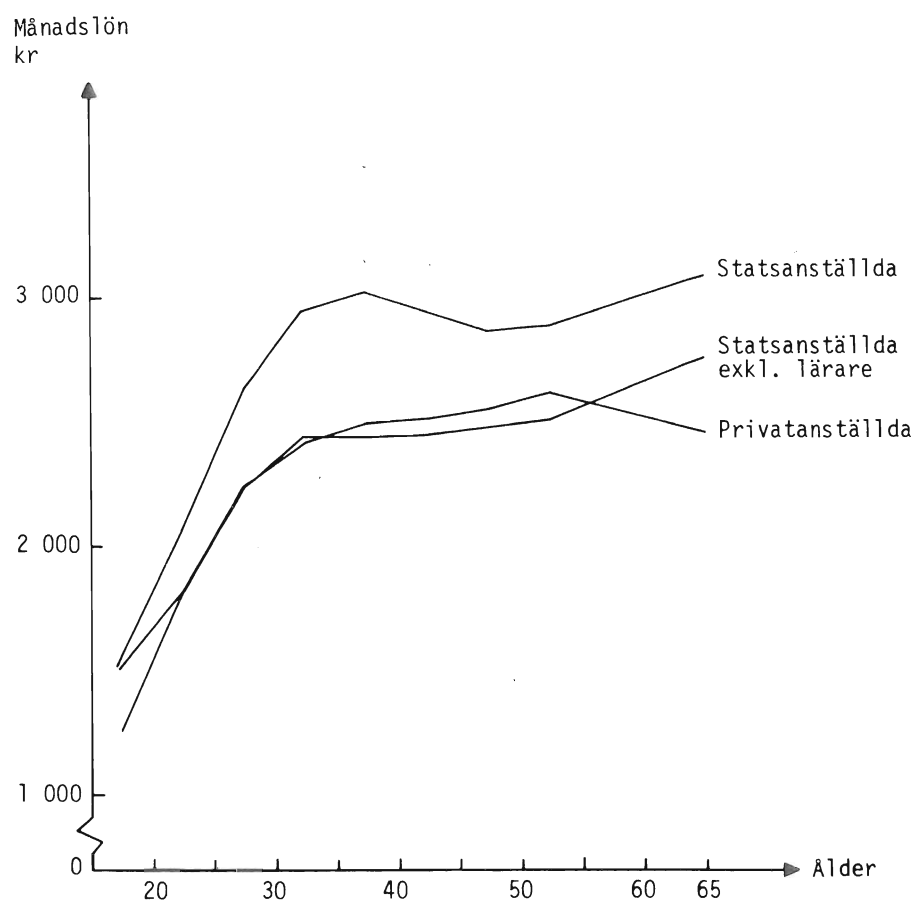


Alderslönekurvan för statstjänstemän exklusive lärarsektorn ligger ännu lägre.

För de kvinnliga tjänstemännen ligger däremot den statliga kurvan i hela dess längd på en högre nivå. Om man exkluderar lärarna är det dock en relativt god överensstämmelse mellan lönerna i statlig och privat tjänst. (Se figur 9:2.)

Skälet till att det kan vara befogat att jämföra lönerna för statstjänstemän utom lärare med lönerna för privatanställda tjänste-

Figur 9:2. Alderslönekurvor för kvinnor i statlig och privat tjänst
1971



män är att lärarna i genomsnitt har längre utbildning än andra stats-tjänstemän. Andelen manliga akademiker bland statstjänstemännen ut-gör 15,6 %, men om man utelämnar lärarna, av vilka 19 000 är akademiskt utbildade, återstår en akademikerandel på 8,7 % att jämföras med 5,6 % bland privatanställda tjänstemän. De kvinnliga akademikerna utgör 9,6% av de kvinnliga statstjänstemännen. Exklusive lärarna utgör akademiker-andelen 2,9 %, vilket fortfarande är högre än akademikerandelen bland de privatanställda kvinnliga tjänstemännen som uppgår till 1,1 %.

I figurerna 9:6-9:11, som återfinns sist i detta kapitel, redovisas ålderslönekurvorna för de tre utbildningsgrupperna akademiker,

gymnasie- och fackskoleutbildade samt övriga tjänstemän. Resultaten av en motsvarande jämförelse för var och en av de utbildningsgrupper som är möjliga att särredovisa inom både statlig och privat sektor sammanfattas i tabell 9:6. Sammanfattningsvis kan man säga att ålderslönekurvan för manliga akademiker ligger högre i privat tjänst, att ålderslönekurvorna för flera av de medellånga utbildningstyperna är skärande och att ålderslönekurvan för "övriga kvinnliga tjänstemän" ligger högre i statlig tjänst.

För manliga akademiker är de statliga lönerna inte konkurrenskraftiga och om staten skall hävda sig i konkurrensen med den privata sektorn om denna grupp, måste de lägre lönerna således kompenseras av andra anställningsförmåner. Lönerna i privat tjänst för manliga akademiker är i verkligheten ännu högre i förhållande till lönerna för akademiskt utbildade statstjänstemän än vad som framgår av tabell 9:6 och figur 9:6, eftersom cheftjänstemännen inte omfattas av SAF-statistiken men däremot av statstjänstemannastatistiken.

En beräkning på basis av de ålderslönekurvor som markerats med X i tabell 9:6 ger vid handen att livslönen är högre för de privatanställda i samtliga grupper. Personer i privat tjänst har redan före 28 års ålder sammanlagt haft högre löneinkomster än personer med samma utbildning i statlig tjänst. Av figur 9:8 framgår att för hela gruppen gymnasie- och fackskoleutbildade skär kurvorna varandra då individerna är i 20-årsåldern. Lönerna i den statliga sektorn är således inte heller för dessa grupper konkurrenskraftiga gentemot den privata sektorns löner.

Den enda av de studerade grupperna för vilken ålderslönekurvan ligger högre i statlig tjänst är gruppen övriga kvinnliga tjänstemän. Denna grupp utgör den restgrupp för vilken man inte med hjälp av SAF:s utbildningsindelade statistik kan bestämma utbildningen. En av förklaringarna till den högre lönen i statlig sektor skulle kunna vara att de kvinnliga statstjänstemän som ingår i gruppen har en genomsnittligt längre utbildning än de kvinnliga privatanställda tjänstemännen. Därför skall nedan en lönejämförelse göras mellan en grupp av kvinnliga statstjänstemän och en motsvarande grupp privatanställda, som kan antas ha lika lång utbildning, nämligen kontorister.

Tabell 9:6. Jämförelse mellan medellöner och ålderslönekurvornas läge inom statlig och privat sektor 1971

Utbildning	Medellön i privat sektor av medellön i statlig sektor		Ålderslönekurvornas läge ^a	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Teknisk fackskola	108,0	104,0	X	X
Ekonomisk fackskola	126,4	111,7	X	X
Studentexamen	107,9	105,7	X	X
Gymnasieekonom	143,4	132,4	X	P
Institutsingenjör	114,3	108,9	P	P
Gymnasieingenjör	111,4	95,2	P	X
Civilingenjör	114,2	102,2	P	P
Civilekonom	111,9	97,6	P	X
Övriga akademiker	99,0	89,6	P	S
Akademiker	112,0	92,0	P	=
Fackskole- och gymnasieutbildade	120,0	111,4	X	X
Övriga tjänstemän	111,2	80,8	X	S
Samtliga tjänstemän	108,5	84,1	X	S

^a X = kurvorna skär varandra
P = hela ålderslönekurvan ligger högre i privat tjänst
S = hela kurvan högre i statlig tjänst
= = kurvorna i det närmaste identiska

9.5.2 Ålderslönekurvor för kvinnliga kontorister

En stor del av de tjänstemän som ingår i gruppen övriga kvinnliga tjänstemän utgörs av kontorister. I den statliga sektorn fanns 23 594 kvinnliga tjänstemän 1971 med befattningsbenämningarna kontorsbiträde, kontorist, kontorsskrivare eller förste kontorsskrivare. Dessa utgjorde 25 % av samtliga kvinnliga statstjänstemän med övrig utbildning. Antalet män i dessa befattningar var endast totalt 558. (SAV, Löner, 1971.) I den privata sektorn fanns 34 122 kvinnor med befattningsbenämningarna förste kontorist, kontorist eller kontorsbiträde, vilket utgjorde 59 % av samtliga kvinnliga tjänstemän med "övrig utbildning".

En jämförelse mellan SAF-statistiken och avtalsverkets statistik har gjorts av SAF avseende förhållandena 1969 för de tre yrkeskoderna förste kontorist, kontorist och kontorsbiträde.¹ Antalet statstjänstemän med dessa koder uppgick 1969 till 22 231, vilket överensstämmer ganska bra med det antal man kan räkna fram utifrån de statliga tjänstebenämningarna. Resultaten av jämförelsen visas i figur 9:3. Den statliga statistiken i denna jämförelse avser män och kvinnor tillsammans, medan SAF:s statistik är fördelad på män och kvinnor. Eftersom det nästan enbart finns kvinnliga kontorister i statlig tjänst enligt avtalsverkets statistik, har jämförelsen i figur 9:3 gjorts med de kvinnliga privatanställda kontoristernas löner. Det visar sig att ålderslönekurvorna ligger på en högre nivå i statlig tjänst än i privat för dessa tre yrkeskoder. Kvinnliga kontorister tycks således få högre löner i statlig tjänst än i privat.

Om denna iakttagelse är riktig kan man förvänta sig att kvinnliga kontorister är mer benägna att flytta från den privata sektorn till den statliga än tvärtom. En tydlig skillnad i åldersfördelningen kan också konstateras mellan statlig och privat sektor. I den privata sektorn är 45 % av de kvinnliga kontoristerna inte äldre än 25 år, medan motsvarande siffra för kontorister i staten uppgår till 25 %. (Se åldersfördelningen i figur 9:3.)

9.6 ANDRA FAKTORER ÄN LÖNEN SOM PÅVERKAR KONKURRENSFÖRHÅLLET MELLAN STATLIG OCH PRIVAT SEKTOR

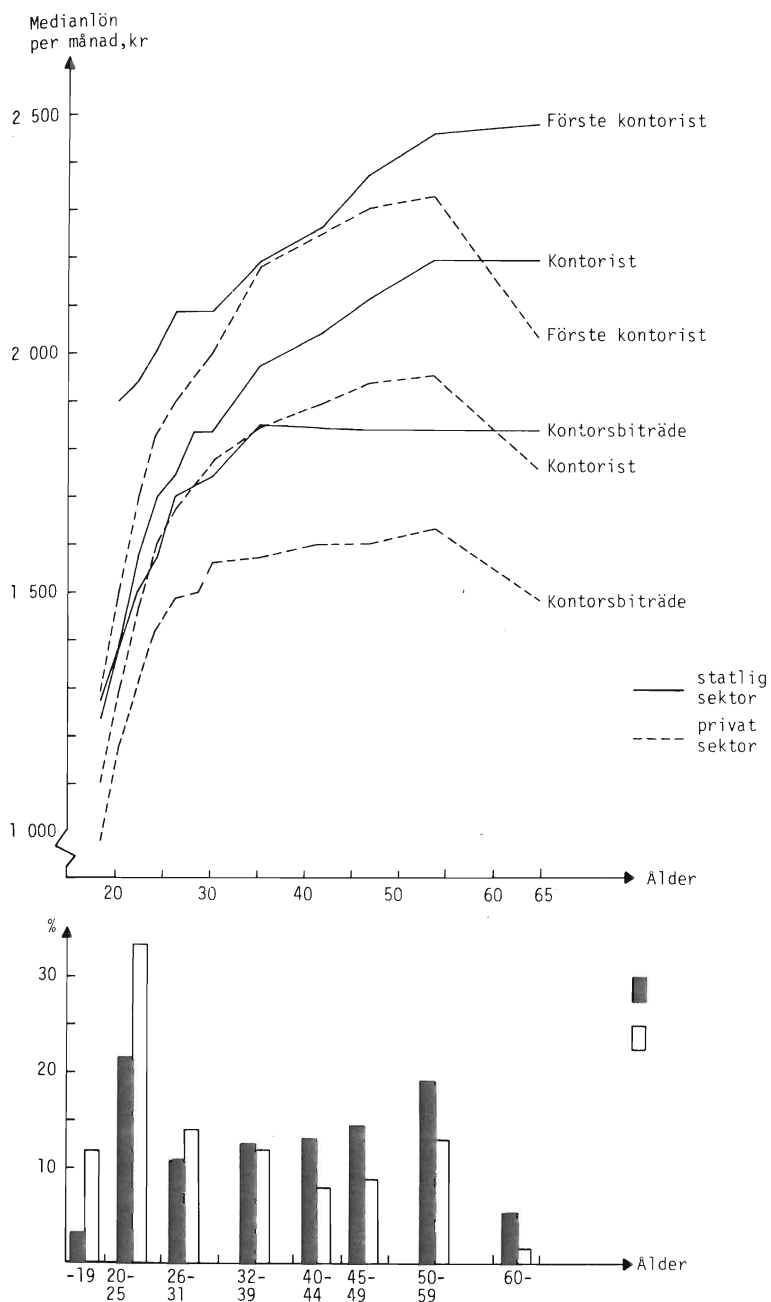
9.6.1 Risken att inte uppnå åtminstone den genomsnittliga lönen

Valet mellan statlig och privat sektor påverkas av med vilken säkerhet man kan förvänta sig att uppnå den genomsnittliga lönen. En undersökning av om det finns systematiska skillnader i spridningen mellan statlig och privat sektor skulle kunna genomföras på samma sätt som i avsnitt 6.4.3. Information om standardavvikelse kring medellönerna för de studerade utbildningsgrupperna i SAF-statistiken har dock inte varit tillgänglig.

