

Bård Jordfald

Hvorfor finnes professorer uten utdanning?

Om lønnsforskjeller for grunnskoleutdannede i offentlig sektor

Bård Jordfald

Hvorfor finnes professorer uten utdanning?

Om lønnsforskjeller for grunnskoleutdannede i offentlig sektor

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2. Statstilsatte etter registrert utdanning	8
3. Hvordan registreres utdanningsnivå?	12
3.1 Feilkilder på registrert utdanning	13
3.2 Endringer i utdanningskategoriene	14
4. Utdanning og yrkesstruktur i offentlig sektor	16
4.1 Statstilsatte uten registrert utdanning.....	16
4.2 Grunnskoleutdanning og lønnsnivå i offentlig sektor.....	18
4.3 I hvilke stillinger jobber statstilsatte med registrert grunnskoleutdanning?	20
4.4 I hvilke stillinger jobber kommunalt ansatte med registrert grunnskoleutdanning?	25
5. Lønnskomparasjon for grunnskoleutdannede i offentlig sektor	27
5.1 Man måste jämföra	30
6. Sammendrag	33

Forord

Dette notatet inngår som en del av prosjektet «Lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet 1997-2007». Fafo har gått gjennom lønnsstatistikken med sikte på å studere forskjeller mellom arbeidslivets ulike delmarkeder. Dataanalysene er i sin helhet basert på lønnsstatistikk som er stilt til rådighet for Fafo. Innsamling og tilrettelegging av disse dataene har blitt gjennomført av Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå er verken ansvarlig for analysene eller de tolkninger som er gjort her.

Det skal rettes takk til Tone Rønoldtangen, Dag Westhrin og Eivind Gran i LO Stat for nyttige kommentarer og innspill underveis. Ansvar for notatets innhold er mitt alene.

Oslo, oktober 2016

Bård Jordfald

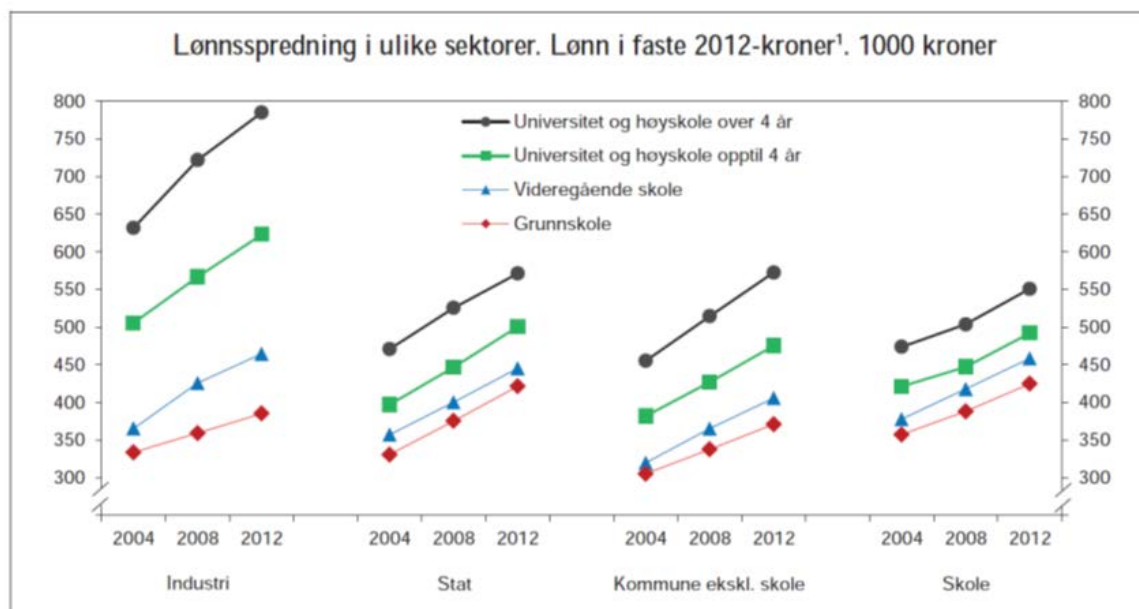
1 Innledning

Holden III-utvalget¹ (NOU 2013: 13) hadde som mandat å vurdere erfaringer med lønnsdannelsen etter 2001, da handlingsregel og inflasjonsmål for pengepolitikk ble innført. Utvalget ble videre bedt om å drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover. Om lønnsspredning, eller lønnsforskjeller, sier utvalget blant annet:

«Lønnsspredningen er større i privat enn i offentlig sektor. (...) Forskjellen i lønnsspredning etter utdanning er blitt forsterket det siste tiåret. Fra 2004 til 2012 økte spredningen i lønn i industrien målt med hvor mye høyere lønn ansatte med mer enn 4 års høyere utdanning har i forhold til ansatte med bare grunnskole, fra 89 pst. til 104 pst. For statsansatte gikk lønnsspredningen målt på denne måten noe ned i samme periode, mens det var en svak økning for de kommuneansatte.» (NOU 2013: 13 s. 149).

I figur 1.1, som er hentet fra NOU 2013: 13, er lønnsforskjellene etter utdanningsnivå illustrert.

Figur 1.1 Større lønnsspredning i privat enn i offentlig sektor (Figur 8.5 i NOU 2013:13)



¹ NOU 2013:13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi. Avgitt til Finansdepartementet 3. desember 2013

Ser man nærmere på figur 1.1, er det første man ser at de fleste linjene stiger nokså parallelt – eller at lønnsveksten kommer nokså jevnt mellom utdanningsnivåene i perioden. Tar man for seg industrien, ser man at den røde (grunnskoleutdannede) linja stiger svakere enn den svarte (lang høyere utdanning), som har den kraftigste økningen. Effekten blir, som Holden III-utvalget konkluderte: «... Forskjellen i lønnsbredning etter utdanning er blitt forsterket det siste tiåret». I industrien er det slik at lønnsforskjellene etter registrert utdanningsnivå har økt. Derimot er det mer parallelle løp innenfor tariffområdene i offentlig sektor.

For det andre ser man i figur 1.1 at avstanden mellom utdanningsnivåene er forskjellig mellom sektorene. Avstanden mellom den røde linja (grunnskoleutdannede) og den svarte (lang høyere utdanning) varierer. Minst er avstanden i skoleverket, og størst er avstanden innenfor industrien. I 2012 tjente en med lang høyere utdanning innenfor industrien dobbelt så mye som en med grunnskoleutdanning, i skoleverket var forholdstallet 1,29 ganger så mye.

For det tredje illustrerer figur 1.1 forskjeller i lønnsnivå etter *registrert* utdanning på tvers av sektorene. Legger man de med grunnskole som høyeste registrerte utdanning til grunn, kan det se ut til at de tjener bedre i staten enn i kommunene. Legger man de med kort høyere utdanning til grunn (grønn linje), ser man at lønnsnivået ligger høyere i industrien enn i offentlig sektor.

Det som ikke kommer fram av figur 1.1, er hvordan utdanningsnivåene varierer i størrelse mellom tariffområdene. For eksempel utgjør de som har registrert grunnskole som høyeste utdanning, 0,4 prosent av arbeidsstokken i skoleverket, mot 18 prosent i industrien. I industrien er gjennomsnittet beregnet for 45 000 personer, mot 650 personer i skoleverket. Videre sier figur 1.1 ikke noe om hvilke yrker eller stillinger de forskjellige utdanningsnivåene har, og om disse lar seg sammenlikne. For eksempel vil lederstillinger, og variasjoner i dem, kunne slå inn på lønnsnivåene. Dersom de med lang høyere utdanning oftere er ledere i privat sektor enn i offentlig sektor, kan lønnsforskjellene også forstås ut fra dette. I tillegg kan lederfunksjonen gi høyere avkastning i privat sektor enn i offentlig sektor. Når man fjerner lederstillingene fra tallmaterialet, reduseres lønnsforskjellene mellom de med lengst utdanning i offentlig versus privat sektor (Jordfald 2008)².

Tilsvarende gjelder for variasjon i alderssammensetning på tvers av tariffområdene. Dersom et tariffområde har mange unge med grunnskoleutdanning, mens et annet har få og godt voksne, vil dette igjen kunne slå ut på lønnsnivå. Figur 1.1 kan heller ikke si noe om grunnlaget for registrering av utdanning – eller om det kan være systematiske skjevheter mellom tariffområdene på utdanningsvariabelen.

² Jordfald, B. (2008), Hva forklarer lønnsforskjellene? Utdanningsgruppene i statlig og i privat sektor. Fafo-notat 2008:19

Dette notatet tar utgangspunkt i figur 1.1 og lønnsforskjeller for ansatte med kort utdanning innenfor offentlig sektor. Følgende problemstillinger ligger til grunn for notatet:

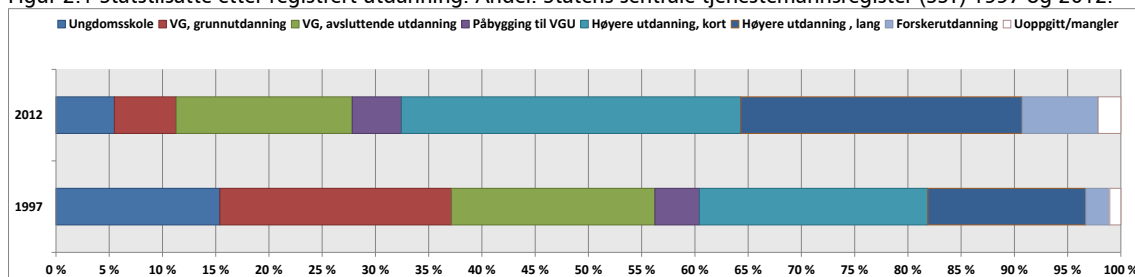
- Hva er det som tilsier at statsansatte med utdanning på grunnskolenivå har betydelig høyere lønn enn tilsvarende utdanningsgruppe i kommunene? Hvordan kan dette forklares – og hva skyldes eventuelle forskjeller?

2. Statstilsatte etter registrert utdanning

Endringene i registrert utdanning innenfor det statlige tariffområdet har i løpet av de siste 20 årene vært betydelig. Dette skyldes flere årsaker. For det første er ikke tariffområdet statistisk. Store statsetater som NSB, Posten, Televerket (Telenor) gikk på nittitallet ut av tariffområdet – mens de statlige sykehusene ble overført til Spekter (Navo) fra og med 2002. Hva som før har utgjort – og hva som i dag utgjør – tariffområdet, har altså endret seg.

For det andre vil det over en tyveårsperiode være forandringer i arbeidsstokkens sammensetning. Statstilsatte som var født i 1945 eller tidligere, var alderspensjonister i 2012. Noen forlater sin statlige jobb eller de når pensjonsalder, mens andre igjen tilsettes. Videre vil det være endringer i arbeidsoppgavene som politisk ledelse tillegger statens virksomheter – og kanskje behov for ny eller annerledes kompetanse. Figur 2.1 viser de statstilsattes registrerte utdanning i 1997 og i 2012.