En indikation på spridningens storlek i statlig och privat sektor kan man få genom en jämförelse av kvartilavvikelse för civil-

¹ "Jämförelse mellan tjänstemannalöner inom SAF:s och statens områden 1969", beräkningar gjorda inom SAF.

Figur 9:3. Ålderslönekurvor och åldersfördelning för kvinnliga kontorister i privat tjänst och kontorister i statlig tjänst 1969.



Källa: "Jämförelse mellan tjänstemannalöner inom SAF:s och statens områden 1969", SAF.

ekonomer och civilingenjörer på basis av den lönestatistik som insamlas av Civilingenjörssförbundet respektive Civilekonomernas Riksförbundet (se figur 9:4). Denna jämförelse visar att lönespridningen för dessa båda grupper är större i privat tjänst än i statlig.

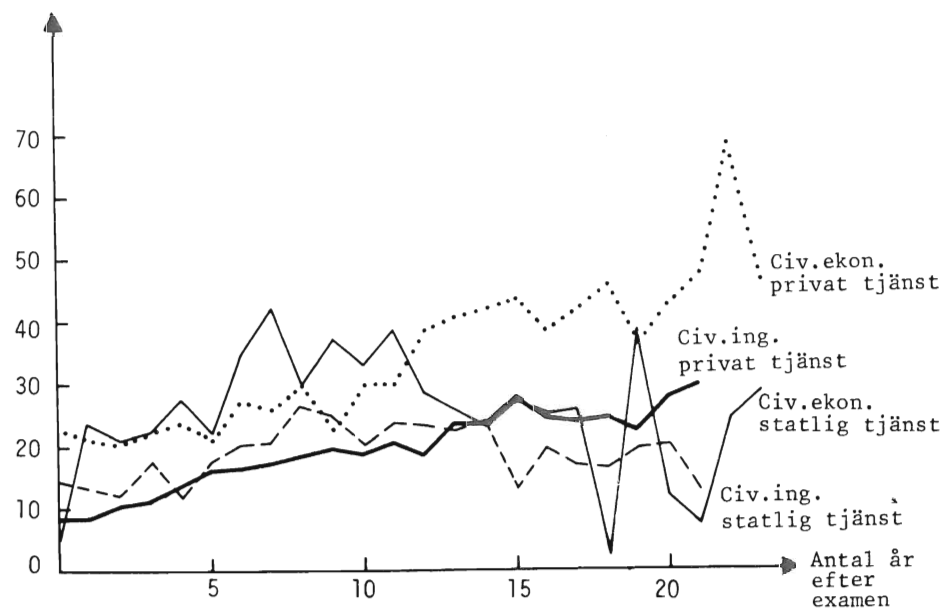
En annan faktor som kan ha påverkat valet mellan statlig och privat sektor är att anställningstryggheten åtminstone tidigare varit större i statlig än i privat tjänst (se kapitel 2).

9.6.2 Semester och andra anställningsförmåner

I kapitel 2 visades att semestern är längre för de flesta statstjänstemän än för de flesta privatanställda tjänstemän. Man kan beräkna hur många fler semesterdagar statsanställda akademiker skulle behöva ha för att kompenseras för den lägre lönen. Denna beräkning bör göras med löner efter skatt.

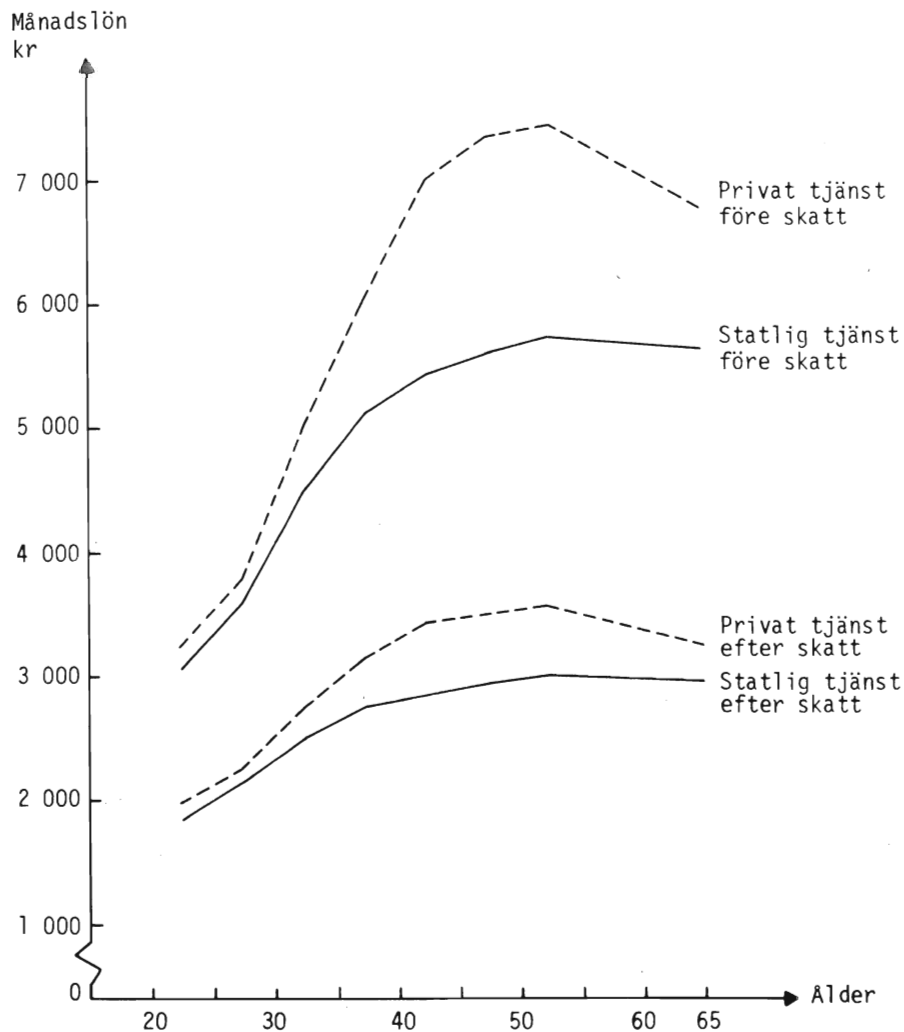
Figur 9:4. Lönespridningen för civilingenjörer och civilekonomer i statlig och privat tjänst 1971

Kvartilavvikelse i
% av medianen



I figur 9:5 visas ålderslönekurvor före och efter skatt för manliga akademiker inom statlig och privat sektor.¹ Skillnaden i aritmetisk medellön efter skatt mellan stats- och privatanställda manliga

Figur 9:5. Ålderslönekurvor före och efter skatt för manliga akademiker 1971



¹ Ålderslönekurvan efter skatt är beräknad så att skattens storlek tagits från preliminärskattetablellen för 1971 för kolumn 2, gift inkomsttagare vars make saknar inkomst eller har en sammanräknad nettoinkomst understigande 2 000 kr. Kommunalskatten har antagits uppgå till 22,5 %. (Den kommunala medeldebiteringen uppgick 1971 till 22,54 % enligt Jakobsson & Normann [1974].)

akademiker uppgår till 19 %. Om antalet arbetsdagar under ett år är 200 motsvarar en arbetsdag 0,5 % av lönen. Löneskillnaden på 19 % motsvarar således 38 dagar ($19:0,5=38$). Statstjänstemännen skulle därför behöva ha minst dubbelt så lång semester som de privatanställda för att den lägre lönen helt skulle kompenseras. Den enda grupp för vilken den längre ledigheten kan kompensera den lägre lönen är de lärare som kan utnyttja alla skollov som ledighet. Lärarorganisationerna har dock anfört att en stor del av ferierna måste utnyttjas till förberedelser för skolarbetet.

I kapitel 2 visades att statstjänstemän i vissa fall har möjligheter att erhålla tjänstledighet med viss bibehållen lön. Denna förmån är också en konkurrensfördel för staten.

9.6.3 Möjligheter att utföra betalda extrauppdrag

En möjlighet för statstjänstemännen att kompensera sig för de lägre lönerna kunde vara om de i större utsträckning än de privatanställda hade möjlighet att utföra betalda extraarbeten. Förekomsten av bisysslor har undersökts av den statliga bisyssleutredningen, som studerat förhållandena i november 1967.¹ Utredningen innehåller också en jämförelse med privatanställda tjänstemäns bisysslor. Med hjälp av resultaten från denna utredning har här en kalkyl gjorts för att utröna om förekomsten av betalda bisysslor skulle kunna utgöra en kompensation för de lägre lönerna i statlig sektor.

Av de statsanställda akademikerna¹ hade 51 % bisysslor av något slag, medan detta gällde endast 32,7 % av de privatanställda akademikerna (se tabell 9:7). Begreppet bisyssla har emellertid definierats så att det omfattar många slag av verksamhet utanför arbetet, t.ex. att vara funktionär i villaägareföreningar och idrottsföreningar även om verksamheten ej är betald. Utredningen skiljer inte på andelen tjänstemän som har betalda respektive obetalda bisysslor. Däremot anges det antal timmar som tjänstemännen lagt ned på betalda bisysslor.

Antalet timmar som privatanställda och statsanställda tjänstemän med bisysslor under november månad 1967 lade ned på ersättningsgivande bisysslor skilde sig inte mycket mellan sektorerna. Om man antar att de ersättningsgivande bisysslorna medförde samma timlön som huvudtjänsten kan man beräkna hur mycket statstjänstemännens genomsnittslön

¹ Offentliga tjänstemäns bisysslor, SOU 1969:6.

Tabell 9:7. En kalkyl över månadslönens storlek för manliga tjänstemän när hänsyn tas till förekomst av bisysslor

	Bisysslor med ersättning, tim/bisyslehavare och månad (1)	Andel tjänstemän med bisyssla Procent (2)	Månadslön för bisyslehavare (3)	Månadslön för samtliga manliga tjänstemän	
				faktisk exklusive bisysslor (4)	beräknad när hänsyn tas till bisysslor (5)
<u>Statstjänstemän</u>					
Akademiker ^a	16,5	51,0	5 169	4 691	4 934
Icke akademiker	18,3	26,1	3 236	2 907	3 051
Samtliga	17,9	28,6	3 666	3 290	3 47
<u>Privatanställda tjänstemän</u>					
Akademiker	15,3	32,7	6 018	5 498	5 668
Icke akademiker	13,8	20,4	3 759	3 455	3 510
Samtliga	14,0	20,9	3 877	3 569	3 633
<u>Statstjänstemän</u>					
På U-planen		46,1			
Tekniker		26,6			
Handelsutbildade		20,4			
U 27-31 professorer m.fl.		87,3			

^a Bisyssleutredningen inkluderar folkskollärare bland akademiker, varför detta gjorts även i denna kalkyl.

Anm.: Kolumnerna 1 och 2 har erhållits från bisyssleutredningen. Kolumn 4 har erhållits från bearbetningar av statstjänstemannastatistiken respektive SAF-statistiken. Kolumn 3 "månadslön för bisyslehavare" har beräknats på följande sätt:

1. månadslön (= kolumn 4)/160 tim. = timlön.
2. tillskott genom bisyssla = timlön x antal timmar i bisyslan (= kolumn 1)
3. månadslön för bisyslehavare = faktisk månadslön (kolumn 4) + tillskott genom bisyssla

Kolumn 5 har erhållits genom att andelen bisyslehavare vägts med månadslönen för bisyslehavare. Exempel: Beräknad månadslön när hänsyn tas till förekomst av bisysslor för akademiskt utbildade statstjänstemän = $0,51 \times 5\ 169 + (1-0,51) \times 4\ 691 = 4\ 934$.

skulle öka om ersättningen i bisysslor läggs till den ordinarie månadslönen. Detta innebär sannolikt en underskattning, eftersom bisysslor oftast måste utföras på obekvämt arbetstid och därmed oftast kräver ett större vederlag. Resultatet av kalkylen återges i tabell 9:7. För akademiker är månadslönen väsentligt lägre inom den statliga sektorn än i den privata, även efter det att ersättningen för bisysslor lagts till.

I bisyssleutredningen anges också andelen tjänstemän med bisysslor för några specifika grupper. Det framgår bl.a. att 83 % av tjänstemännen i lönegraderna U 27-31 har bisysslor. Professorer tycks alltså i stor utsträckning öka sina faktiska löner genom bisysslor av olika slag.

9.7 SAMMANFATTNING

I detta kapitel har visats att lönespridningen är betydligt större inom den privata sektorn än inom den statliga. Karriärutsikterna är för de flesta utbildningsgrupper bättre i privat tjänst än i statlig, eftersom individerna har större utsikt att vid högre åldrar erhålla högre lön. Ett undantag utgör kvinnliga tjänstemän i kontorskarriären.

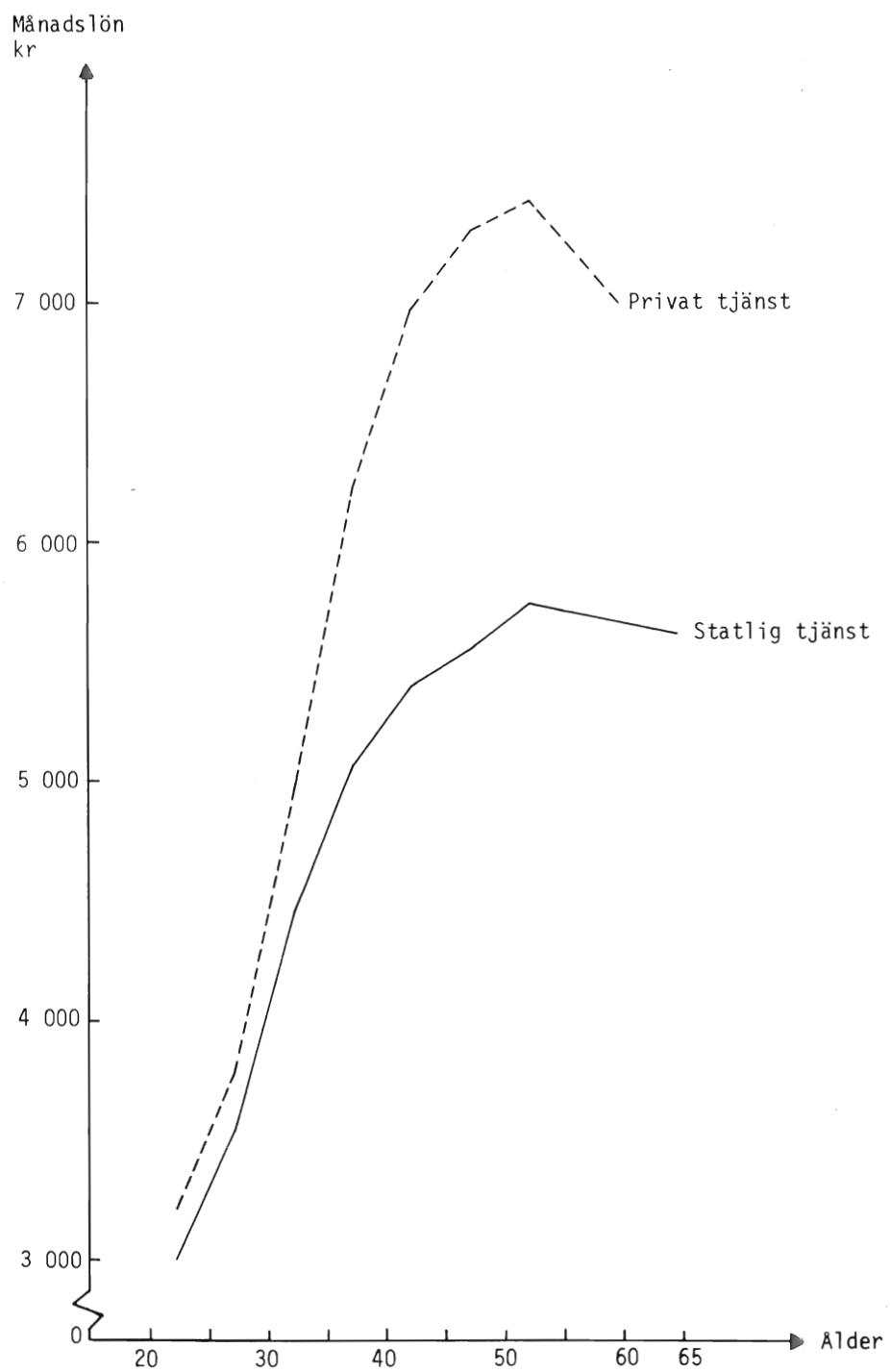
De övriga anställningsförmåner som finns inom den statliga sektorn kan inte helt kompensera de lägre lönerna, åtminstone inte för manliga tjänstemän. Det är tänkbart att individer av ideella skäl väljer anställning i statlig sektor därför att arbetsuppgifterna där tillfredsställer dem bättre. Men man kan då fråga sig hur stora löneskillnader idealiteten tål.

Ett resultat av statens bristande konkurrenskraft borde bli att staten får svårt att konkurrera om de mest kvalificerade tjänstemännen. Detta borde bl.a. leda till att många tjänstemän lämnar den statliga sektorn. För att utröna om detta är fallet skulle det krävas en undersökning av i vilken utsträckning enskilda tjänstemän flyttar mellan statlig och privat sektor och i vilka utbildnings- och åldersgrupper detta är mest vanligt. Om det är de mest kvalificerade personerna som lämnar statlig tjänst därför att det statliga lönesystemet förhindrar att de betalas enligt sin kompetens, borde övergången till privat tjänst medföra lönehöjningar för de tjänstemän som byter anställning. En analys av detta problem skulle kräva information dels om anställ-

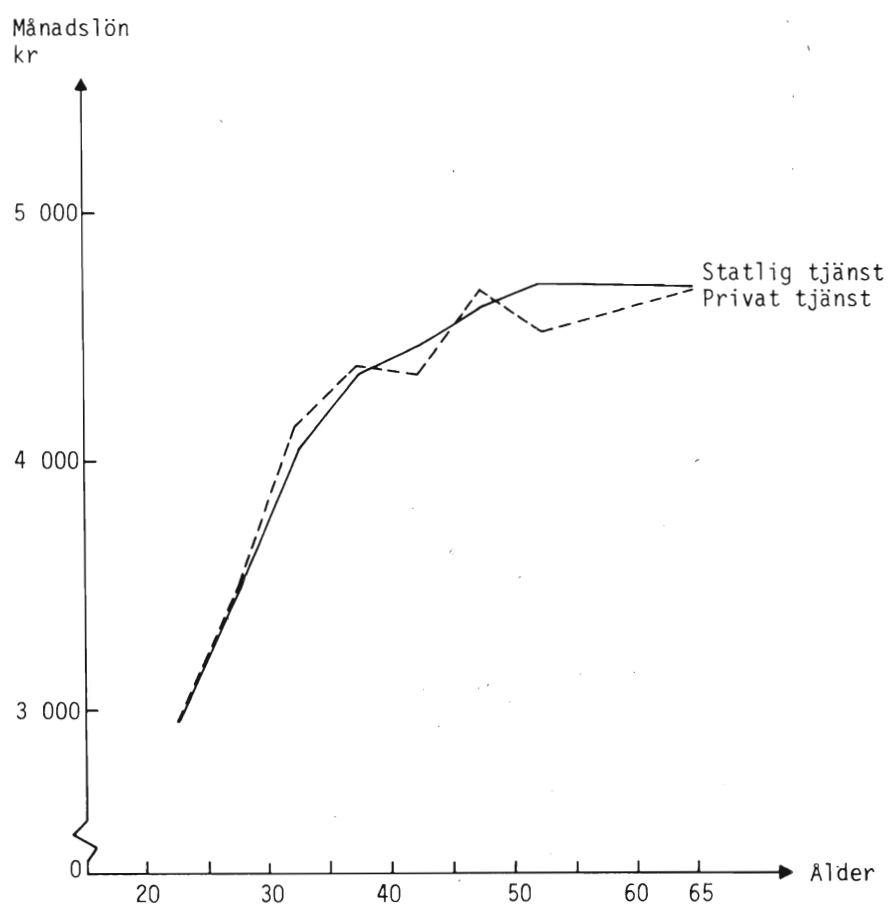
ningsbyten, dels om lönehöjningar vid anställningsbyten för tjänstemän i olika ålders- och utbildningsgrupper och för män och kvinnor separat.

Det är också tänkbart att vi, eftersom analysen gjorts på ett tvärsnitt för 1971, har kommit att observera ett tillfälligt ojämviktsläge. För att utröna om detta är fallet skulle det krävas att analysen upprepades för flera tidpunkter. Statistiken från Civilingenjörssförbundet och Civilekonomernas Riksförbund visar dock att för deras medlemsgrupper har en ojämvtikt av detta slag varit rådande under en längre period. Om inte lönerna anpassas kan man vänta sig att urvalet av tjänstemän i stället anpassar sig mot jämvikt på arbetsmarknaden.

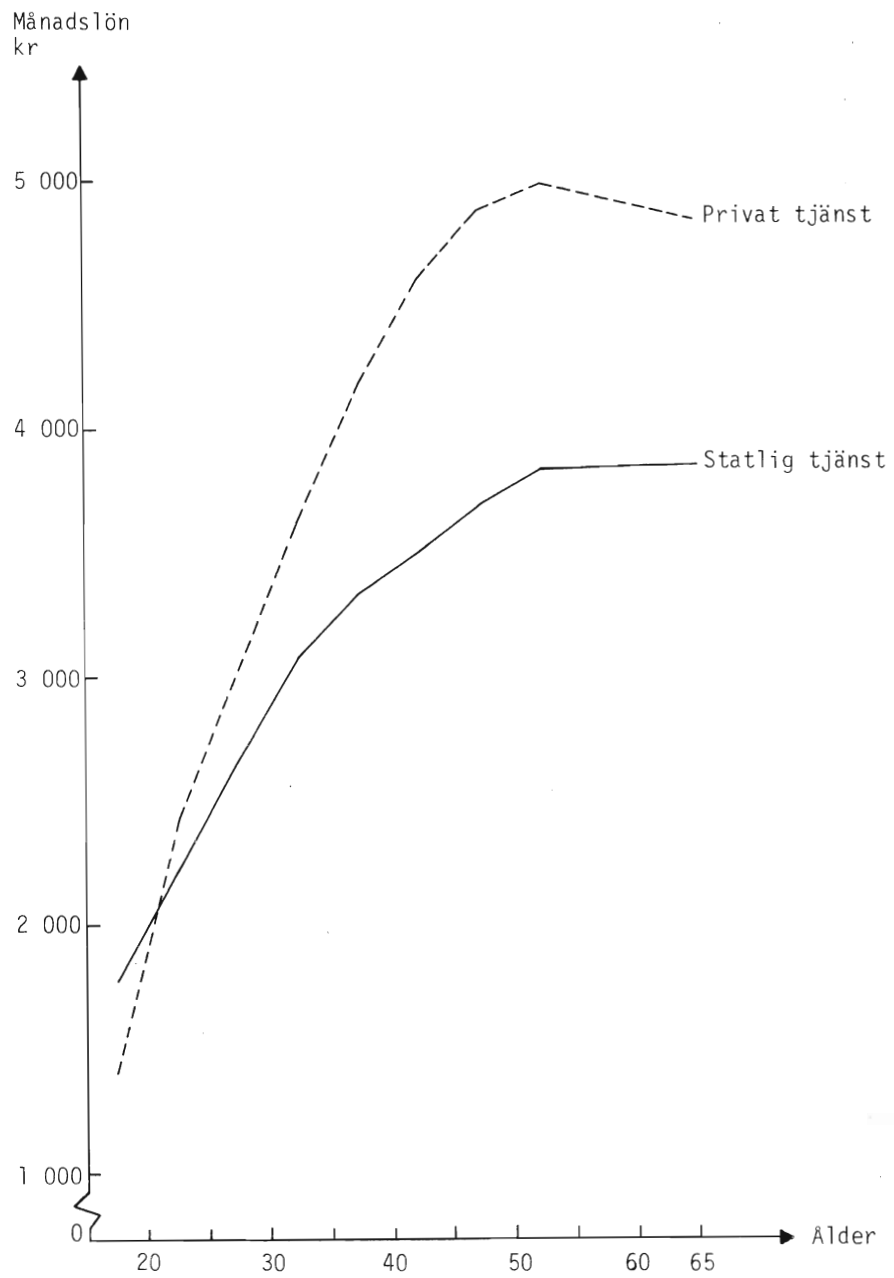
Figur 9:6. Ålderslönekurvor för manliga akademiker 1971.