Figur 2.1 Statstilsatte etter registrert utdanning. Andel. Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) 1997 og 2012.

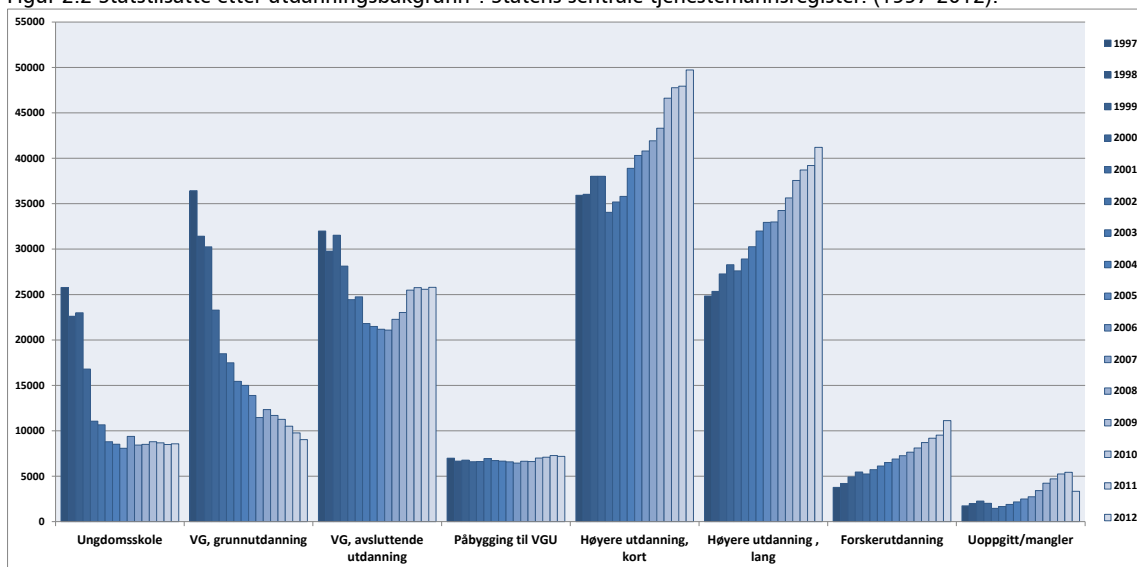


Fordelt etter utdanningsnivå var det 15 prosent som hadde grunnskole som høyeste registrerte utdanning i 1997, mot fem prosent av de statstilsatte i 2012. De med videregående utdanning (Videregående grunnutdanning og avsluttende videregående utdanning) utgjorde 41 prosent av arbeidstokken i 1997 – mot 22 prosent i 2012. Derimot er det en langt mer stabil andel som har påbygging til videregående opplæring. Fire prosent hadde det i 1997 mot snau fem prosent i 2012. Ser man grunnskole og videregående opplæring samlet, reduseres andelen fra 60 til 32 prosent i løpet av perioden. Når de med registrert utdanning opp til videregående/påbygging til videregående blir færre, betyr det også at de med registrert høyere utdanning blir flere. Kort høyere utdanning går fra 21 prosent i 1997 til 32 prosent i 2012. Tilsvarende øker de med lang høyere utdanning fra 15 til 26 prosent i 2012.

For de med aller lengst utdanning, forskerutdanning, tredobles antallet i løpet av perioden. I 2012 utgjorde disse syv prosent av de statstilsatte. En annen gruppe som også øker i omfang, er de som er ikke registrert med noen utdanning i det hele tatt. Antal-

let dobles fra 1997 fram til 2012, da de utgjorde to prosent av de tilsatte. I kapittel 4.1 vil denne gruppa bli nærmere analysert.

Figur 2.2 Statstilsatte etter utdanningsbakgrunn³. Statens sentrale tjenestemannsregister. (1997-2012).



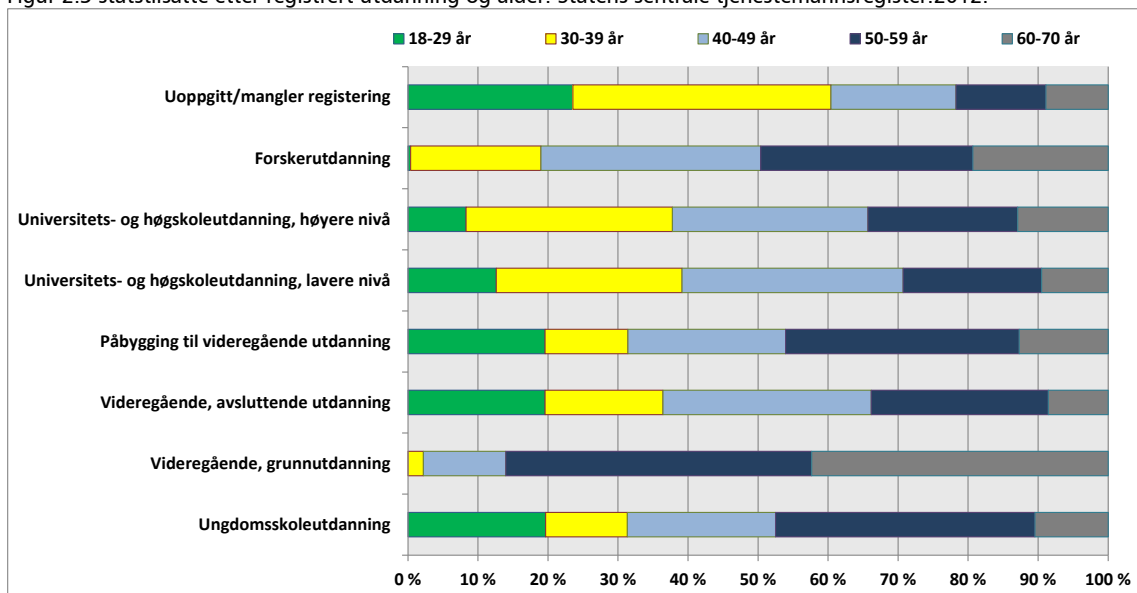
Figur 2.2 viser de årlige endringene etter registrert utdanningsbakgrunn for de statstilsatte, fra 1997 til 2012. I hovedtrekk kan følgende sies:

- **Ungdomsskoleutdanning.** Kraftig nedgang fra 26 000 i 1997 til 11 000 i 2001, som også er perioden hvor post og NSB skiller ut. Fra og med 2004 ligger antallet stabilt rundt 8500 statstilsatte. Medianalder for gruppa, dvs. den som står midt i fordelingen etter at man har sortert etter alder, går fra 47 år i 2008 til 49 år i 2012. I 2012 var medianalderen for menn 45 år, mot 51 år for kvinner. Drøye 4000 av de i alt 8500 var 50 år eller eldre i 2012.
- **Videregående, grunnutdanning.** Samme utvikling som for dem med registrert ungdomsskole. Fra 36 500 statstilsatte i 1997 til 17 500 i 2002. I motsetning til dem med ungdomsskoleutdanning, fortsetter nedgangen utover hele 2000-tallet. For denne gruppa går medianalder, eller den i midten, fra 56 år i 2008 til 58 år i 2012. Dette er den eldste aldersgruppa etter utdanningsnivå, hvor 7700 av de 9000 statstilsatte var over 50 år i 2012. 3800 av de 7700 var over 60 år i 2012 – noe som skulle tilsi at mange har blitt alderspensjonister eller AFP-pensjonister når dette skrives høsten 2016.

³ Barneskoleutdanning er tatt ut av framstillingen. Statstilsatte med dette som høyeste registrerte utdanning har variert fra 30–60 personer. I 2012 var det 54 tilsatte registrert med dette som høyeste utdanning, og av disse var 40 renholdere. I dag får alle som fullfører en grunnskoleutdanning bestått uansett resultat. Fram til slutten av 1980-tallet fikk ikke alle bestått grunnskoleutdanning. De som ikke fikk bestått, og som seinere ikke er blitt registrert med noen fullført grunnskoleutdanning, er klassifisert med «ingen utdanning eller førskoleutdanning». (Jørgensen 2006)

- **Videregående, avsluttende utdanning.** Kraftig nedgang i perioden fram til 2003, og vekst fra 2009 og ut perioden. Medianalder går fra 43 år i 2008 til 45 år i 2012. I 2012 var 42 prosent kvinner, som også hadde en medianalder på 46 år – mot 42 år for menn. I 2012 var en tredjedel av gruppa over 50 år.
- **Påbygging til videregående utdanning.** En mellomkategori mellom videregående og høyere utdanning, som blant annet omfatter etatsutdanninger, militære fag, politifag og tekniske fagskoler. Stabilt rundt 7000 personer gjennom perioden. Medianalder går ned fra 49 år i 2008 til 48 år i 2012. Kvinnene som utgjorde 34 prosent, hadde en medianalder på 50 år – mot 46 år for menn. 46 prosent var over 50 år i 2012.
- **Kort høyere utdanning.** Høyere utdanning opp til 4 års varighet – bachelorgrader m.m. Sterk økning i hele perioden, men betydelig nedgang fra 2000 til 2001, da de statlige sykehusene (og sykepleierne der) ble skilt ut. Siden den gangen sterk vekst og i slutten av perioden er dette den største utdanningskategorien, med nesten 50 000 tilsatte. Medianalder går fra 41 år i 2008 til 43 år i 2012. Det er ingen forskjeller i medianalder etter kjønn, og kvinneandelen er på 50 prosent. Tre av ti var over 50 år i 2012.
- **Lang høyere utdanning.** Høyere utdanning over 4 års varighet – mastergrader m.m. Betydelig vekst gjennom hele perioden, og det var 41 200 som var registrert med dette utdanningsnivået i 2012. Medianalder går fra 43 år i 2008 til 44 år i 2012, og det er like mange menn som kvinner også her. Derimot var mennene noe eldre, med en medianalder på 47 år, mot 41 år for kvinnene. En av tre var over 50 år i 2012.
- **Forskerutdanning.** Utdanning på doktorgradsnivå. Tredobles i perioden, opp til 11 100 i 2012. Medianalderen går ned fra 50 år i 2008 til 49 år i 2012. 63 prosent av gruppa er menn, og i 2012 var deres medianalder 51 år, mot kvinnenenes 47 år. Halvparten av gruppa var 50 år eller mer i 2012.
- **Uoppgitt eller mangler registrert utdanning.** Øker fra 1700 i 1997 til 5400 i 2011, for deretter å reduseres ned til 3300 i 2012. Medianalderen går fra 36 år i 2008 til 35 år i 2012. I 2012 besto gruppa av 59 prosent menn med en medianalder på 36 år, mot 34 år for kvinner. Dette er da også den yngste aldersgruppa, hvor kun 22 prosent var 50 år eller eldre i 2012.

Figur 2.3 statstilsette etter registrert utdanning og alder. Statens sentrale tjenestemannsregister.2012.