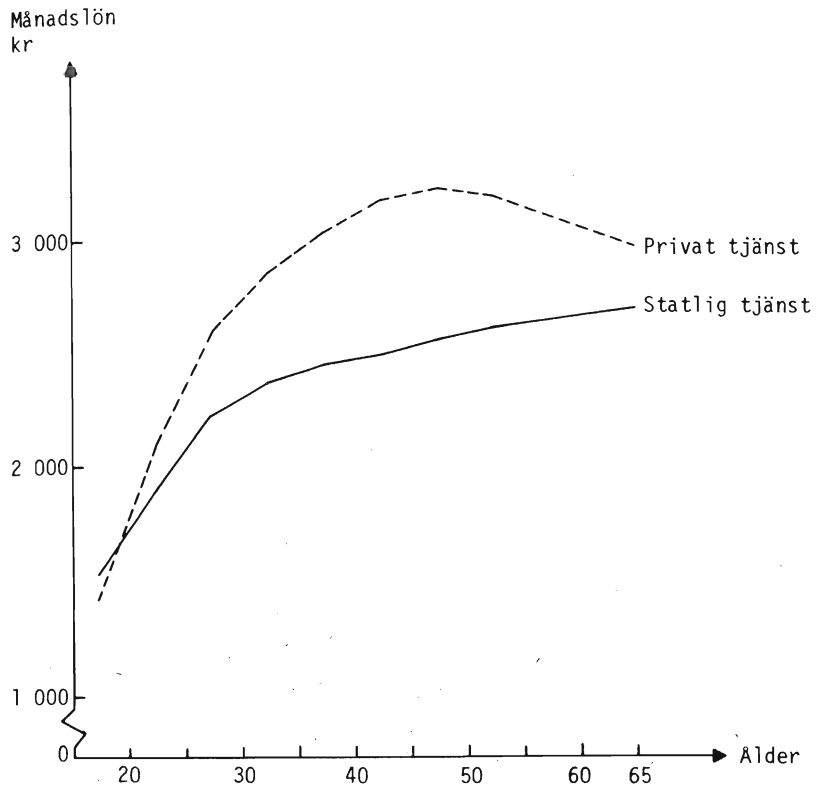
Figur 9:7. Alderslönekurvor för kvinnliga akademiker 1971.



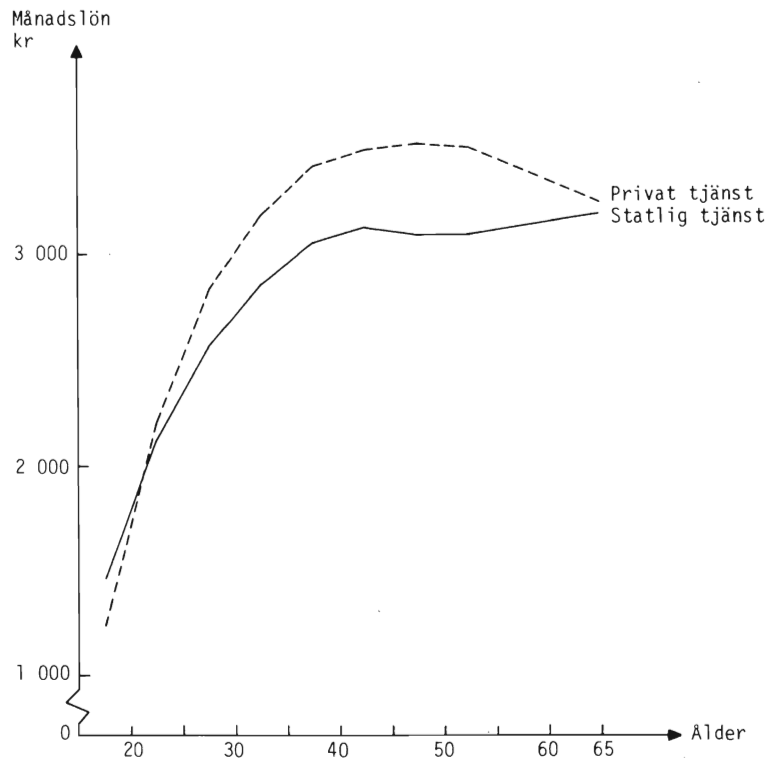
Figur 9:8. Alderslönekurvor för fackskole- och gymnasieutbildade män 1971.



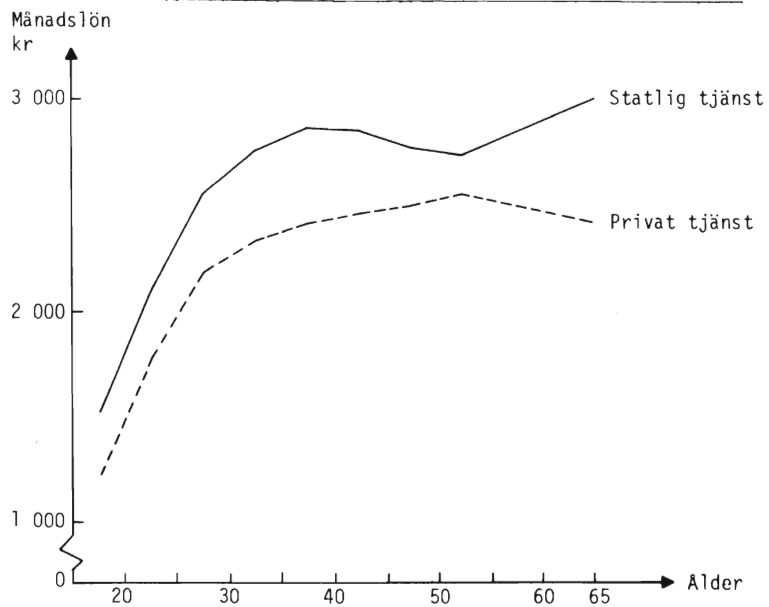
Figur 9:9. Alderslönekurvor för fackskole- och gymnasieutbildade kvinnor 1971.



Figur 9:10. Ålderslönekurvor för övriga manliga tjänstemän 1971.



Figur 9:11. Ålderslönekurvor för övriga kvinnliga tjänstemän 1971.



SUMMARY

DETERMINATION AND STRUCTURE OF SALARIES IN THE GOVERNMENT SECTOR OF SWEDEN

1. INTRODUCTION

This study analyzes salary differentials in the government sector of Sweden and a comparison is made to the salary structure of the private sector. The analysis is carried out by means of a human capital approach. The implications for the salary structure are discussed and empirically estimated on salary data.

In the government sector salaries are set according to a fixed salary schedule. That is, salaries are in principle fixed for every position according to a system of salary levels and grades. All positions are named and appear with their salary level in official lists. This rigid system may seem to exclude any form of market influences on the salary structure. It is the task of this study to see whether this is the case.

If salaries were determined completely by market forces, a long run equilibrium would be established where present values of lifetime earnings for people of equal ability would be equalized. The equality condition thus refers to lifetime earnings and not to earnings in a given period. This equality would hold for all individuals and it would not matter if an individual worked in the private sector or in the government sector, or if he had a long education or a short one. Earnings forgone in one period would be compensated for by higher earnings in a future period. Individual salaries in a given period would differ only by the amount of human capital investments made.

Some of the questions posed in the study are: Are salaries of persons with different kinds of education proportional to the length of schooling? Is the salary differential between men and women explained by smaller human capital investments made by women? Do lifetime earnings tend to be equalized between the private and government sectors?

2. THE FIXED SALARY SYSTEM AND MARKET DETERMINATION OF SALARIES

The free salary system of the private sector means that salaries are set for individual employees contrary to the fixed system of the government sector where salaries are set for positions. This means that private employers may alter beginning salaries in accordance with the situation on the labour market and raise salaries for individual employees in order to make them stay with the company.

Government authorities have very few possibilities of changing salaries in accordance with market forces. If a government agency wants to hire a recent university graduate for a position and finds that there are no applicants, it might like to raise the salary, but this is impossible owing to the fixed system. Nor is there any possibility of raising salaries in order to keep employees who have found better paying jobs elsewhere.

Salaries in the government sector may be altered by negotiations with labor market organizations but it is uncertain whether the outcome of such negotiations leads to higher salaries for particular employees. Authorities may apply for higher salaries for certain positions in their annual requests for state funds and a persistent shortage of potential employees would probably result in higher salaries for some positions. But this is a slow process and cannot be effective in terms of raising salaries for particular employees.

Despite this rigid system, salaries change in accordance with market forces. But these changes occur through changes in the qualifications required for different positions and not through changes in the corresponding salaries. If there is a shortage of university graduates, recent graduates are employed in higher positions than would otherwise be the case if there were a surplus. If no university graduates apply for a position, government agencies have to employ persons with lower educations. When there is a surplus, university graduates find it more difficult to advance than in a shortage situation. In this way salary differentials increase or decrease according to the market situation for different educational groups.

3. DATA

Salary statistics for the government sector are collected by the Central Bureau of Statistics and for the private sector by the Swedish

Employers' Confederation (SAF). The analysis is performed on statistics for 1966 and 1971. In 1971 there were 345,000 government employees and 283,000 salaried employees in the private sector. Wage-earners are not covered. Only full-time salaried employees are included and the salary statistics studied cover 27 % of all full-time employees in the Swedish labor force.

The primary data on government salary statistics consist of monthly salary and other variables for each individual. In a human capital framework monthly salary data are preferable to income data because they are standardized for the number of weeks worked. Moreover the salary concept used in this study - salary per month agreed upon - is not influenced by overtime or absence due to illness.

Education is recorded as the highest type of education completed. This makes it possible to study the influence on salaries of type of education as well as length of schooling. In this study the educational variable was assigned 25 different codes, which were also aggregated to three levels: compulsory schooling only, more than compulsory but less than university schooling (medium-length education) and university schooling.

The correct experience variable for testing the implications of investments in human capital through on-the-job training is total time spent in the labor force. Unfortunately this variable is not available and we had to use data on the age of employees instead. Thus, our measure of years of experience is the actual age of an employee minus his age upon completing school, which might be an acceptable proxy for men but less applicable to women. The age variable has been specified into nine age groups.

In equilibrium, salary differentials would be determined by differing human capital investments made by individuals. The type of work performed would not matter, unless it was associated with different non-pecuniary rewards. But if an equilibrium situation does not exist, the markets for different types of work with the same amount of human capital investment might differ causing salary differentials. Under the assumption that people with the same education are more likely to perform the same kind of job if they work in the same government agency than if they work in different agencies, type of work is measured in terms of the employing authority.

Since there were as many as 353 different government agencies in 1971, these have been aggregated to 30 groups consisting of agencies with similar activities and in some cases only one agency.

Four regions are distinguished between in order to ascertain whether there are regional imbalances in the salary structure. The sex of the employee has also been recorded.

The primary data have been grouped according to the variables listed above. This had to be done because the Central Bureau of Statistics (SCB) does not provide access to data on individuals. Number of individuals, geometric and arithmetic means and variances of salaries were computed for the various groups and the data were accessible in this form. The mean salary of the groups was thus treated as one observation. The 30 agency groups, 25 educational groups, 9 age groups, 4 regions and the two sexes would have brought the total number of observations to 54,000 (30x25x9x4x2). However, many of the combinations possible do not exist, so that the total number of observations amount to 12,520 for 1971.