Det generelle bildet fra 1997 fram til 2012 er i staten som i arbeidslivet for øvrig, yngre arbeidskraft med mer formalkompetanse erstatter eldre arbeidskraft med realkompetanse, etter hvert som de går ut av arbeidslivet. Mens fire av ti statstilsette med høyere utdanning opp til mastergradsnivå var under 40 år i 2012, var fire av ti med videregående grunnutdanning over 60 år.

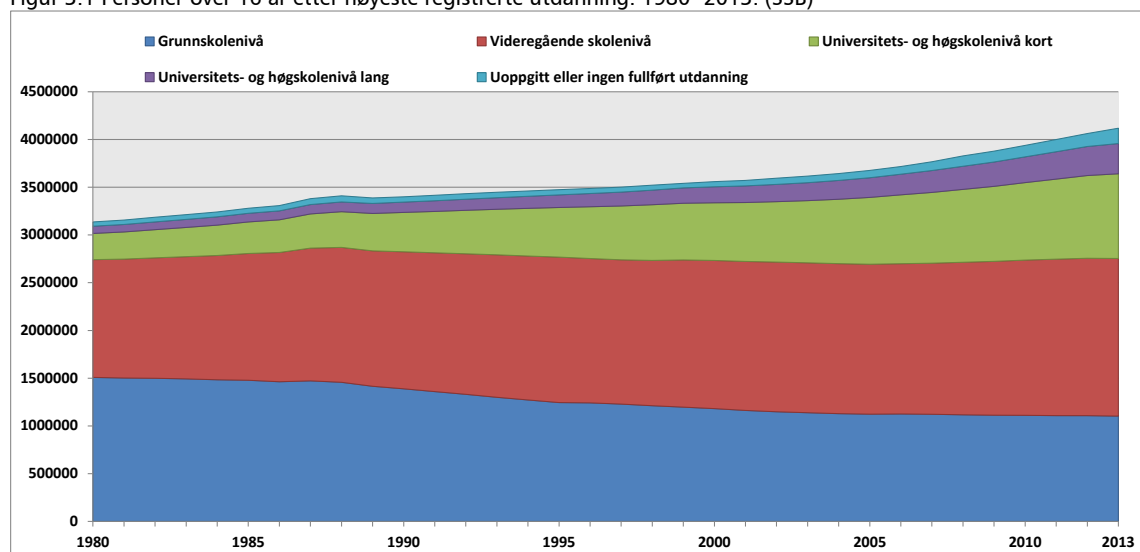
3. Hvordan registreres utdanningsnivå?

«Befolkningens høyeste utdanning er et forsøk på å kvantifisere mengden av utdanning et lands befolkning, eller grupper i et lands befolkning, har ervervet seg på ulike tidspunkter. BHU, som et mål, er et resultat av fullføringer av utdanning-er over en lang tidsperiode.» (Jørgensen 2005⁴).

Lønnsstatistikken som danner grunnlaget for figur 1.1, har koblet på informasjon om registrert utdanning fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB). Fra NUDB bindes befolkningens høyeste utdanning (BHU) sammen med lønnsdata på individnivå. Ettersom tjenestemannsregisteret, som holder oversikten over de aller fleste statsilsattes lønn, er på individnivå, kobles sist registrerte utdanning via personnummer på den årlige statistikken. På denne måten fanges individuelle endringer i utdanningen opp. Dersom det ikke har vært endringer, vil sist registrerte utdanning stå som høyeste avlagte utdanning. For en person som sluttførte sin utdanning i 1984, er det denne som blir stående.

Figur 3.1 viser hvordan sammensetning av befolkningens høyeste utdanningsnivå har endret seg fra 1980 og fram til i dag. Mens det var drøye 1,5 millioner med registrert grunnskoleutdanning i 1980, utgjorde de 1,1 millioner i 2013. Tilsvarende har det blitt 417 000 flere med videregående utdanning, 613 000 flere med kort høyere utdanning og 241 000 flere med lang høyere utdanning fra 1980 fram til 2013.

Figur 3.1 Personer over 16 år etter høyeste registrerte utdanning. 1980- 2013. (SSB)



⁴ SSB notat se. www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa74/kap-13.pdf

Mens dataregistrene blir bedre, viser det seg også at det blir langt flere personer som man ikke har noen registrert utdanning på. Mens det var 45 000 som manglet registrert utdanning/hadde uoppgitt utdanning i 1980, økte dette til 160 000 personer i 2013. Som vist i forrige avsnitt, gjelder dette også innenfor det statlige tariffområdet. Dette kan i hovedsak, men ikke alltid, forklares gjennom generell innvandring.

Bak figur 3.1 ligger det betydelig med data og årlige oppdateringer på individnivå. Et annet poeng er at selve utdanningssystemet også har endret seg kraftig i løpet av de siste 40 årene. Niårig grunnskole i alle landets kommuner kom først på plass midt på 70-tallet, mens Reform 97 gjorde den om til en tiårig skole. Reform 94 sikret alle med fullført grunnskole en rett til tre år videregående utdanning. Gymnas og yrkesskoler ble til videregående opplæring, og høyere utdanning ble bygd kraftig ut, med distriktshøgskoler og nye universiteter. I tillegg kommer effektene av at utdanninger som tidligere var på videregående nivå, ble gjort om til høskoleutdanninger. Sykepleierutdanningen er ett eksempel. Ble man utdannet sykepleier i 1981 eller tidligere, er man registrert med videregående som høyeste utdanningsnivå, mens sykepleiere som er utdannet etter dette er registrert med kort høyere utdanning.

3.1 Feilkilder på registrert utdanning

Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) har gjennomgående god kvalitet, men det er også noen substansielle feilkilder. For de fleste som er i arbeidslivet ligger formalutdanningen noen år tilbake i tid, og det er et relativt møysommelig arbeid å oppdatere/tilbakejustere eventuelle endringer på utdanningssiden. Vangen (2007)⁵ trekker blant annet fram dette som sentrale feilkilder:

- Mangelfulle data om utdanning fullført i utlandet for alle som har innvandret til Norge og for bosatte som tok hele eller deler av sin utdanning i utlandet. For sistnevnte gruppe ble tallene bedre fra midt på 80-tallet, dersom man fikk/får støtte av Statens lånekasse for å gjennomføre studiene.

Mens NUDB fanger opp de aller fleste som gjennomfører et tradisjonelt utdanningsløp i det norske utdanningssystemet, er det problemer med å fange opp de som har tatt utdanning i utlandet. Dersom man har tatt norsk grunnskole og deretter videregående og eller høyere utdanning i utlandet, kan man, avhengig av hvilke år dette skjedde, kunne bli stående igjen med grunnskole eller videregående skole som høyeste registrerte utdanning.

⁵ Vangen T. (2007) Nasjonal utdanningsdatabase NUDB Dokumentasjonsrapport. Datavarehuset for utdanningsdata 1970-2006. SSB notat 2007/54

For utdanninger ved norske læresteder trekker Vangen (2007:104) fram registrering av cand. mag.-grader ved universitetene, samt utdanninger fra Handelshøyskolen BI. For sistnevnte skrives det følgende: «De mest omfattende feil og mangler i dataene som er blitt benyttet i NUDB, har bakgrunn i mangelfull rapportering fra Handelshøgskolen BI gjennom mange år og problemer med avklaringer rundt definisjoner av BIs studentmasse i forhold til våre kriterier. Det har også vært en del feil i rapportering av ulike former for fullførte utdanninger, ikke minst når det gjelder fullføringstidspunkt. Dette gjelder også siviløkonomer. ... Dette er svært beklagelig da Handelshøgskolen BI er den største private høyskolen i landet og mangelfulle data fra dette lærestedet har betydning for kvaliteten i NUDB når det gjelder økonomisk utdanning på universitets- og høyskolenivå. Disse problemene har i større og mindre omfang eksistert i hele perioden»

For å få et anslag på hvor mange BI-kandidater det kan dreie seg om, ble BI kontaktet. Informasjonsavdelingen der oppga at per 2013 hadde de hadde uteksaminert 237 000 kandidater, eller omtrent like mange som det bor i Bergen, eller 1,6 ganger så mange som det er tilsatte i det statlige tariffområdet. Hvor mange av de 237 000 som ligger med feil – eller riktig – utdanningskode i NUDB, er vanskelig å vite.

3.2 Endringer i utdanningskategoriene

Endringer i utdanningssystemer og i struktur har gjort det nødvendig å lage nye standarder. Den siste store revideringen som ble gjennomført, var i 2005. Hovedårsaken til at man valgte å gjennomføre 2005-revisjonen, var å få norsk standard i overensstemmelse med internasjonal standard. Følgende ble gjort fra og med da:

- **Grunnskolenivå** – innbefatter også alle som har fullført så lite videregående utdanning at de ikke har oppnådd en utdanning på videregående nivå etter de nye definisjonene.

For dem med **videregående nivå** ble det gjort en tredeling, avhengig av utdanningsår:

- *Utdannet før 1975* – alle blir fortsatt definert som utdanninger på videregående nivå uansett utdanningens lengde.
- Utdannet i tidsrommet fra midt på *syttitallet* – *til Reform 94* deles i to: De som hadde utdanning på fullført grunnkurs (GK) eller en annen ettårig utdanning, defineres på *grunnskolenivå*, mens de som har fullført videregående kurs I (VKI), videregående kurs II (VKII) eller tilsvarende, defineres på *videregående nivå*.
- Utdannet etter Reform 94 – d.d. For disse defineres kun fullførte tre- og fireårige videregående utdanninger, det vil si hovedsakelig de som har fullført VK

II/fagprøve, som utdanninger på videregående nivå. De som har fullført en kortere videregående utdanning, defineres på grunnskolenivå.

For de som er **utdannet med påbygning til videregående opplæring**: som tidligere, men fra studieåret 1998/99 inkluderes også dem som har tatt færre enn 120 studiepoeng/60 vekttall i universitets- og høyskolesystemet.

Innenfor høyere utdanning *Universitets- og høyskolenivå* omfattet tidligere (før 2005) *alle* personer som var registrert med en eller annen fullført universitets- eller høyskoleutdanning. Nivået omfattet alle, fra de som har fullført noen vekttall/studiepoeng, til doktorgrad. Fra og med 1998/99 endres dette – heretter trengs det 120 studiepoeng eller fullført minimum to års høyere utdanning på heltid for å kunne defineres på dette nivået.

Sagt på en annen måte har «halvstuderte» som hoppet av studiene før 1999, høyere utdanning i registeret. De «halvstuderte» etter 1999 er derimot klassifisert med videregående nivå med påbygning til videregående opplæring.

4. Utdanning og yrkesstruktur i offentlig sektor

De to foregående avsnittene så nærmere på de statstilsattes registrerte utdanningsbakgrunn – og endringer i den statlige arbeidsstokken, samt hvordan utdanning blir kategorisert og systematisert. I dette avsnittet vil dette så bli koblet sammen med yrkes- og stillingsstruktur og utdanningsnivå, som i figur 1.1 vist foran. Men først skal vi se nærmere på den gruppa med statstilsatte som det mangler informasjon om utdanningsbakgrunn for.