4. EQUILIBRIUM CONDITION FOR THE SALARY STRUCTURE

If some restrictive assumptions are made, salary differentials between individuals could be explained entirely by a redistribution of earnings over the life cycle.

Demand for labor is determined by negatively sloped curves for each submarket. People who belong to the same submarket have the same amount and kind of human capital. Demand curves are unchanged from period to period, that is the amounts of physical capital and technology are assumed constant. Adults spend their time working or investing in human capital. Choice of education is based on well-known lifetime earnings. Education is financed by borrowing at the current market rate. Choices of occupation and employer are based on expected lifetime earnings; non-pecuniary costs and benefits are disregarded.

For people of equal ability, a multiperiod equilibrium is established where no one can profit from changing employer or occupation. The equilibrium condition may be written:

$$\sum_{t=0}^T \frac{Y_t - X_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=0}^T \frac{Z_t - X_t}{(1+r)^t} = 0, \quad (3:1)$$

where X_t , Y_t and Z_t are salaries in year t for different activities, r is the discount rate, $t=0$ is the time when compulsory schooling and $t=T$ is the time of retirement.

Present values of lifetime earnings are equal for all individuals. Thus they do not vary e.g. with the amount of schooling, or differ between private and public employment. The equilibrium condition permits zero income during schooling. Higher initial salaries in some activities may be compensated for by steeper age-earnings curves in other activities.

In reality salaries differ among individuals because some of the assumptions are not realistic. Choice of education and jobs is influenced by non-pecuniary benefits and costs such as the length of paid vacation, job security, the benefits from pleasure of studying, etc.

Variations in levels of productivity and thus salary differentials are brought by individual differences in ability.

There is no free access to all educational institutions. This results in monopoly gains for graduates. The long-run equilibrium cannot be attained if demand curves shift continually because of technological change.

5. EFFECTS OF HUMAN CAPITAL INVESTMENTS ON EARNINGS

Investment in human capital takes place when earnings are forgone during a period in order to increase future earnings. There is complete specialization in investment activities during schooling, whereas in working life part of the time may be spent investing and the other part in direct productive activities.

The effects of schooling on salaries may be distinguished from the effect of on-the-job training by investigating a case where investment activities do not occur during working life, i.e. investment through on-the-job training is zero. In this case the age-earnings profile would be horizontal as earnings capacity would not be increased by investments.

In equilibrium, present values of lifetime earnings for different educational groups are equal and, in accordance with Mincer [1974], we define n as a fixed number of years of experience equal among individuals

and write:¹

$$V_s = Y_s \int_s^{n+s} e^{-rt} dt = \frac{Y_s}{r} e^{-rs} (1 - e^{-rn}), \quad (3:2)$$

where V_s is the present value of earnings of a person with s years of schooling and r is the rate of return which, in equilibrium, must equal the current market rate. Y_s is labelled potential initial earnings to separate it from actual earnings and earning capacity which represents potential earnings in a period where on-the-job investment influences earnings.

For a person with $s-d$ years of schooling:

$$V_{s-d} = Y_{s-d} \int_s^{n+s-d} e^{-rt} dt = \frac{Y_{s-d}}{r} e^{-r(s-d)} (1 - e^{-rn}). \quad (3:3)$$

In equilibrium $V_s = V_{s-d}$, so that

$$\frac{Y_s}{Y_{s-d}} = \frac{e^{-r(s-d)}}{e^{-rs}} = e^{rd}, \quad (3:5)$$

which may be written:

$$Y_s = Y_{s-d} \cdot e^{rd}. \quad (3:6)$$

Set years of schooling for the minimum education, completion of compulsory schooling, equal to zero. Expression (3:5) then becomes:

$$Y_s = Y_0 \cdot e^{rs}$$

and taking logs,

$$\ln Y_s = \ln Y_0 + rs. \quad (3:7)$$

¹ This assumption may not be realistic. In Sweden the retirement age is 65 and it may be more realistic to take into account the fact that groups with longer education have a shorter working life. However, the results are not affected by this assumption to any large extent, as the last five years of a 45-year working life have very little weight when discounting.

Expression (3:7) states that logarithmic differentials in initial potentials earnings are proportional to years of schooling and the proportionally coefficient is the rate of return. The effect of schooling on earnings may be computed by estimating this model using the empirical material. However, we do not have any information on initial potential earnings because earnings-experience curves are not horizontal. Instead, salaries typically increase with experience because of investments in on-the-job training.

The actual salary in year j may be written:

$$Y_j = Y_s + r \sum_{t=0}^{j-1} C_t - C_j, \quad (3:8)$$

where Y_s is potential initial earnings after s years of schooling, C_j is the investment cost of on-the-job training in year j , net of reinvestments to maintain the level of human capital, and r is the rate of return.

Actual salaries will increase with years of experience if there is some net investment in on-the-job training, $C_j > 0$, and if the rate of return is greater than the increase in investment from one period to another, i.e. if

$$\Delta Y_j = Y_j - Y_{j-1} = rC_{j-1} - (C_j - C_{j-1}) > 0. \quad (3:9)$$

This can be rewritten

$$r - \frac{C_j - C_{j-1}}{C_{j-1}} > 0.$$

The increasing experience-earnings curve will cross the horizontal curve of initial potential earnings at "the overtaking point". This means that, at this point, data on actual earnings equal initial potential earnings and expression (3:7) can be estimated.

$$Y_{\hat{j}} = Y_s + r \sum_{t=0}^{j-1} C_t - C_j = Y_s, \quad (3:10)$$

($Y_{\hat{j}}$ = actual salary at the "overtaking point")

$$\text{when } r \sum_{t=0}^{j-1} C_t = C_j.$$

If $C_t = C_j$ for $t = 0, \dots, \hat{j}$ then

$$r\hat{j}C_j = C_j \text{ and}$$

$$\hat{j} = \frac{1}{r}. \quad (3:11)$$

If $C_{\hat{j}} < C_t < C_{t-1} < C_0$ for $t = 0, \dots, \hat{j}$ then

$$\hat{j} < \frac{1}{r}. \quad (3:12)$$

Assumption (3:12) implies that investments in human capital will decrease with age which is more realistic than assuming constant investments over age (3:11). The reason for this is that returns from later investments are smaller than returns from earlier investments since the expected length of working life is shorter. The behavior of costs also means that investments are made as early as possible since opportunity costs are higher for experienced people than for younger people. The inverse of the rate of return thus indicates the upper limit for the number of years of experience at the "overtaking point".

6. EFFECTS OF SCHOOLING ON SALARIES OF GOVERNMENT EMPLOYEES

The effects of schooling on salaries of male government employees were estimated using expression (3:7). The reason for testing the education model on male salaries exclusively is that data on years of experience were estimated as age minus the normal age when completing school. This may be an acceptable approximation for men but not for women as the latter are more likely to have had their labor force participation disrupted.

Observations of mean salaries of 17 different educational groups with varying lengths of schooling were included in the regressions. Length of schooling was calculated as the median age upon examination for the different educational groups minus 16, which is the age when compulsory schooling is completed.

Regressions are run on four different assumptions with respect to the number of years of work experience after which the "overtaking point" occurs. The results are shown in Table 1. The regression line fits the data well ($R^2=0.94$). The rate of return on education is estimated to slightly more than 8 % for every year of schooling after the compulsory level. The upper limit for years of experience

Table 1. The effects of schooling on salaries of male government employees in Sweden, 1971.

Years of experience at the "overtaking point"	$\ln Y_0$	r	$\sigma(r)$	R^2
6	7.580	0.081	0.005	0.94
8	7.663	0.078	0.005	0.94
10	7.721	0.078	0.005	0.93
12	7.773	0.076	0.005	0.93

The model has been estimated by generalized least squares. Observations are mean salaries of 17 educational groups.

Residuals for the case where the "overtaking point" is assumed to occur after 8 years of experience, expressed in years of schooling, are: compulsory schooling 0.4, lower technical education -0.7, lower economic education 0.1, high school 0.0, certificates of commerce -2.9, teacher in compulsory school -0.9, "socioconom" (combined degree in sociology and economics) -1.3, degree in pharmacy 0.4, degree in business and economics 1.9, dentist 1.8, university degree, general -0.1, university degree, law -0.3, university degree, engineering 0.3, theologist -2.6, physician 4.8.

prior to the "overtaking point" is about 12 years. The estimate of the rate of return is not very dependent on the assumption of years of experience at the "overtaking point".

Residuals may be interpreted in terms of years of schooling by dividing them by the estimate of r . For the case where the "overtaking point" is assumed to occur after 8 years of experience, residuals of 11 of the 17 educational groups correspond to less than one year of schooling. The largest residual is for physicians. The results imply that their salaries motivate 4.8 more years of schooling than the actual 11 years after compulsory schooling. Physicians' high salaries may probably be explained by supply restrictions which give them a monopoly rent.

7. RISK AND HUMAN CAPITAL INVESTMENTS

Psacharopoulos [1973] states that earnings variance may give some indication of the risks involved in human capital investment: "For the private investor, a high degree of income variance would add to the risk discounts based on the degree of variation by educational level" (p.33)

The per cent of male government employees with medium-length and compulsory schooling only who reach salaries regarded as typical for university graduates are computed in Table 2. At the end of their career, 21 % of the men with medium-length education reach normal academic salaries. But only 0.5 % of the men with compulsory schooling reach such a high salary. Only 0.5 % of the academically trained men reach a salary less than that of the majority of men with compulsory schooling at the end of their career. For men with medium-length education, this proportion amounts to 39 %.

It is erroneous, however, to interpret all of the variance around mean salaries as a result of risk and chance. Some of the variance is explained by different lengths of education when disaggregating the educational variable. According to the human capital theory, a considerable part of the variance is also explained by the choice of different profiles of investment and by on-the-job training. Thus, for people of equal ability - and even if there were no risks - the variance would be considerable within age-education groups. Thus, even if Y_{si} in expression (3:8) is equal among individuals (i), the C_{ti} may differ among individuals also when the equilibrium condition (3:1) is effective. However, the equilibrium condition (3:1) is derived for people of equal ability and variances may therefore be a result of differences in abilities. Perhaps the risk is an expression for a person's incomplete information about his own ability?

Table 2. Per cent of male government employees with educations of different lengths being paid salaries in the same salary intervals 1971.

Age group	Per cent with salary higher than $\bar{x}-s$ for men with university degree			Per cent with salary lower than $\bar{x}+s$ for men with compulsory schooling		
	University degree	Medium-length education	Compulsory schooling	University degree	Medium-length education	Compulsory schooling
-19					82	85
20-24	85	15	9	8	76	84
25-29	85	35	21	20	73	85
30-34	83	32	17	15	70	84
35-39	85	29	7	7	54	85
40-44	85	25	1	2	39	84
45-49	85	23	<0.5	2	38	84
50-54	85	21	<0.5	1	37	84
55-	85	21	<0.5	<0.5	39	85

Computations are performed under the assumption that salaries are log-normally distributed within age-educational groups. The parameters of the log-normal distribution are estimated by the method of moments (see Aitchison & Brown [1957]).

8. A STATISTICAL MODEL FOR SALARY COMPARISONS

A linear regression model was applied in order to compare standardized salaries of different groups of employees. The statistical properties of this model have been discussed in Klevmarken [1972]. For the case where only two factors, age and education, are considered, the model is written

$$\ln y_{ijk} = \mu + \sum_{i=1}^n \alpha_i D_i + \sum_{j=1}^n \beta_j D_j + \epsilon_{ijk}, \quad (5:1)$$

where

y_{ijk} = salary in Sw.Cr for the k'th observation in the i'th educational group and the j'th age group

μ = intercept

α_i = parameter giving the effect of education in the i'th educational group

D_i = dummy = 1 in the i'th educational group, =0 for all other educational groups.

β_j = parameter giving the effect of age in the j'th age group

D_j = dummy = 1 in the j'th age group, =0 for all other age groups

ϵ_{ijk} = stochastic disturbance term for the k'th observation with expectancy zero.

The model is not, however, uniquely determined by (5:1) and the parameters cannot be uniquely estimated. In addition to (5:1) a restriction giving the norm of comparison is required. Two different sets of restrictions have been applied.

$$\alpha_1 = 0 \text{ and } \beta_1 = 0 \quad (5:2)$$

$$n_{\alpha 1} \alpha_1 + n_{\alpha 2} \alpha_2 = 0 \text{ and } n_{\beta 1} \beta_1 + n_{\beta 2} \beta_2 = 0, \quad (5:3)$$

where n is number of individuals.