4.1 Statstilsatte uten registrert utdanning

Grunnet økt innvandring, øker antallet som det mangler utdanningsinformasjon om. Som vist er det også en økende andel statstilsatte som har manglende opplysninger om utdanning. Legger vi perioden 2008–2012 til grunn, varierer dette fra 4300 i 2008 opp til 5700 statstilsatte i 2011, før det så reduseres til 3400 tilsatte i 2012. Årsaken til nedgangen i 2012, er at SSB gjennomførte en spørreundersøkelse, hvor svarene herfra så ble lagt inn i NUDB. For de nye arbeidsinnvandrene fra EU10 viser det seg at de i hovedsak er å finne i manuelle yrker i privat sektor (Bjørnstad et al. 2015)⁶. De jobber ofte innenfor industrien, i bygg og anlegg innenfor vareproduksjon og innenfor renhold, innenfor transport og engros, i bemanningsselskaper i tjenestesektoren – og de har «nesten alltid» manuelle yrker. Finner vi disse igjen i tilsvarende yrker i staten, eller er de i helt andre stillinger?

Gjennom å se hvilke stillingskoder gruppa uten registrert utdanning har etter hovedtariffavtalens (HTA) stillingskoder, er det mulig å se hvilke statstilsatte dette gjelder. Tabell 4.1 viser de 20 største stillingskodene man mangler registrert utdanning for i staten.

⁶ Bjørnstad R. et al. (2015) Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Senter for lønnsdannelse 2015/2

Tabell 4.1 Stillingskoder i HTA hvor statstilsatte mangler registrert utdanningsnivå. 2008-2012.

Stillingskode		2008	2009	2010	2011	2012
1008	Høgskolelektor	50	41	45	44	31
1009	Universitetslektor	53	41	45	57	35
1011	Førsteamanuensis	293	292	330	359	181
1013	Professor	583	599	636	651	511
1017	Stipendiat	823	1051	1261	1220	914
1018	Vitenskapelig assistent	41	44	44	59	19
1065	Konsulent	72	109	114	101	61
1085	Avdelingsingeniør	98	116	114	138	86
1087	Overingeniør	82	133	134	151	68
1108	Forsker	59	56	58	70	47
1109	Forsker	240	269	318	344	155
1129	Renholdsbetjent	83	77	75	77	34
1130	Renholder	82	103	117	141	74
1181	Senioringeniør	25	38	52	69	19
1183	Forsker	46	63	66	68	28
1352	Post doktor	363	378	399	388	252
1364	Seniorrådgiver	56	59	71	99	53
1378	Stipendiat	66	41	38	27	18
1408	Førstekonsulent	214	261	272	261	106
1434	Rådgiver	135	156	170	196	96
Samlet 20 største stillinger		3464	3927	4359	4520	2788
Alle andre stillinger samlet		831	800	880	1149	605
Totalt		4295	4727	5239	5669	3393

Blant de 20 største stillingskodene er godt over 70 prosent hjemmehørende i sektoren med sterke formalkrav til utdanning; undervisnings- og forskerstillinger ved statens universiteter og høyskoler. Innslaget av manuelle yrker er lavt, blant annet var det i 2012 om lag 100 renholdere som det manglet utdanningsinformasjon for. De største stillingskodene er:

- **Stillingskode 1017 – Stipendiat.** I snitt noe over 1000 stipendiater per år er uten noen form for registrert utdanning i NUDB. Om lag hver fjerde stipendiat på stillingskode 1017 hadde ikke registrert noen form for utdanning.
- **Stillingskode 1013 – Professor.** Snaut 600 professorer per år er uten noen form for registrert utdanning gjennom NUDB. Om lag hver åttende professor hadde ikke noen form for registrert utdanning.

- **Stillingskode 1352 – Post Doktor.** Om lag 350 personer per år er uten noen form for registrert utdanning i NUHB. Om lag hver tredje Post Doktor hadde ikke noen form for registrert utdanning.
- **Stillingskode 1011 – 1. amanuensis.** Snaut 300 personer per år er uten noen form for registrert utdanning i NUDB. Åtte prosent av 1. amanuensisene hadde ikke noen form for registrert utdanning.
- **Stillingskode 1109 – Forsker.** Drøyt 250 personer per år – er uten noen form for registrert utdanning i NUDB. Nesten hver femte forsker hadde ikke noen form for registrert utdanning.

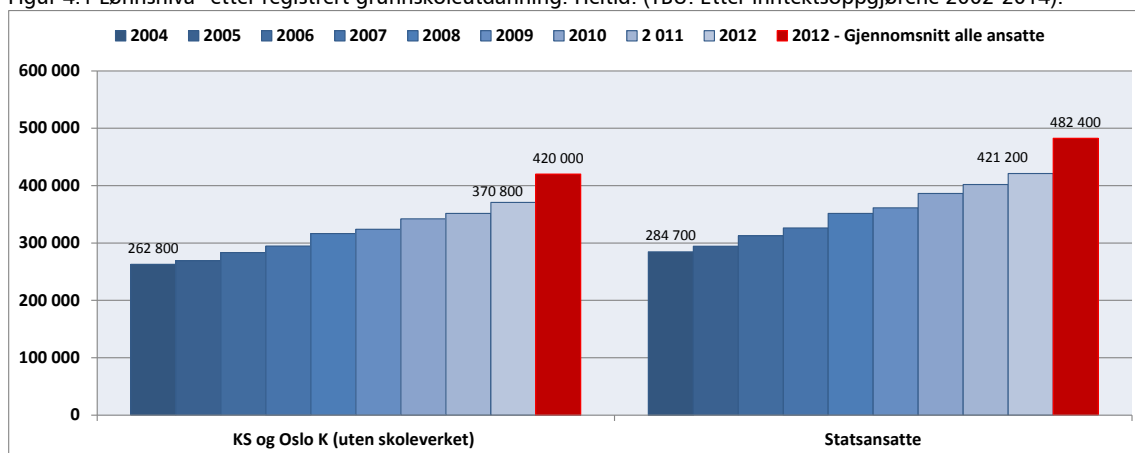
Ved første øyekast kan det se ut til at det står dårlig til med formalkompetansen blant lærere og forskere ved landets universiteter og høyskoler. Forklaringen er heller at svært mange av de som jobber der, har sin bakgrunn og utdanning fra helt andre steder enn norske universitet og høyskoler. Dette betyr igjen at den relative andelen med forskerutdanning er høyere enn det som kom fram i figur 2.2. Er man streng i forhold til kravet om doktorgrad (forskerutdanning) og legger inn stillingskodene Forsker 1109, 1110 og 1183 sammen med deres ekvivalenter i undervisningsstillingene 1. amanuensis 1011 og professor 1013, samt stillingen 1352 post.doc, mangler det i gjennomsnitt 1600 personer på doktorgradsnivå. Det betyr at for 2008–2011 så manglet 16 prosent av populasjonen i lønnsstatistikken.

Tilsvarende er det mangler i antall tilsatte med lang høyere utdanning. I gjennomsnitt for perioden 2008–2012 var det for UHO-stillingene 1008, 1009, 1017, 1018 og 1378 omtrent 1300 personer uten registrert utdanning. Noe som igjen betyr at den relative andelen med lang høyere utdanning er større enn vist i figur 2.1 og 2.2. Den relative andelen med lang høyere utdanning eller forskerutdanning i staten er derfor for lav.

4.2 Grunnskoleutdanning og lønnsnivå i offentlig sektor

Figur 4.1 under bygger på det samme tallgrunnlaget som figur 1.1, men i figur 4.1 er det kun tatt ut arbeidstakere med grunnskoleutdanning i stat og kommune. Det er også lagt inn det gjennomsnittlige lønnsnivået i 2012 i staten og i kommunesektoren (utenom skoleverket). I staten var gjennomsnittslønna for alle tilsatte på 482 400 kroner, mens den i gjennomsnitt lå på 420 000 i kommunesektoren. I snitt lå lønnsnivået 62 000 høyere i staten enn i kommunene.

Figur 4.1 Lønnsnivå⁷ etter registrert grunnskoleutdanning. Heltid. (TBU. Etter inntektsoppgjørene 2002-2014).



Mens snittløna for statstilsatte med grunnskole som høyeste registrerte utdanning var på 421 200 kroner, lå den på 370 800 for de kommunalt ansatte. De grunnskoleutdannede har i gjennomsnitt 88 prosent av snittløna i kommunesektoren og 87 prosent av snittløna innenfor det statlige tariffområdet. Avstand opp til gjennomsnittsnivået målt i prosent er tilnærmet lik mellom tariffområdene.

Gjennom hele perioden ligger gjennomsnittsløna for grunnskoleutdannede statstilsatte høyere enn i kommunal sektor, og de kronemessige forskjellene går fra 21 900 i 2004 til 50 400 i 2012. Dette gir en prosentvis gjennomsnittsvekst for perioden 2004–2012, på 48 prosent for de statstilsatte og 41 prosent for de kommunalt ansatte. Mens de med registrert grunnskoleutdanning i staten i gjennomsnitt hadde 8 prosent høyere lønn enn kommunalt ansatte i 2004, hadde de statstilsatte i snitt 14 prosent høyere lønn i 2012.

Heller ikke figur 4.1 viser antall personer som danner grunnlaget for gjennomsnittslønningene. Tallmaterialet fra TBU baserer seg på heltidsansatte etter næring og registrert utdanningslengde. Legger man PAI-registeret til KS til grunn, var det 49 000 personer med grunnskoleutdanning, av disse var det kun 28 prosent, eller 14 100 personer, som jobbet heltid. Blant de statstilsatte derimot var det 6300, eller 73 prosent, som jobbet heltid.

⁷ Lønna som legges til grunn består av summen av: avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonus. Eventuell overtidsgodtgjøring er ikke med i lønnsbegrepet. Det er løna i september/oktober/november som ligger til grunn for avtalt lønn. For uregelmessige tillegg og bonus er det gjennomsnittlig utbetaling fra 1. januar i tellingsåret som ligger til grunn. For videre utgreiing om lønnsbegrepene, se: www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonnsbegrepene.

4.3 I hvilke stillinger jobber statstilsatte med registrert grunnskoleutdanning?

Ut fra stillingskodene er det mulig å se hvilke yrker de statstilsatte arbeider innenfor. Det er stillingskodene i HTA som legges til grunn, og det første man må gjøre er å ta ut stillingskodene som ikke dekkes av hovedtariffavtalen⁸. I tabell 4.2 er de 50 største stillingskodene for dem med registrert grunnskoleutdanning i 2012 listet opp. Disse 50 stillingskodene dekker inn 86 prosent av dem med registrert grunnskoleutdanning.

Tabell 4.2 Stillingskoder i HTA. Statstilsatte registrert med grunnskole som høyeste utdanningsnivå. 2008-2012.