By means of the first set of restrictions, the intercept will express geometric mean salary in the first educational group and the first age group and parameters will express differentials as compared to this group. By means of the second type of restrictions, the intercept expresses geometric mean salary of all observations entering the

regression and the parameters thus express differentials from this geometric mean.

One property of the model is that the distance between any two education parameters or any two age parameters does not depend on the choice of restriction. The model is additive which means that it does not take interactions between age and education into account. The omission of interactions does, however, have a small effect in the actual applications of the model.

The model was estimated by generalized least squares.

9. SALARY DIFFERENTIALS BETWEEN MEN AND WOMEN

The results of regressions run separately on male and female salaries are shown in Table 3. Variables included in the model (5:1) are education, age, region and government agency. Since the model is additive, the geometric mean salary of an academically trained female teacher aged 30-34 and working in Stockholm county is estimated by adding the relevant components. The salary of this person is estimated as 37.3 % + 2.7 % + 2.0 % + 13,5 % = 55.5 % higher than the geometric mean salary of all female employees.

The table indicates that the effect of university schooling is about the same for men and women, but age earnings curves are flatter for women than for men. Regional effects are small, which can be interpreted so that e.g. working in public utilities in Stockholm county pays about the same salary as working in the northern counties when age and education are kept constant. There are fairly large salary differentials between government agencies and these differentials do not behave in the same way for men as for women.

Salary differentials between men and women, standardized for differences in age, education, region and government agency, are computed by:

$$1 - \frac{L'_{kv} f_{kv}}{L'_m f_{kv}} \text{ or } 1 - \frac{L'_{kv} f_m}{L'_m f_m},$$

where L'_m is a vector of estimated salary components from (5:1) and f_m is a vector of frequencies of the number of men of the distribution over

Table 3. Percentage salary differentials among government employees in 1971.

	Men		Women	
	coefficient of regression	standard error	coefficient of regression	standard error
Intercept, geometric mean salary in Sw.Cr:	3 109	0.1	2 570	0.1
Education:				
University degree	39.1	0.4	37.3	0.4
Medium-length education	0.2	0.1	-1.0	0.1
Compulsory schooling	-15.6	0.3	-9.7	0.3
Age:				
-19 years	-50.1	0.1	-32.2	0.7
20-24 "	-37.9	0.1	-17.0	0.3
25-29 "	-17.2	0.4	-4.6	0.3
30-34 "	- 5.9	0.4	2.7	0.4
35-39 "	2.2	0.4	7.5	0.4
40-44 "	6.4	0.4	10.3	0.4
45-49 "	9.6	0.4	10.8	0.4
50-54 "	12.9	0.3	11.8	0.5
55- "	13.2	0.3	14.3	0.4
Region:				
Stockholm county	5.2	0.3	2.0	0.2
Gothenburg and Malmö counties	-2.7	0.3	-2.7	0.3
Northern counties	0.0	0.3	1.2	0.3
Other counties	-2.4	0.2	-1.3	0.2
Areas of activity:				
Schools and universities	15.8	0.3	13.5	0.2
Health Care	28.3	1.7	-7.6	0.7
Social security	-4.4	1.4	6.7	1.1
Defense	-2.6	0.3	-10.7	0.5
Justice	-8.7	0.5	-12.1	0.6
General Civil Services	11.9	0.6	-11.8	0.4
Economic services	-1.4	0.5	-9.9	0.5
Religious activities	-3.5	1.3	1.3	3.7
Cultural activities	-7.9	2.5	-6.2	2.2
Public utilities	-5.3	0.2	-9.8	0.3

Regressions were run in logs as indicated by (5:1) and with restrictions (5:3). The regression coefficients and standard errors are expressed in per cent by taking anti-logs and multiplying by 100. The observations are 6,990 geometric mean salaries for the 215,345 male employees and 5,530 geometric mean salaries for the 129,803 female employees.

education, age, region and government agency and L'_{kv} and f_{kv} are the corresponding salary components and frequencies for women.

When applying the formula to the vectors of salary components in Table 3, the differential of 17.3 % is altered to 14.8 % by standardizing for distributions. The effect of education is -1.1 % because, on the average, women have less education than men and the age effect is -5.3 % since women, on the average, are younger than men. Different distributions on regions mean only 0.2 %. If men were distributed on sectors of governmental activity like women their mean salary would be higher than the actual. Thus standardizing for sector of governmental activity raises the differential by 3.7 %.

Regressions were also run on salaries of men and women working in the same agency and differentials were standardized for distributional differences. The results are shown in Table 4. The salary differentials between men and women are larger within most agencies than for the government sector as a whole. This result may be explained by the fact that a large share of the female employees are teachers and, as was shown in Table 3, salaries of female teachers exceed mean salary of all female government employees.

Standardizing for age and education reduces the salary differential between men and women to half of the unstandardized differential in many of the agencies. The remaining differential may be decomposed into differences in starting salaries and varying age-earnings curves. Examination of the data reveals that starting salaries are approximately the same for men and women within educational groups.¹ Age-earnings curves are flatter for women than for men in all educational groups and all agencies.

Disruptions in the labor force participation of women is to be expected. Human capital investment through on-the-job training is primarily a function of years of experience and not of age. Thus, if data on years of experience had been available, a greater part of the differential could probably have been explained. Moreover, as has been shown by Mincer & Polachek [1974] periods of work in the home are as-

¹ The estimated starting salary in the age group below 19 years of age in Table 3 amounts to 1,551 Sw.Cr for men and 1,742 Sw.Cr for women. However, a more equal pattern is exhibited when the data are broken down according to educational groups.

Table 4. Salary differentials between male and female government employees in different agencies, 1971.

	$1 - \frac{L'_{kv} f_{kv}}{L'_{m m}} \cdot 100$	$1 - \frac{L'_{kv} f_{m}}{L'_{m m}} \cdot 100$	$1 - \frac{L'_{kv} f_{kv}}{L'_{m kv}} \cdot 100$
National Central Bureau of Statistics	29.3	14.0	16.0
National Defense Research Institute	29.1	17.1	13.5
Customs	23.7	8.3	6.8
National Social Security Board	33.9	17.7	24.4
Judicial system	23.1	16.7	13.4
Royal Caroline Hospital	54.4	9.8	8.5
National Administration of Shipping and Navigation	23.3	24.0	16.6
Labor Market Administration	20.9	15.4	12.9
Post Office Administration	8.4	6.7	8.3
National Telecommunications Administration	23.0	14.6	15.4
Swedish State Railways	12.4	10.0	13.2
Schools and Universities	24.0	12.8	10.4
Total Government sector	17.8	11.8	9.6

Differentials are standardized for 9 age groups, the 25 educational groups represented in the different government agencies and 4 regions within agencies with regionally dispersed activities.

sociated with human capital depreciation causing decreases in relative salaries for re-entering women.

10. COMPARISON OF SALARIES IN THE GOVERNMENT AND PRIVATE SECTORS

Government employers have to compete with private employers for labor. In equilibrium, present values of lifetime earnings would be the same for private and government employment (3:1). This condition permits starting salaries to be higher in government employment if age-earnings curves are steeper in private employment. For an educational group

where labor often moves between private and government employment, there would also be a tendency for age-earnings curves to be equalized. Otherwise an individual could maximize earnings by employment in the government sector at an early age when initial starting salaries are higher and move to the private sector later on so as to take advantage of the steeper age-earnings curve. In this way government would pay for on-the-job investment and private firms would receive returns from that investment.

As is shown in Table 5, there is a tendency for starting salaries to be higher in government employment and age-earnings curves to be

Table 5. Comparison of salary structures in the government and private sectors in 1971.

	Men		Women	
	private sector	government sector	private sector	government sector
Intercept in Sw.cr:	1,243	1,495	1,230	1,524
Education:				
University degree	69.7	64.0	66.3	52.4
Lower (non university) economic and engineering educations	24.4	20.8	22.1	2.4
All other educations	0.0	0.0	0.0	0.0
Age:				
-19 years	0.0	0.0	0.0	0.0
20-24 "	72.2	41.1	46.5	33.7
25-29 "	116.6	64.5	78.5	60.9
30-34 "	149.4	88.0	91.9	76.6
35-39 "	177.2	105.2	98.6	84.7
40-44 "	189.9	111.7	101.9	85.0
45-49 "	196.1	111.6	130.6	80.1
50-54 "	195.1	113.4	109.3	79.2
55- "	180.5	118.0	103.7	87.6

The model was estimated by generalized least squares on data aggregated to 3 educational groups and 9 age groups. There were 26 observations and 15 degrees of freedom. Data are shown in per cent.

steeper in the private sector. However, age-earnings curves of the private sector are so much steeper than in the government sector that condition (3:1) is not satisfied. Instead, present values of lifetime earnings as estimated by the cross section are higher in private employment than in government employment for all educational groups.

This result might still constitute an equilibrium if nonpecuniary benefits were greater in the government sector. Distributions around means are wider in the private sector than in the government sector indicating a greater risk. There are more days of paid vacation in the government sector than in the private sector. But this difference is not large enough to compensate for the lower salaries. Another possible benefit might be greater opportunities for earning extra money in government employment. However, an investigation of extra earnings in private and public employment shows that this is not the case (SOU 1969:6). Conditions for job security have become more equal between the private and public sectors in recent years. Private employment thus seems to be more advantageous than government employment, especially for men.

11. CHANGES IN THE SALARY STRUCTURE BETWEEN 1966 AND 1971

In 1966 there was excess demand on the labor market for university graduates. During the period 1966 to 1971, there was a strong increase in the supply of highly educated people. This increase in supply tended to balance the market situation and in some instances even brought about a surplus. We would expect relative salaries for academically educated people to decrease as a result of this change in the market situation.

During the same period there was pressure from labor organizations for decreased salary differentials. The Swedish Confederation of Trade Unions (LO) exerted considerable pressure in requesting a reduction in the salary gap between its own members and the members of the other two main organizations, the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO) and the Swedish Confederation of Professional Associations (SACO). LO had 95,000 members in government employment and most of its members only have compulsory schooling. Most members of SACO are university graduates and most members of TCO have more education than compulsory schooling but are not university graduates. The labor market organizations pursue the same policies in the

government and private sectors and have members in both sectors.

Table 6 also indicates that a marked decrease in relative salaries for university graduates has occurred during the period. If this sharp decrease in relative salaries for highly educated persons continues, a person born in 1954 for example, would be better off financially not educating himself beyond compulsory schooling. He would only have to wait until he reached 40 years of age before his

Table 6. Salary differentials in 1966 and 1971

	Private sector		Government sector	
	1966	1971	1966	1971
I. Salary differentials due to education, in per cent of salaries for "other educations"				
<u>Men</u>				
University degree	88.2	69.7	76.0	64.1
Lower (non-university) economic and engineering educations	32.6	24.4	31.8	20.8
All other educations	0.0	0.0	0.0	0.0
<u>Women</u>				
University degree	81.4	66.3	65.3	52.4
Lower (non-university) economic and engineering educations	33.0	22.1	13.5	2.4
All other educations	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Salary differentials between men and women, in per cent of men's salaries				
Not standardized	46.4	41.7	25.5	17.8
Standardized for age and educational differences	31.1	26.4	15.9	11.0

salary would exceed that of university graduates. By the age of 43 a person with medium-length education would have a higher salary than a university graduate. The sharp decrease in salary differentials between educational groups can thus hardly be expected to continue at the same rate in the future. The incentive to invest in higher education would disappear, causing decreases in the supply of persons with a university education.

Salary differentials due to education are higher in the private sector than in the government sector, but there has been a comparable decrease in both sectors. It is not possible to infer from the table whether the decrease in relative salaries of more educated people is a result of market forces or wage policy. Both factors have pointed in the same direction during the period.

Salary differentials between men and women have decreased in both sectors between 1966 and 1971. During this period, there has been a marked increase in the labor force participation of women. One reason for this increase in participation is that tax laws have been changed so that husbands and wives are taxed separately, thereby making it more profitable for women to enter the labor force. But the most important reason is probably a change in attitudes among women which has led to a more firm attachment to the labor market. This increased labor force participation has probably resulted in a more stable commitment to the labor market on the part of women, thus making it more probable that women can attain higher positions.

The labor market organizations have been active in pursuing a policy of diminishing differentials between the sexes. This has resulted in relative increases in positions where women predominate. Thus, it seems that the policy of diminishing differentials between the sexes has been successful although it is not possible to conclude that this decrease would not have come about in the absence of such policies, i.e. as an effect of the increase in human capital investments made by women.

The age and educational distribution of female government employees has approached that of men. To a lesser extent, this has also been the case for the private sector. The salary differential between men and women in private employment is double the size of the differential in government employment and therefore it appears that women have greater opportunities in the government sector.

12. CONCLUSIONS

Salaries of government employees are proportional to years of schooling. Length of education raises salaries by about 8 % for every year of education after compulsory schooling. Thus investment in schooling is also a determinant of salaries within the rigid salary system of the government sector.

Salary differentials between men and women are fairly small in the government sector and about half the size of the corresponding differentials in the private sector. About 40 % of the differential is explained by standardizing for age and education only, and in some agencies considerably more is explained. If the missing variables of years of experience over working life were to be collected, a greater part of the differentials could probably be explained. The distribution over years of experience differs more than the age distribution.

There does not seem to be equality in lifetime earnings between the private and government sectors. Even if nonpecuniary rewards are taken into consideration, it seems that private employment is more profitable than government employment.

If salaries are not raised in the government sector it will have to make do with a lower quality labor force. Salary differentials between and within educational groups are greater in the private sector than in the government sector. The greatest disadvantage in government employment is observed for male university graduates.

Differentials have decreased during the period 1966 to 1971, when comparing both educational groups and differentials between the two sexes. There is no reason to expect a continued decrease in the salary differentials between educational groups, as this would eliminate incentives for investing in higher education. But there is all reason to believe that the salary differential between the sexes will continue to decrease as women become more firmly attached to the labor force. When women have invested in human capital to the same extent as men the differential will disappear altogether.

CONTENTS

PREFACE 15

Chapter 1. THE APPROACH AND MOST IMPORTANT RESULTS OF THE STUDY 17

- 1.1 Reasons for studying the government salary structure 17
- 1.2 Data base 17
- 1.3 Wage determination 19
- 1.4 The government salary system 20
- 1.5 Market influences on the salary structure 21
- 1.6 Policies of the labor market organizations 23
- 1.7 Education and salary 23
- 1.8 Salary differentials between men and women 25
- 1.9 Salary policies and structure 26
- 1.10 A comparison with the private sector 28
- 1.11 What has happened to the salary structure after 1971? 29

Chapter 2. THE SALARY SYSTEM AND NEGOTIATIONS OF THE GOVERNMENT
SECTOR 31

- 2.1 Introduction 31
- 2.2 The salary system of the government sector 31
 - 2.2.1 Schemes, grades and steps of salaries and type of appointments 31
 - 2.2.2 Automatic paths of advancement 36
 - 2.2.3 Cost-of-living zones 36
 - 2.2.4 Salary supplements 38
 - 2.2.5 Other salary stipulations 40
 - 2.2.6 Salary concepts used in the official statistics for government employees 43
- 2.3 Collective bargaining rights of government employees 44
 - 2.3.1 A short history 44
 - 2.3.2 The basic agreement and the law for government employees 45

Chapter 3. A THEORY OF SALARY DETERMINATION	48
3.1 Introduction	48
3.2 Market determination and the government salary system	48
3.2.1 The employing agencies' possibilities for influencing salaries	48
3.2.2 Competition for labor between the government and private sectors	50
3.3 Salary differential as an effect of redistribution of life-time salaries	51
3.3.1 The general equilibrium condition	51
3.3.2 Salary differentials between persons with different lengths of education in equilibrium	52
3.3.3 On-the-job training	56
3.3.4 The spacing of human capital investments over lifetimes	59
3.3.5 Specific and general human capital investments	61
3.4 Salary differentials caused by deviations from the assumptions of the model	62
3.4.1 Deviations consistent with equilibrium	62
3.4.2 Differences in ability	63
3.4.3 Salary differentials if equilibrium is not attained	65
3.5 Cross section and cohort	66
3.6.1 Effects of education and age	69
3.6.2 Salary differentials between men and women	70
3.6.3 Salary differentials between the government and private sectors	70
Chapter 4. SALARY POLICY	73
4.1 Introduction	73
4.2 Principles of salary policy	74
4.2.1 Salary policy issues	74
4.2.2 Salary differentiation	75
4.3 Distribution of government employees in labor market organizations	79
4.4 Policies of the different organizations	81
4.4.1 Women's salaries	81

4.4.2	Regional differentials	82
4.4.3	The low salary issue and salary differentials between members of the different organizations	82
4.4.4	Salary differentials among members of the same organization	84
4.4.5	To what extent are salary policies in accordance with market determination of salaries?	86
4.5	Salary policies of employer organizations	87
4.6	Issues for empirical investigation	88

Chapter 5. DATA, METHODS AND SURVEY OF THE SALARY STRUCTURE IN THE GOVERNMENT SECTOR 90

5.1	Introduction	90
5.2	Definition of the population	91
5.3	Discussion of the variables	93
5.3.1	Salary	93
5.3.2	Education and years of schooling	94
5.3.3	Age and years of experience	95
5.3.4	Level of occupation	96
5.3.5	Employing agency	97
5.3.7	Some variables included in other salary studies	98
5.4	Statistical model and method	99
5.4.1	Grouping of data	99
5.4.2	Specification of the model	100
5.4.3	Additivity of components	102
5.4.4	Estimation of the model	104
5.4.5	Computing standardized means	104
5.5	Survey of salary differentials within the government sector	108
5.5.1	Differences between fixed salary and schemed salary	108
5.5.2	Salary differentials computed by regression with dummy variables	112

Chapter 6. THE EFFECT OF AGE AND EDUCATION ON SALARIES 118

6.1	Introduction	118
6.2	Salary and length of schooling	119

6.2.1	Distribution of years of schooling of government employees	119
6.2.2	Estimation of the schooling model	121
6.2.3	Years of schooling and salaries of educational groups	122
6.3	Age-earnings curves	124
6.3.1	Length of schooling and the steepness of the age-earnings curve	124
6.3.2	Variance around age-earnings curves	126
6.4	Discussion of the profitability of investment in schooling	130
6.4.1	Rates of return to schooling	130
6.4.2	Stability over time	132
6.4.3	The risk of not attaining the average age-earnings curve	136
6.5	Some unsolved problems regarding the effect of schooling on salaries	139
Chapter 7.	SALARY DIFFERENTIALS BETWEEN MEN AND WOMEN	147
7.1	Introduction	147
7.2	To what extent are salary differentials explained by differences in the distribution over age and education?	148
7.2.1	The average differential of the government sector	148
7.2.2	Salary differentials within agencies	152
7.2.3	Interpretation of the standardized differential	157
7.3	Comparisons with other studies	158
7.3.1	The salary differential within research institution in the U.S.A.	158
7.3.2	Salary differentials within other branches of the economy in the U.S.A. and Sweden	161
7.4	Salary increases during working life	164
7.4.1	Starting salaries	164
7.4.2	The age-earnings curve	166
7.4.3	Propensity to apply for higher level occupations	168
7.4.4	Years of experience	169
7.4.5	Disruptions in labor force participation	171

7.5	Changes in the sex differential between 1966 and 1971	173
7.6	Will the salary differential between men and women disappear?	176
Chapter 8. Salary policies and salary structure 178		
8.1	Introduction	178
8.2	The suitability of the data for investigating salary policies	179
8.3	Salary differentials between members of the three main labor market organizations	181
8.4	Variance of salaries within the organizations	182
8.4.1	Individual variances	182
8.4.2	Salary differentials between areas of the government sector	182
8.4.3	Salary differentials between men and women within the three main labor market organizations	186
8.5	Regional salary differentials	187
8.6	The salary policy program of TCO and salary differentials among teachers	190
8.6.1	The program	190
8.6.2	Salary differentials due to differences in education among teachers	191
8.6.3	Salary differentials between male and female teachers	193
8.6.4	Salary differentials due to teaching in different educational levels	195
8.7	To what extent can labor market organizations affect the salary structure?	196
Chapter 9. A COMPARISON OF THE SALARY STRUCTURES WITHIN THE GOVERNMENT AND PRIVATE SECTORS 198		
9.1	Introduction	198
9.2	Comparability of salary statistics of the private and government sectors	199
9.3	The salary structures of the government and private sectors	201

9.3.1	Salary differentials within each sector in 1971	201
9.3.2	Changes in the salary structures between 1966 and 1971	203
9.4	The meaning of competitive salaries	207
9.5	The competitiveness of government salaries	209
9.5.1	Comparison of age-earnings curves of different educational groups	209
9.5.2	Age-earnings curves of female clerical employees	213
9.6	Factors other than salaries that affect competition between the government and private sectors	214
9.6.1	The risk of not attaining the average salary	214
9.6.2	Paid vacations and other benefits	216
9.6.3	Opportunities for paid extra work	218
9.7	Summary	220

SUMMARY	227
---------	-----

LITERATURE	257
------------	-----

FIGURES

3:1	Potential initial salaries with and without education	54
3:2	The relationship between length of education and salary	55
3:3	Lifetime earnings profiles	58
3:4	Choice of human capital investment by an individual in a given period	60
3:5	Relationship between cross section and cohort age-earnings curves	67
5:1	Relationship between age and salary according to the regression model	103
5:2	Comparison of average salaries when age-earnings curves have different slopes	106
6:1	Logarithmic age-earnings curves of male government employees in 1966 and 1971	125
6:2	Age-earnings curves of male government employees with different length of education in 1971	127

- 6:3 Age-earnings curves before and after taxes for male government employees, cross section of 1971 133
- 6:4 Variance around age-earnings curves for male government employees with different lengths of education in 1971 137
- 6:5- Age-earnings curves for male government employees with different types of education 1971 141-146
- 7:1 Age-earnings curves of male and female government employees in 1971 167
- 7:2 Distribution over years of experience and age of government employees 172
- 9:1 Age-earnings curves of male employees in the private and government sectors in 1971 210
- 9:2 Age-earnings curves of female employees in the private and government sectors in 1971 211
- 9:3 Age-earnings curves and age distribution of female clerical workers in the government and private sectors 215
- 9:4 Salary variances of persons with degrees in engineering and in economics in the private and government sectors in 1971 216
- 9:5 Age-earnings curves before and after taxes of male employees with university education 217
- 9:6 Age-earnings curves of male employees with university education in 1971 222
- 9:7 Age-earnings curves of female employees with university education in 1971 223
- 9:8 Age-earnings curves of male employees with medium-length education 224
- 9:9 Age-earnings curves of female employees with medium-length education 225
- 9:10 Age-earnings curves of male employees with other educations 226
- 9:11 Age-earnings curves of female employees with other educations 226

TABLES

- 2:1 The distribution of full-time government employees on salary schemes 32
- 2:2 Salary schemes and grades in 1971 and 1974 34
- 2:3 Distribution of types of appointments of government employees in 1966 and 1971 35

- 2:4 Government employees in automatic advancement paths in 1971 and 1973 37
- 2:5 Distribution of government employees according to cost-of-living zones in 1966 and 1971 38
- 2:6 Fixed salary supplements for full-time and part-time government employees in 1971 39
- 2:7 Paid vacations for employees 41
- 4:1 Excerpt from job classifications for salaried employees 77
- 4:2 Examples of government occupations 77
- 4:3 Distribution of government employees in labor market organizations 80
- 5:1 The share of the labor force included in the study 92
- 5:2 Number of government employees included in 1966 and 1971 93
- 5:3 Computation of means standardized for differences in the distribution over age and education of male and female employees in 1971 108
- 5:4 Schemed salary and fixed salary supplements for government employees according to education and sex in 1971 109
- 5:5 Fixed salary supplements according to employing agency 110
- 5:6 Percentage salary differentials between groups of government employees computed by regression with dummy variables 113
- 6:1 Number of male government employees with different educations 120
- 6:2 The effects of schooling on salaries of male government employees 121
- 6:3 Actual and computed salary at the "overtaking point" for different educational groups of male government employees in 1971 123
- 6:4 Standard deviations of mean salaries of male government employees in 1971 128
- 6:5 Computed percentage proportion of male government employees with salaries lower than the mean in different age and educational groups 129
- 6:6 Internal rates of return of male government employees with different kinds of education as compared to employees with compulsory schooling only (cross section in 1971) 131
- 6:7 Salary relations of male government employees with different kinds of education and in different age groups at different points in time 135