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
1408 Førstekonsulent	947	1079	1137	1168	1229	5560
1065 Konsulent	838	864	871	863	1132	4568
1064 Konsulent	635	489	457	351	0	1932
1434 Rådgiver	272	350	364	412	451	1849
1362 Lærling	345	322	358	357	465	1847
1129 Renholdsbetjent	432	382	332	300	296	1742
1130 Renholder	374	352	324	317	338	1705
1486 Miljøarbeider	185	301	308	326	309	1429
1063 Førstesekretær	348	248	189	147	116	1048
0264 Fengselsbetjent	158	171	178	187	182	876
1203 Fagarbeider m/fagbrev	203	174	174	159	140	850
1363 Seniorrådgiver	118	139	145	160	195	757
1548 Grenader/Matros	0	0	228	223	294	745
1518 Sersjant	179	148	151	132	128	738
1429 Aspirant	122	147	153	170	136	728
1136 Driftstekniker	144	132	128	124	133	661
1078 Betjent	104	116	88	87	90	485
0141 Løytnant	91	92	85	90	95	453
0139 Fenrik	97	107	96	70	75	445
1364 Seniorrådgiver	57	67	83	109	116	432
1087 Overingeniør	60	78	83	93	98	412
1070 Sekretær	103	99	87	64	55	408
0287 Politioverbetjent	71	82	84	83	84	404
1070 Sekretær	122	84	71	60	54	391
1085 Avdelingsingeniør	73	72	75	83	88	391
0153 Grenader	150	220	0	0	0	370
1519 Kaptein/Rittmester	67	75	73	68	69	352
1444 Trafikkstyrer	70	67	65	73	74	349
1117 Fagarbeider	57	61	68	71	63	320
1461 Politibetjent 3	71	65	62	55	55	308
0165 Lagerbetjent	68	62	59	51	59	299
0275 Verksbetjent	52	52	58	54	59	275
1216 Driftsoperatør	58	52	49	60	52	271
0285 Politiførstebetjent	60	53	51	46	41	251
1119 Formann	39	47	50	49	53	238

⁸ Dette innbefatter om lag 150 overenskomstlønnede i Forsvaret som går på industriovertakelsen til Fellesforbundet – og om lag 30 personer som er kontraktslønte. Etter at man har fjernet disse, står man igjen med 280 stillingskoder, og 8300 statstilsatte i 2011 og 8400 statstilsatte med registrert grunnskoleutdanning i 2012.

1226 Vervet Int.operasjoner	56	79	25	41	37	238
1184 Kokk	55	53	44	39	35	226
1531 Arrestforvarer	33	50	46	46	50	225
1137 Driftsleder	44	44	49	43	39	219
1275 Ingeniør	42	44	38	33	37	194
1373 Trafikkleder	38	39	39	38	38	192
1181 Senioringeniør	31	33	36	39	42	181
1407 Avdelingsleder	23	27	31	33	36	150
1068 Fullmektig	35	33	33	20	26	147
1084 Avdelingsingeniør	40	32	31	24	17	144
1211 Seksjonssjef	23	24	30	32	32	141
0503 Oppsynsmann	33	27	27	26	25	138
1520 Major/Orlogskaptein	28	27	30	28	25	138
0265 Fengselsførstebetjent	29	26	26	25	28	134
1433 Seniorsekretær	27	26	22	31	27	133

Et raskt gjennomsyn viser at det er enkelte som ligger feilkategorisert, for eksempel 1203 fagarbeider med fagbrev (skulle vært klassifisert på videregående nivå), samt en rekke ingeniørstillinger, politistillinger og militære offiserstillinger. Øverst i tabell 4.2 ser man at det er de gjennomgående stillingskodene for saksbehandlere (90.103 Saksbehandler) som dominerer.

Tabell 4.3 Stillingskoder i HTA – gjennomgående stillinger 90.103 med registrert grunnskoleutdanning.

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
1063 Førstesekretær	348	248	189	147	116	1048
1064 Konsulent	635	489	457	351	0	1932
1065 Konsulent	838	864	871	863	1132	4568
1408 Førstekonsulent	947	1079	1137	1168	1229	5560
1363 Seniorkonsulent	118	139	145	160	195	757
90.103 Saksbehandler	2886	2819	2799	2689	2672	13865
Prosentandel av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning	34	33	33	32	32	33

90.103 Saksbehandler utgjør en tredjedel av de grunnskoleutdannede. Samtidig er dette en stor stillingsgruppe. Saksbehandlerne utgjorde 31 600 tilsatte i 2008, mot 28 100 i 2012. De med grunnskoleutdanning utgjorde da ni prosent av alle tilsatte i 90.103 Saksbehandlere, mens de største utdanningsgruppene var dem med kort høyere utdanning og avsluttet videregående utdanning.

Tabell 4.4 Stillingskoder i HTA – gjennomgående stillinger 90.103 – Etter registrert utdanning og alder. 2012.

90.103 Saksbehandler	Gjennomsnittsalder	Medianalder	Antall tilsatte
Ungdomsskoleutdanning	49	51	2672
Videregående, grunnutdanning	58	59	4345
Videregående, avsluttende utdanning	46	47	7028
Påbygging til videregående utdanning	51	52	1308
Universitets- og høgskoleutdanning, lavere nivå	42	41	9584
Universitets- og høgskoleutdanning, høyere nivå	36	33	2958
Forskerutdanning	44	41	60
Uoppgitt/mangler	38	35	185
90.103 Saksbehandler	46	46	28146

Videre er det klart at for 90.103 Saksbehandler er de aldersmessige forskjellene etter utdanningsnivå store. Mens de med lang høyere utdanning har en medianalder på 33 år,

var den 59 år for dem med videregående grunnutdanning, og 51 år for dem med grunnskoleutdanning.

Tabell 4.5 Stillingskoder i HTA – gjennomgående stillinger 90.103, 90.500 og 90.201 – registrert grunnskoleutdanning.

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
90.103 Saksbehandler	2886	2819	2799	2689	2672	13865
90.500 Rådgivere	329	417	447	521	567	2281
90.201 Kontorstillinger	311	264	230	190	178	1173
Samlet	3526	3500	3476	3400	3417	17319
Prosentandel av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning	41	41	41	41	41	

Stillingskategoriene *90.201 kontorstillinger* (stillingskodene; 1068, 1069, 1070, 1071, 1409 og 1433) utgjør en stadig mindre andel av de statstilsatte. Mens det var 1300 tilsatte i 2008, er antallet nesten halvert til 800 statstilsatte i 2012. Av disse igjen var det 21 prosent, eller 180 tilsatte, som hadde grunnskole som høyeste registrert utdanning. Større er innslaget i *90.500 Rådgivere* (stillingskodene 1434 og 1364), hvor noe over 550 tilsatte var registrert med grunnskoleutdanning. Disse utgjør dog bare to prosent av den stadig voksende stillingskategorien i staten – rådgiver.

Videre er det mange militære yrker som ligger inne med grunnskole som høyeste utdanning i tabell 4.1. Hvor representativt det sivile skolesystemet er for de fagmilitære yrkene, er et åpent spørsmål. Forsvaret er bygd opp og basert på sitt eget utdanningssystem – og det finnes ikke noen alternativ utdanning i det sivile. Videre er det et stort spenn i hvor de med grunnskole som høyeste registrerte utdanning er å finne; fra grenader, vervede menige i utlandsoperasjoner opp til brigader/flaggkommandørs grad. Samlet utgjør de militære stillingskodene 15–16 prosent av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning.

Tabell 4.6 Stillingskoder i HTA – Fagmilitære stillinger med registrert grunnskoleutdanning.

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
05.100 YRKES-, AVDELINGS- OG KONTRAKTSBEFAL/ 05.128 INTERNASJONALE OPERASJONER	1311	1345	1273	1241	1362	6532
Prosentandel av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning	15	16	15	15	16	15

På de gjennomgående ingeniørkodene er det også innslag av tilsatte som har grunnskole som høyeste registrerte utdanningsnivå. Tre–fire prosent av dem med registrert grunnskoleutdanning er å finne i igjen i de gjennomgående ingeniørstillingene.

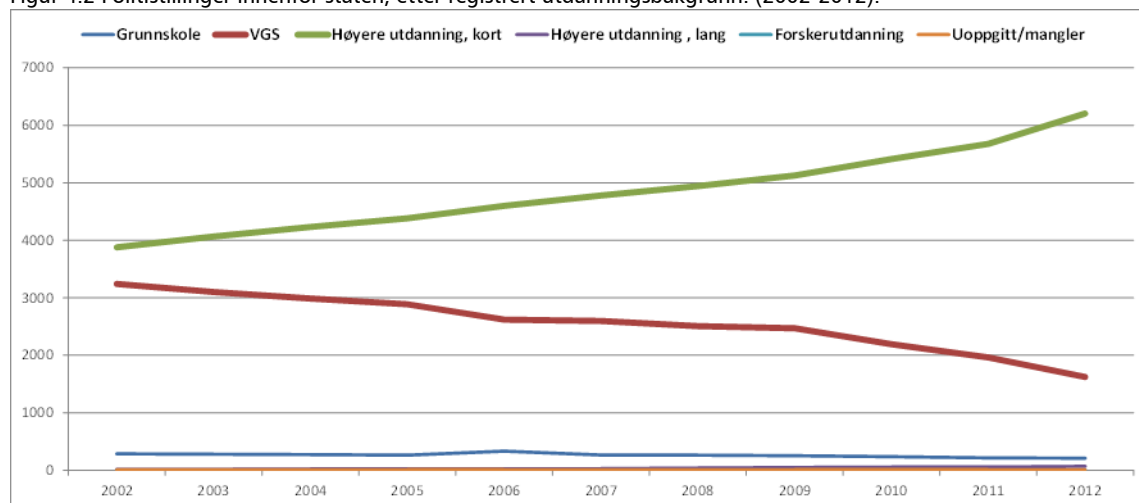
Tabell 4.7 Stillingskoder i HTA – 90.301 ingeniør

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
90.301 ingeniører	263	273	278	291	303	1408
Prosentandel av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning	3	3	3	4	4	3

I staten har det vært lange tradisjoner på virksomhetsinterne skoler – eller etatskoler. Tolletaten og kriminalomsorgen har intern opplæring, og i skatt og trygd er det mange med etatsutdanninger. Politi og lensmannsetaten har tidligere hatt en slik utdanning.

Politiutdanningen er også et eksempel på hvordan utdanningsnivå varierer ut fra høgskolestatus eller ei. I figur 4.2 er samtlige stillingskoder for politietaten i hovedtariffavtalen tatt ut, etter polititjenestemenns registrerte utdanning.

Figur 4.2 Politistillinger innenfor staten, etter registrert utdanningsbakgrunn. (2002-2012).



Fram til 1993 foregikk politiutdanningen ved politiskolen, og var slik sett kategorisert som videregående opplæring. I figur 4.2 er de som har sin utdanning derfra, å finne med videregående opplæring som høyeste registrerte utdanning. I tillegg kommer det drøyt 200 politifolk for hvert av årene som er registrert med grunnskole, og en håndfull som det mangler utdanningskode for.

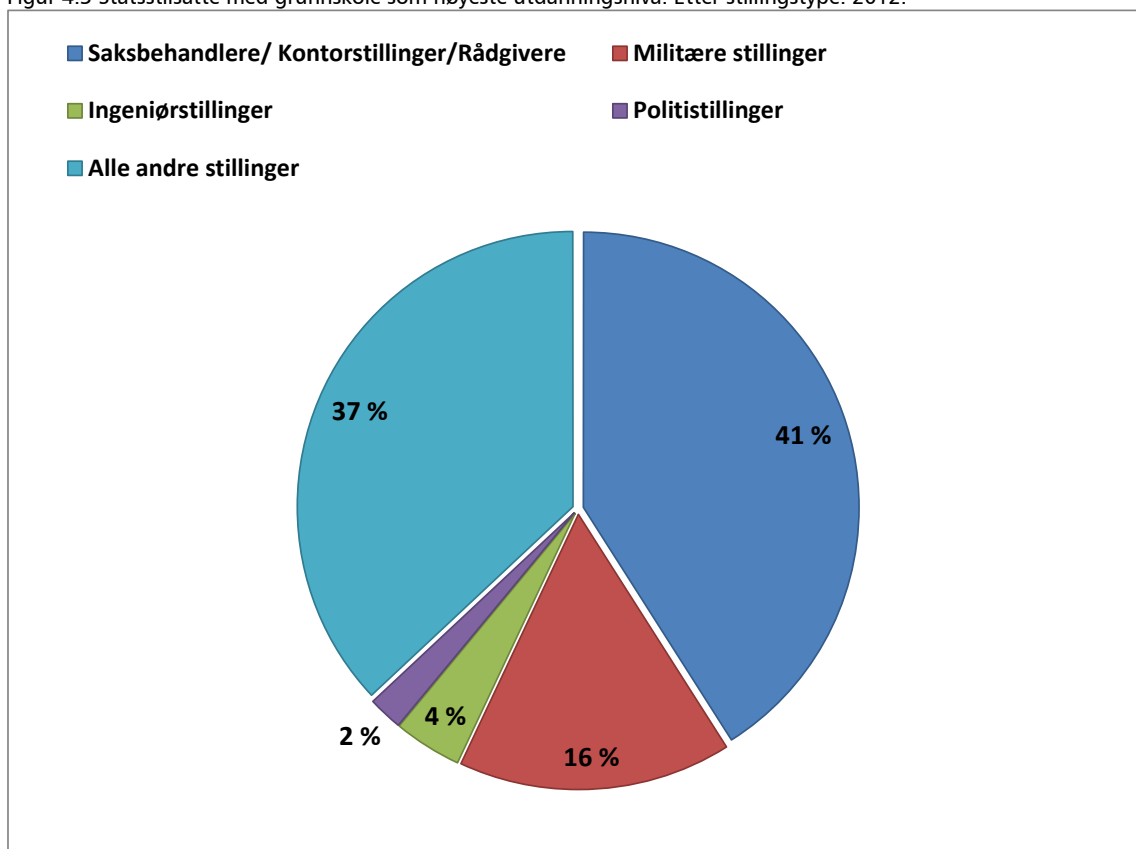
Den grønne linja i figur 4.2 viser de av politibetjentene, første- eller overbetjentene som har sin utdanning fra politihøgskolen. Mens det i 2002 var omtrent like mange fra politiskole som fra politihøgskole, fases førstnevnte gruppe av politifolk etter hvert ut, og erstattes av høgskoleutdannede politifolk. En ung politimann er høgskoleutdannet, mens en politimann i forti- og femtiårene er registrert med grunnskole/ videregående utdanning som høyeste utdanningsnivå. Av dem med registrert grunnskole som sin høyeste utdanning, utgjør polititjenestemennene 3 prosent.

Tabell 4.7 Stillingskoder i HTA – 08.305 Politietaten med grunnskoleutdanning.

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
08.305 POLITISTILLINGER	264	254	237	216	209	1180
Prosentandel av de som var registrert med grunnskole som høyeste utdanning	3	3	3	3	2	3

Samlet sett fordeler de med grunnskole som høyeste registrerte utdanningsnivå etter stillingskode seg som vist i figur 4.3.

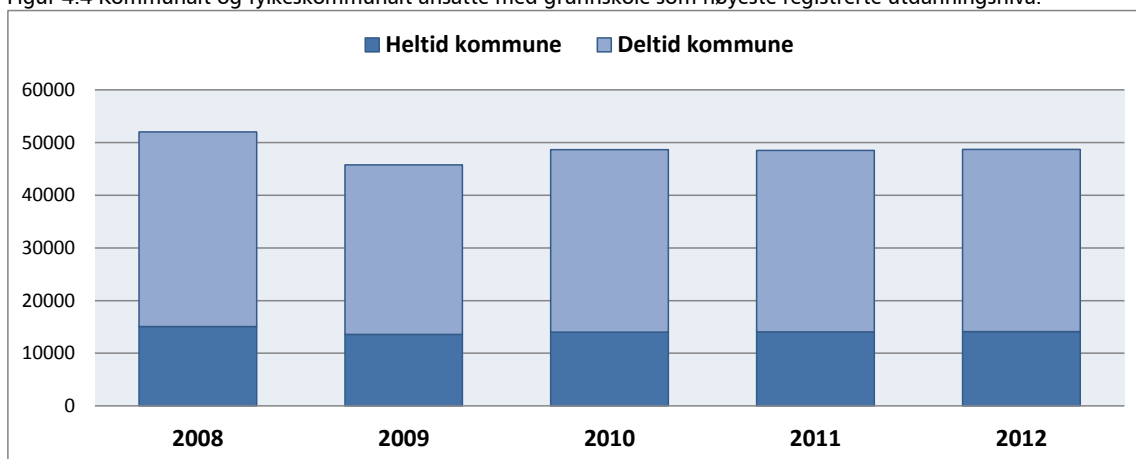
Figur 4.3 Statsstilsatte med grunnskole som høyeste utdanningsnivå. Etter stillingstype. 2012.



4.4 I hvilke stillinger jobber kommunalt ansatte med registrert grunnskoleutdanning?

De med registrert grunnskoleutdanning utgjør 11–12 prosent av de kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. I 2008 var det 52 000 kommunalt ansatte som hadde dette som sitt registrerte utdanningsnivå, mens 49 000 hadde dette i 2012. Derimot skiller de kommunalt ansatte seg betydelig fra de statstilsatte når det kommer til tilknytning. Syv av ti ansatte i kommunene arbeidet deltid, mot en av fire i staten. Videre var kjønnsfordelingen tilnærmet 50–50 for de statstilsatte, mens åtte av ti ansatte i kommunene var kvinner.

Figur 4.4 Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte med grunnskole som høyeste registrerte utdanningsnivå.



Tallmaterialet som legges til grunn i TBU sine oversikter, er basert på de heltidsansatte – eller om lag 30 prosent av populasjonen for kommunesektoren og 75 prosent av populasjonen for statstilsatte. Det korrigerede lønnsnivået kan ligge høyere – eller lavere – enn det som kom fram av figur 1.1 dersom man tar med alle 49 000 kommunalt tilsatte, framfor å legge 14 000 heltidsansatte til grunn. I statistikken som ligger til grunn for notatet, er ikke stillingskodene fra den kommunale hovedtariffavtalen (KHTA) koblet på. I stedet er yrkeskodene koblet på, etter standard for yrkesklassifisering (STYRK C521). Dette er en internasjonal standard, hvor yrker grupperes sammen etter likhet i arbeidsoppgaver ut fra kompetanse og arbeidsspesialisering. Standarden har ti hovedfelter:

1. Administrative ledere og politikere
2. Akademiske yrker
3. Yrker med kortere høgskole og universitetsutdanning og teknikere
4. Kontor og serviceyrker
5. Salgs, service, og omsorgsykker
6. Yrker innen jordbruk, skogbruk og fiske
7. Håndverkere og liknende
8. Prosess og maskinoperatører, transportarbeidere m.v.

9. Yrker uten krav til utdanning

10. Militære yrker og uoppgitt yrke

Når det gjelder formalkompetanse er standarden slik at for eksempel akademiske yrker normalt sett krever utdanning på mastergrads-/hovedfagsnivå. Dersom en person har et slikt yrke uten at vedkommende har utdanningen, så er det innholdet i arbeidsoppgavene som skal legges til grunn – ikke formalutdanning.

Tabell 4.8 viser den prosentvise fordelingen av de kommunalt ansatte med registrert grunnskoleutdanning.

Tabell 4.8 Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte med registrert grunnskole som høyeste utdanning.

	2008	2009	2010	2011	2012	Samlet 2008-2012
Administrative ledere og politikere	1	1	1	1	1	1
Akademiske yrker	1	1	1	1	2	1
Yrker kortere høyskole- og universitetsutdanning og teknikere	5	6	5	5	6	5
Kontor- og kundeserviceyrker	3	3	3	3	3	3
Salgs-, service- og omsorgsyрке	70	67	70	70	71	69
Yrker innen jordbruk, skogbruk og fiske	0	0	0	0	0	0
Håndverkere o.l	1	1	1	1	1	1
Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv	1	1	1	1	1	1
Yrker uten krav til utdanning	14	15	14	13	13	14
Mangler kode eller ikke oppgitt kode	4	5	4	4	3	4
Samlet	100	100	100	100	100	100
Antall	52028	45779	48647	48505	48699	243658

Til sammen utgjør ledere, akademiske og høyskoleyrker syv prosent av dem med grunnskoleutdanning. Den store gruppa er salgs-, service- og omsorgsyrkene, som utgjør 69 prosent. Videre er den nest største gruppa klassifisert som «yrker uten krav til utdanning», som utgjorde 14 prosent av de grunnskoleutdannede i perioden. Syv av ti kommuneansatte jobber deltid, men dette varierer mellom yrkeskodene. Mens 15 prosent av lederne og 26 prosent av dem med akademiske yrker arbeider deltid, ligger andelen for omsorgsyrkene på 76 prosent og «yrker uten krav til utdanning» på 74 prosent (2012).

5. Lønnskomparasjon for grunnskoleutdannede i offentlig sektor

Utgangspunktet var at de med grunnskole som høyeste registrerte utdanning hadde betydelig høyere lønn i staten enn innenfor kommunesektoren. I staten var gjennomsnittslønna i 2012 på 482 400 kroner for heltidsansatte, mens den i gjennomsnitt lå på 420 000 for de heltidsansatte i kommunesektoren (se figur 4.1). For dem med registrert grunnskoleutdanning var gjennomsnittslønn på 421 200 kroner i staten og 370 800 i kommunene, eller en forskjell på 52 400 på årsbasis. Videre viste det seg at det var betydelige forskjeller i avtalt arbeidstid mellom sektorene. I 2012 arbeidet 6300 av de 8600 statstilsatte heltid, mens 14 100 av de 49 000 kommuneansatte gjorde det. I tabell 5.1 er samtlige tilsatte/ansatte og heltidsansatte og heltidstilsatte satt sammen etter standard for yrkesklassifisering (STYRK).