- 6:8 Computed percentage proportion of male government employees with salaries typical of university graduates and compulsory schooling 138
- 7:1 Educational and age distribution of male and female government employees in 1971 149
- 7:2 Salary differentials among government employees in 1971 computed by separate regression models for men and women 150
- 7:3 Standardized salary means of male and female government employees in 1971 151
- 7:4 Comparison of salaries of male and female employees in different employing agencies before and after standardizing for distributions on age, education and region in 1971 154
- 7:5 Salary differentials between male and female government employees (per cent of mean salary of men in 1971) 156
- 7:6 The male-female salary differential in some studies 159
- 7:7 Starting salaries of female employees in relation to starting salaries of male employees in 1971 165
- 7:8 The sex salary differential among government employees in 1966 and 1971 174
- 8:1 Number of government employees according to education and membership in labor market organizations 179
- 8:2 Average percentage deviation from mean salary of government employees, standardized by age 181
- 8:3 The individual salary variance among government employees according to education and age (standard deviation, in per cent of mean) 183
- 8:4 Age standardized salary differentials between male government employees in different agencies in 1966 and 1971 184
- 8:5 The salary differential between male and female government employees in different educational groups in per cent of male mean salary 187
- 8:6 Regional salary differentials of government employees 189
- 8:7 Mean salary of employees with different kinds of education in relation to employees with general university degree in schools and universities as compared to all government sector 192
- 8:8 Mean salary of different teachers in relation to teachers with general university degree 193
- 8:9 Salary differentials between male and female teachers 194

- 8:10 Average salary grade in 1971 for different teachers 195
- 8:11 Percentage deviation of salaries for different teacher groups
in relation to salaries of teachers in compulsory schools 196
- 9:1 The distribution of employees in different education groups,
groups in the government and private sectors in 1971 200
- 9:2 The salary structure according to age and education in the private
and public sectors in 1971 202
- 9:3 Salary differentials between men and women in the private and
government sectors in 1966 and 1971 204
- 9:4 Number of employees in the private and government sectors in
1966 and 1971 205
- 9:5 Age standardized salary differentials of different educational
groups in 1966 and 1971 206
- 9:6 Comparison of mean salaries and age-earnings curves of govern-
ment and private employees in 1971 213
- 9:7 Computation of mean salaries of male employees with extra earnings
219

LITTERATUR OCH KÄLLOR

- Aitchison, J. & Brown, J.A.C., 1957, The Lognormal Distribution, Cambridge.
- Becker, G.S., 1964, Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. New York.
- Befattningsnomenklatur. Tjänstemän. Utgiven av SAF, SIF, SALF, HTF. Tredje upplagan (1968) och fjärde upplagan (1975). Stockholm.
- Ben-Porath, Y., 1967, The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. Journal of Political Economy. Vol. 75, August 1967.
- Bowman, M.J., 1973, Learning and Earning in the Post-school Years. Review of Research in Education, nr 2 1973.
- Cedheim B., 1969, in collaboration with Klevmarken, A., COMRAN. A Fortran Program for Constrained Multiple Regression Analysis. Research Report from the Institute of Statistics, The University of Stockholm. Stockholm.
- Civilekonomstatistiken, årlig, utgiven av Civilekonomernas Riksförbund.
- Civilingenjörskörbundet, Löneförhållanden efter examensår, årlig.
- Det statliga löne- och tjänstesystemet. Promemoria avgiven av Lönesystemutredningen i april 1974 (stencil). D S Fi 1974:6.
- Fredriksson, B., 1972, Arbetsmarknadens lagar och avta]. Prisma. Stockholm.
- Freeman, R.B., 1975, A Recensive Model of the Labor Market for New Lawyers. Review of Economics and Statistics, May 1975.
- Fägerlind, I., 1975, Formal Education and Adult Earnings. Stockholm.
- Hause, J.C., 1975, Ability and Schooling as Determinants of Lifetime Earnings, or if You're So Smart, Why Aren't You Rich? i Education, Income and Human Behaviour (ed. Thomas F. Juster). McGraw-Hill. New York.
- Hill, T.P., 1959, An Analysis of the Distribution of Wages and Salaries in Great Britain. Econometrica. Vol. 27, July 1959.
- Holm, M., 1970, Inkomstskillnader 1966 för helårs- och heltidsanställda män och kvinnor. Kapitel 5 i Svenska folkets inkomster. SOU 1970:34. Stockholm.

- Jakobsson, U. & Normann, G., 1974, Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken. Industriens Utredningsinstitut. Stockholm.
- Johnson, T. & Hebein, F., 1974, Investment in Human Capital and Growth in Personal Income 1956-1966. American Economic Review. September 1974.
- Jägerskiöld, S., 1971, Collective Bargaining Rights of State Officials in Sweden. Ann Arbor.
- Klevmarken, A., 1972, Statistical Methods for the Analysis of Earnings Data. Industriens Utredningsinstitut. Stockholm.
- Klevmarken, A., m.fl., 1974, Industritjänstemännens lönestruktur. Industriens Utredningsinstitut. Stockholm.
- Lindström, B., 1974, Lönebildningens funktioner. Ekonomisk Debatt, nr 6, 1974.
- LÖ, 1971, Lönepolitik, rapport till LÖ-kongressen 1971. Stockholm.
- Lydall, H., 1968, The Structure of Earnings. Oxford.
- Magnusson, L. & Tychsen, S., 1972, Samhällsekonomiska kalkyler för längre utbildning U68. SOU 1972:23.
- Malkiel, B.G. & Malkiel, J.A., 1973, Male-Female Pay Differentials in Professional Employment, American Economic Review. September 1973.
- Mincer, J., 1970, The Distribution of Labor Incomes: A Survey. With Special Reference to the Human Capital Approach. Journal of Economic Literature, Vol. VIII, March 1970.
- 1974, Schooling Experience and Earnings. New York.
- Mincer J. & Polachek, S., 1974, Family Investments in Human Capital Earnings of Women. Journal of Political Economy, March/April 1974
- Näsholm, B., 1971, Huvudbestämmelserna i 1971 års AST med kommentarer. Stockholm.
- Nycander, S., 1972, Kurs på kollision, inblick i avtalsrörelsen 1970-71. Helsingfors.
- Oaxaca, R., 1973, Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets, International Economic Review, October 1973.
- Proposition nr 29, 1971, Angående utlokalisering av statliga myndigheter. SACO, Verksamheten 1/11 1970-31/10 1971. Stockholm.
- 1971, Inkomstpolitiska fakta och riktlinjer. Stockholm.
- SAF, Löner för tjänstemän, gemensam för SAF, SIF, SALF, HTF, årlig.
- SAF-SIF, 1968, Lönepolitik, rapport från lönepolitiska kommittén. Stockholm.

- SCB, 1969, Svensk utbildningsnomenklatur, utdrag på 3-siffernivå.
- 1972, Arbetskraftsundersökningen, årsmedeltal 1971.
 - 1973, Information i prognosfrågor, nr 4 1973.
 - 1973, Studerandes ålder höstterminen 1972. Elever i obligatoriska skolor samt studerande vid universitet och högskolor. Statistiska Meddelanden U 1973:30.
 - Nettoantal examinerade vid universitet och högskolor efter kön, examen och ålder vid examen.
 - Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet, årlig fr.o.m. 1954.
- Schultz, T.W., 1961, Investment in Human Capital. American Economic Review, March 1961.
- SOU 1975:43. Utredningen angående kvinnornas situation inom den statligt löner reglerade offentliga förvaltningen.
- SOU 1969:6, Offentliga tjänstemäns bisysslor.
- Statens avtalsverk, Lönestatistik, årlig fr.o.m. 1969.
- Huvudavtal 1973-04-26 mellan Statens avtalsverk samt SF, SR, SACO och TCO-S.
 - , AST, allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän.
 - ATF, allmänt tjänsteförteckningsavtal.
- Ståhl, I., 1974, En samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm
- Svensk ekonomi 1971-1975 med utblick mot 1990. 1970 års långtidsutredning, huvudrapport. SOU 1970:71.
- TCO:s syn på den högre utbildningen. En högskola i samhället. 1974.
- TCO och lönepolitiken. TCO 1970.
- TCO-S, 1973, Lönepolitiskt program för undervisningsområdet, LP/TFU.
- Tobisson, L.F., 1973, Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt. Nyköping.
- Tjänstemännens lönepolitik, rapport från TCO:s lönepolitiska utredning. TCO.
- Turnbull, P. & Williams, G., 1974, Sex Differentials in Teachers Pay. Journal of the Royal Statistical Society.
- Österberg, G. & Rydh, O., 1971, En empirisk studie av anpassningsmekanismen på arbetsmarknaden för personer med längre utbildning. SOU 1971:62.

Tidskrifter, bl.a.

Fackföreningsrörelsen

SACO/SR-tidningen

Statsanställd

Statstjänstemannen

TCO-tidningen

Veckans Affärer

Utgivna publikationer*

Böcker på engelska

1974

On Unit Prices and Their Use in the Analysis of the International Specialization Pattern within Heterogeneous Industries.

Lennart Ohlsson. Booklet No 61. 19 pp. Ca Sw.kr 6: –

Optimum Structure and Size of Road Haulage Firms. Lars Kritz. Booklet No 60. 31 pp. Ca Sw.kr 6: –

Böcker på svenska

1976

Lönebildning och lönestruktur inom den statliga sektorn. Siv Gustafsson. 260 s. Ca 60: –

Den svenska industrins investeringar i utlandet 1970–1974.

Birgitta Swedenborg, under medverkan av Bo Lindörn.

Forskningsrapport nr 5. 24 s. Ca 10: –

Utjämning kontra utbyte. Två artiklar om den skattepolitiska utvecklingen under 1970-talets första hälft. Ulf Jakobsson och Göran Normann. Småtryck nr 62. 25 s. Ca 10: –

1975

Norska och svenska modeller över personlig inkomstbeskattning. Ulf Jakobsson. Forskningsrapport nr 4. 21 s. Ca 10: –

Effektiv avkastning på aktier. Rolf Rundfelt. Forskningsrapport nr 3. 21 s. Ca 10: –

Industriforskningens utveckling och avkastning. Anita Du Rietz. 130 s. Ca 40: –

Företagens tillväxt och finansiering. Göran Eriksson. 277 s. Ca 60: –

Etablering, nedläggning och industriell tillväxt i Sverige 1954–1970. Gunnar Du Rietz. 116 s. Ca 40: –

1974

Löneutvecklingen och dess bestämningsfaktorer inom träindustrin. Yngve Åberg. Forskningsrapport nr 1. 31 s. Ca 15: –

Utvecklingen av hushållens inkomster efter skatt 1974–1975. Ulf Jakobsson och Göran Normann. Småtryck nr 59. 20 s. Ca 6: –

Regionala produktivitetsskillnader. Yngve Åberg. Småtryck nr 58. 19 s. Ca 6: –

Industrins energiförbrukning – analys och prognos fram till 1985. Bo Carlsson och Märtha Josefsson. 83 s. Ca 30: –

Industritjänstemännens lönestruktur. En studie av löneprofiler för tjänstemän med högre utbildning. Anders Klevmarken m. fl. 146 s. Ca 40: –

Spridning av ny teknik – ett exempel från pappersindustrin. Staffan Håkanson. 85 s. Ca 30: –

Skatter, disponibla inkomster och sparande. Ulf Jakobsson. Småtryck nr 57. 23 s. Ca 6: –

Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken. Ulf Jakobsson och Göran Normann. 280 s. Ca 60: –

* En fullständig förteckning kan erhållas på begäran.

Har marknadskrafterna påverkat lönestrukturen inom den statliga sektorn trots det fasta statliga lönesystemet?

Kan löneskillnaderna mellan personer med olika utbildning förklaras av utbildningstidens längd? Vad kan man säga om livslöneprofilerna?

Hur kan de konstaterade löneskillnaderna mellan män och kvinnor förklaras?

Har lönestrukturen närmat sig den av löntagarorganisationerna önskade?

Har det ökade utbudet av akademiker sänkt relativlönerna för dessa?

Är löneskillnaderna mindre inom den statliga sektorn än inom den privata?

Detta är några av de frågor som behandlas i denna undersökning. En omfattande bearbetning har gjorts av statistiska centralbyråns statistik över statstjänstemännens löner. Därvid har tjänstemännen indelats i grupper efter utbildning, kön, ålder, region samt statlig myndighet. Mot bakgrund av en teori för lönebildningen analyseras de löneskillnader som kan konstateras föreligga mellan dessa grupper. En motsvarande analys görs också för att jämföra lönestrukturen bland statstjänstemän och bland privatanställda tjänstemän.

Almqvist & Wiksell International, Stockholm
i distribution

ISBN 91-7204-031-9