Tabell 5.1 Standard for yrkesklassifisering (STYRK). Registrert grunnskole. Stat og kommune. Prosentvis andel 2012.

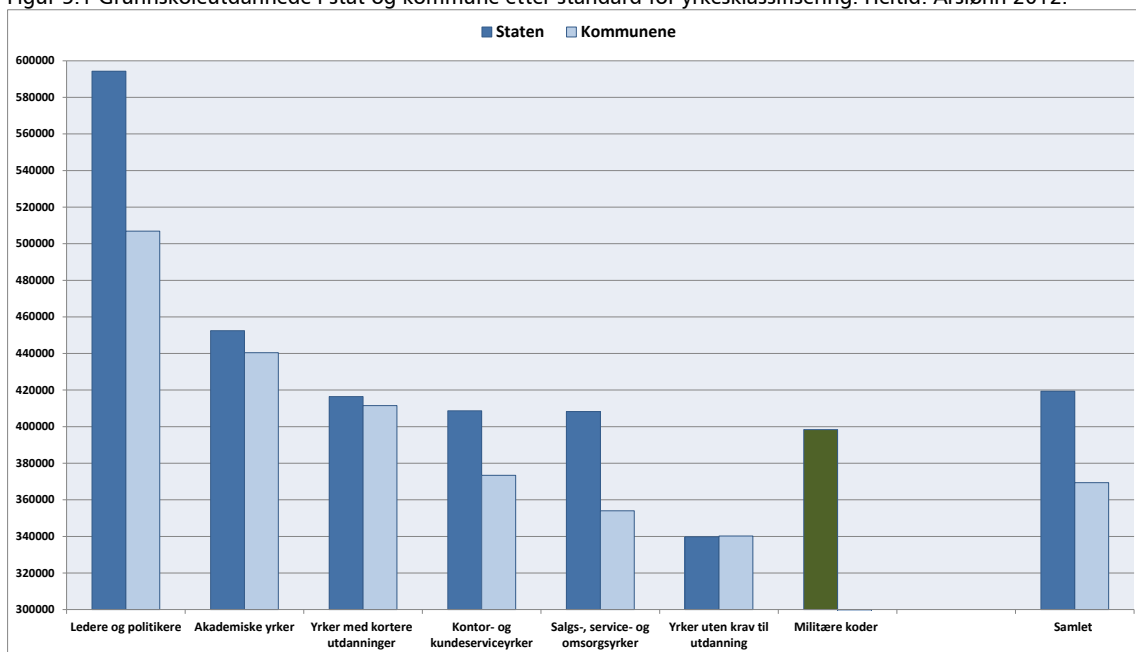
	Staten	Kommunene	Staten	Kommunene
	Alle	Alle	Heltid	Heltid
Administrative ledere og politikere	1	1	2	2
Akademiske yrker	21	2	25	4
Yrker med kortere høyskole- og universitetsutdanning	25	6	27	10
Kontor- og kundeserviceyrker	10	3	5	4
Salgs-, service- og omsorgsykker	16	71	13	58
Yrker innen jordbruk, skogbruk og fiske	0	0	0	0
Håndverkere	1	1	1	4
Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere	0	1	0	1
Yrker uten krav til utdanning.	8	13	5	12
Mangler eller ikke oppgitt kode	0	3	0	5
Mangler STYRK koder:				
Militære koder/ Fellesforbundets overenskomst/ kontraktlønte/ lederlønnssystemet	18	0	23	0
Samlet	100	100	100	100
Antall ansatte og tilsatte	8569	48699	6267	14131

Etter STYRK-kodene arbeider snaut halvparten (47 prosent) av de grunnskoleutdannede i staten innenfor lederyrker, akademiske yrker, høyskoleyrker, mens ni prosent av de kommunalt tilsatte gjør dette. Videre er den tredje største statsgruppa dominert av de som ikke er en del av HTA (overenskomstlønnete m.m), samt de fagmilitære kodene i HTA. I kommunesektoren er det de kommunale omsorgsyrkene som dominerer (71 prosent), sammen med yrker uten krav til utdanning (13 prosent).

Ser man på de som er *heltidsansatte*, forsterkes de relative andelene for leder- og utdanningsyrkene. Godt over halvparten (54 prosent) av de statstilsatte er klassifisert innenfor lederyrker, akademiske yrker høyskoleyrker, mot 16 prosent i kommunesektoren. Ande-

len innenfor kontoryrker er omtrent den samme som når deltidsansatte er med, mens hovedtyngden i kommunesektoren ligger på pleie- og omsorgsyrkene (58 prosent). Det skal sies at pleie- og omsorgsyrkene er bredt definert, hvor de største gruppene er barnehageassistenter, assistenter i SFO-ordningen, pleieassistenter og pleiemedhjelpere, hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og hjemmehjelpere.

Figur 5.1 Grunnskoleutdannede i stat og kommune etter standard for yrkesklassifisering. Heltid. Årslønn 2012.



De heltidsansatte i *lederyrker* utgjorde to prosent både i stat og kommune, og som figur 5.1 viser, er det for disse stillingene det er størst forskjeller. Mens de drøyt 100 lederne i staten i snitt tjente 594 000 kroner, tjente de drøyt 300 i kommunal sektor i gjennomsnitt 507 000. Om lag halvparten av de statlige lederne var å finne igjen innenfor HTA stillingskodene: «1211 Seksjonssjef» og «1407 avdelingsleder». Tilsvarende var to av tre i kommunene registrert som: (1227) «Produksjonsdirektører innen offentlig administrasjon» og (1228) «Produksjonsdirektører innen undervisning, helse- og sosial-tjenester».

Derimot var lønnsforskjellene mindre innenfor *akademiske yrker*, hvor forskjellene lå på 12 000 kroner i statlig favør. Disse stillingene utgjorde 25 prosent i staten og fire prosent i kommunene. Blant de 550 kommunalt ansatte var noe over halvparten klassifisert med yrkeskode (2419) «Andre yrker innen offentlig administrasjon», mens to av tre av de snaut 1600 statsansatte hadde samme yrkeskode. Videre utgjorde yrkeskoden (2512) «Personal- og organisasjonskonsulenter» 23 prosent av de statsansatte. Største stillingskoder etter hovedtariffavtalen i staten var: «1408 Førstekonsulent» og «1434 Rådgiver», som igjen utgjorde 70 prosent av de statsansatte med akademiske yrker.

Lønnsforskjellene for *yrker med kortere utdanninger og teknikere* var mindre, 5000 kroner på årsbasis – fortsatt i statlig favør. Blant de snaut 1700 statstilsatte jobbet nesten 60 prosent innenfor yrkesgruppe (344) «Lavere saksbehandlere innen offentlig administrasjon», litt under 20 prosent innenfor (343) «Funksjonærer innen økonomi og administrasjon» og 13 prosent som er (350) «Polititjenestemenn». Blant de kommunalt ansatte var det snaut 1500 personer, hvorav en tredjedel var innenfor (344) «Lavere saksbehandlere innen offentlig administrasjon», hver femte hadde yrke innenfor (343) «Funksjonærer innen økonomi og administrasjon», mens 13 prosent var førskolelærere (332) og en tilsvarende andel var grunnskolelærere (331).

Innenfor *kontor- og kundeserviceyrker* var lønnsforskjellene større. Mens de drøyt 300 statstilsatte i snitt tjente 408 600 kroner, lå de snaut 600 kommunalt tilsatte på 373 400, eller en forskjell på 35 200. I kommunene jobbet åtte av ti innenfor (411) «Sekretærer og tastaturoperatører», mens tre av ti var (411) «Sekretærer og tastaturoperatører» i staten. Den store gruppa med statstilsatte var (413) «Lager- og transportfunksjonærer» og 43 prosent av de statstilsatte var å finne igjen på følgende stillingskoder i HTA: «1373 Trafikkleder», «1374 Trafikkstyrer», «1444 Trafikkstyrer» og «1506 Toginformator». Dette er stillinger som styrer sikkerhet og trafikkflyt i jernbanenettet, og som inkluderer skift/turnusarbeid. Snaut en fjerdedel av kontor- og kundeserviceyrker i staten består av stillinger i forsyningstjenesten i Forsvaret (Lagerbetjent, lagerleder, lagersjef m.m), og for disse stillingene lå lønnsnivået rundt 350 000 kroner i 2012.

Salgs-, service- og omsorgsyrkene omfatter 800 statstilsatte og 8100 kommunalt ansatte, og de statstilsatte tjente i snitt 54 000 kroner mer. I staten var 83 prosent å finne i yrkeskategori (516) «Rednings- og vaktyrker», og 13 prosent var i (513) «Pleie- og omsorgspersonale». 513 i staten domineres av stillingskoden «1486 miljøarbeider», som brukes innenfor barne- og familievern, mens 516 domineres av «0264 Fængselsbetjent», «0265 Fængselsoverbetjent» samt 90.850 (Sikkerhetsbetjent, Driftsoperatør, Driftstekniker og Driftsleder).

På kommunal side omfattet *Salgs-, service- og omsorgsyrkene* nesten seks av ti ansatte. 82 prosent av disse igjen er å finne i yrkeskode (513) «Pleie- og omsorgspersonale», mens 17 prosent var innenfor (516) «rednings og vaktyrker».

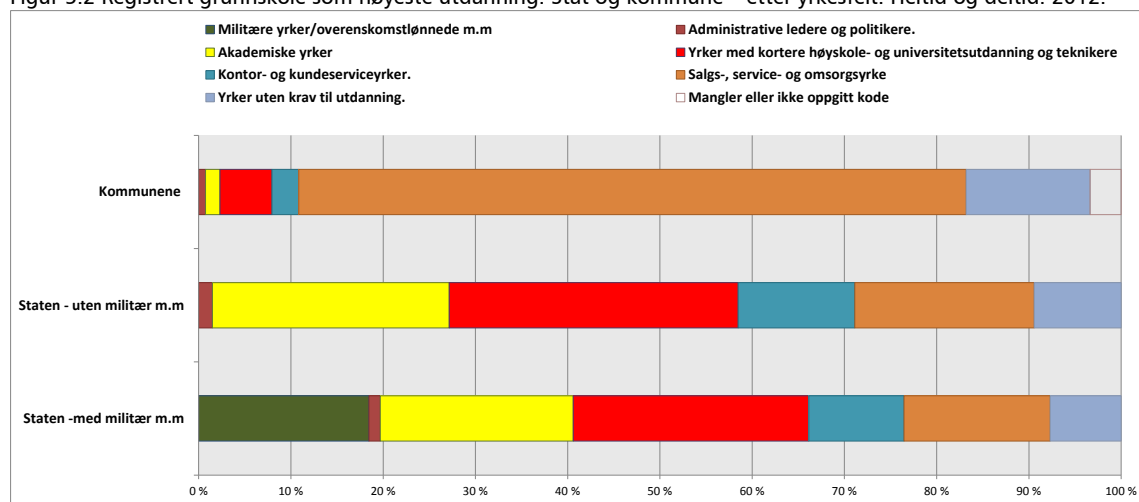
Fordelingen mellom yrkesgruppene 516 og 513 er speilvendt i de to sektorene. Derimot, om man sammenlikner yrkeskategoriene 516 og 513 med hverandre, endres bildet noe. 516 «Rednings- og vaktyrker» tjener 20 000 kroner mer i staten, mens 513 «Pleie- og omsorgspersonale» tjener 48 000 mer i staten. Ser man kun på avtalt lønn eller grunnlønn, er forskjellene på 16 000 for 516 «Rednings- og vaktyrker» og 22 000 for 513 «Pleie- og omsorgspersonale» (ikke vist). Det er innslag av uregelmessige tillegg som slår ut mellom sektorene. Statstilsatte jobber enten oftere med ubekvem arbeidstid, får utkallingstillegg, smusstillegg, skifttillegg m.m. – eller de får bedre betalt for dette enn kollegene i kommunal sektor.

Den siste yrkesgruppa i figur 5.1 er «yrker uten krav til utdanning», som utgjør fem prosent av de statstilsatte og 12 prosent av de kommunalt ansatte. For denne gruppa var kommunal sektor marginalt lønnsledende. De 315 statstilsatte er å finne igjen på tre stillingskoder i hovedtariffavtalen: «1129 Renholdsbetjent», «1130 Renholder» og «1132 Renholdsleder». I gjennomsnitt hadde disse 340 000 kroner i årsinntekt i 2012. På kommunal side var det 1650 i yrker uten krav til utdanning, og 96 prosent av disse var renholdere. Deres gjennomsnittsinntekt lå da også rett over 340 000 i året.

5.1 Man måste jämföra

Innledningsvis ble det vist til en figur fra Holden–III-utvalget som viste lønnsspredning (jfr. figur 1.1), hvor det gikk fram at lønnsnivået lå betraktelig høyere i stat enn i kommune for de som var registrert med grunnskole som sin høyeste utdanning. Problemstillingen for dette notatet har vært å finne ut hva som tilsier at statsansatte med registrert utdanning på grunnskolenivå har betydelig høyere lønn enn tilsvarende gruppe i kommunene.

Figur 5.2 Registrert grunnskole som høyeste utdanning. Stat og kommune – etter yrkesfelt. Heltid og deltid. 2012.



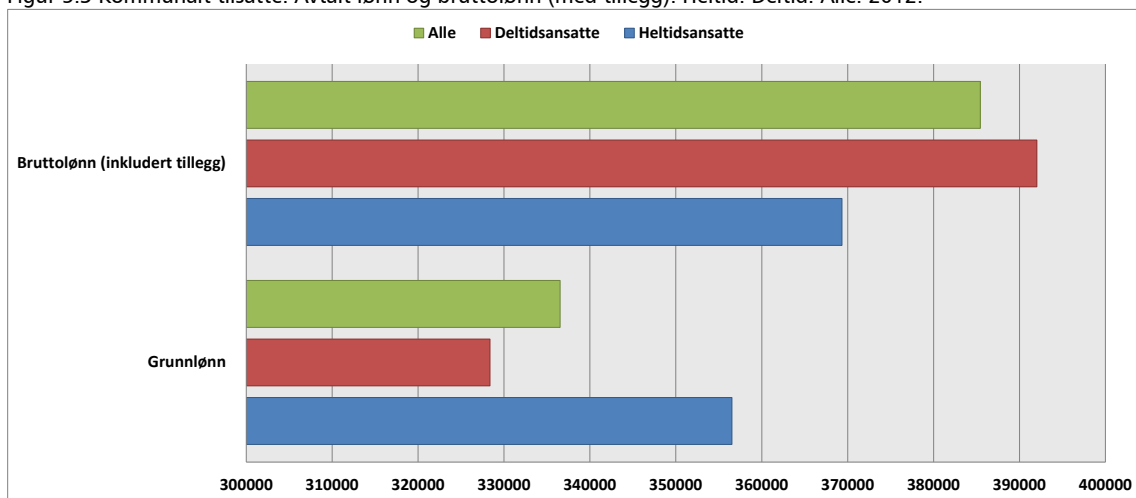
Det relativt enkle svaret på problemstillingen er vist i figur 5.2. De statstilsatte og kommunalt ansatte befinner seg i forskjellige yrker, selv om de er registrert med samme utdanningsnivå. Ser man bort fra de militære stillingene, var nesten seks av ti statstilsatte å finne i: «lederyrker», «akademiske yrker» eller «yrker med kortere utdanning». Den tilsvarende andel i kommunal sektor var på åtte prosent. I kommunal sektor er det i omsorgsyrker og yrker uten krav til utdanning (primært renhold) man finner igjen majoriteten av de kommunalt hel- og deltidsansatte med grunnskole som høyeste registrerte utdanning.

Når man så nærmere på de heltidsansatte og deres lønn (jfr. figur 5.1), viste det seg at staten var lønnsledende for lederstillinger. Grunnskoleutdannede som jobbet i akade-

miske yrker og yrker med kortere høyskole- og universitetsutdanning, var noe lønnsledende i staten, men forskjellene var relativt små. Innenfor kontor- og kundeserviceyrker var forskjellene større, men her viste det seg også at sammensetningen varierte betydelig mellom stat og kommune. Mens de kommunalt ansatte i hovedsak var «Sekretærer og tastaturoperatører», var de statstilsatte primært å finne i stillinger knyttet til døgnbasert drift av jernbanenettet. Den noe misvisende stillingsgruppa «Salgs-, service- og omsorgsyrker», hadde også en lønnsledende statlig sektor. Mens kommunal sektor var dominert av (513) «Pleie- og omsorgspersonale», var staten dominert av 516 «Rednings- og vaktyrker». Når man så sammenliknet disse med hverandre, ble forskjellene mindre, og det viste seg at mye av forskjellene igjen skyldtes uregelmessige tillegg, som de statstilsatte oppnådde mer av enn i kommunal sektor.

Å sammenlikne lønn på tvers av tariffområder kun ut fra registrert utdanningsnivå, har sine utfordringer. I tillegg kommer hvilke lønnskomponenter man skal ta med i komparasjonen – og om man skal ta med de deltidsansatte. Figur 5.3 viser hva lønnsnivået for de grunnskoleutdannede i kommunal sektor hadde vært dersom man hadde tatt med de deltidsansatte.

Figur 5.3 Kommunalt tilsatte. Avtalt lønn og bruttolønn (med tillegg). Heltid. Deltid. Alle. 2012.



I figur 5.3 er stillingsprosentene til de deltidsansatte i kommunal sektor blåst opp til det lønnsnivået de ville hatt dersom de hadde jobbet i 100 prosent stillinger. Da viser det seg at dersom de deltidsansatte hadde jobbet fullt, ville deres årslønn ha ligget på 392 000 kroner. De som faktisk jobbet i heltidsstillinger i kommunen, hadde et lønnsnivå rett under 370 000. Dersom de deltidsansatte hadde vært med i beregningsgrunlaget, skulle den kommunale gjennomsnittslønna vært på 385 000 – ikke på 369 000. Videre ser man av figur 5.3 at dersom man hadde lagt avtalt grunnlønn til grunn, ville effekten vært motsatt. Mens de heltidsansatte ville hatt en gjennomsnittlig grunnlønn på 357 000 kroner, ville de deltidsansatte hatt en grunnlønn 20 000 under dette. Dette kan forklares ved at de deltidsansatte i stor grad er i stillinger i omsorgssektoren som utløser tillegg. Sett i lys av yrkesstrukturen og omfanget av omsorgsyrker, er det kveldsskift, nattskift, turnus eller helgedagstillegg i pleie- og omsorgssektoren som forklare at de deltidsansatte

tjener bedre enn de heltidsansatte i kommunene – dersom man vokter opp deltidsstillingene til fulle årsverk. De deltidsansatte jobber altså mer ubekvemt enn de heltidsansatte – og de kompenseres for det.

6. Sammendrag

Utgangspunktet for disse analysene har vært å se hva som ligger bak lønnsforskjellene mellom kommune og stat for dem med grunnskole som sin høyeste registrerte utdanning. Dersom man skal legge TBUs tall for heltidsansatte til grunn, tjente de statstilsatte omkring 42 000 kroner mer enn i kommunal sektor (NOU 2013: 13).

Ved å se nærmere på registrert utdanningsnivå for alle statstilsatte, viser det seg faktisk at det er en økende andel statstilsatte som man ikke har registrert noen utdanning på. Fordi man kan kryssjekke mot stillingskodene i hovedtariffavtalen, viser det seg at flesteparten av disse igjen er å finne igjen innenfor høyere utdanning. Det er post doktorer med fersk doktorgrad, professorer, 1. amanuensiser og forskere. Felles for dem er at deres (utenlandske) utdanning ikke er å finne igjen i Nasjonal utdanningsdatabase. Andelen med forskerutdanning (doktorgrad) er høyere enn det den offisielle statistikken tilsier. Det samme gjelder for dem med lang høyere utdanning opp til masternivå. Til dels gjelder dette utlendinger som får jobb i staten, og til dels gjelder dette nordmenn som har tatt hele eller deler av sin utdanning i utlandet. For sistnevnte gruppe gjelder dette særlig for de som fullførte sin utenlandske utdanning på 80-tallet, og for alle som ikke har hatt et forhold til Statens lånekasse for utdanning ved utenlandsstudier.

Av nasjonale feilkilder er det manglende registreringer på høyere økonomiske og administrative utdanninger fra Handelshøyskolen BI som nok er den største. 237 000 kandidater er utdannet herfra, og ifølge SSB er det vanskelig å vite hvor mange av disse som igjen er korrekt kategorisert i utdanningsdatabasen. Noen av dem, både blant dem som har fullført deler eller hele utdanningen – inkludert siviløkonomer og masterutdanninger, vil man finne igjen i statsadministrasjonen. Hvor mange statstilsatte dette er, og om de er rett eller feil kategorisert, er usikkert. Samlet sett betyr dette at andelen med høyere utdanning i staten er for lav – og at det finnes statstilsatte som er registrert med grunnskole/videregående skole, som har høyere utdanning – den er bare ikke registrert i databasen.

Når man tok sin utdanning spiller også inn for hvilket utdanningsnivå man havner på. Politiet er i statsammenheng nok den største gruppa her. Mens de eldste og mest erfarne polititjenestemennene har registrert utdanning opp til videregående nivå, har de som har gått ut fra Politihøgskolen høyere utdanning. I lønnsammenheng betyr dette også at dersom man i et oppgjør prioriterer senioren – så prioriterer man også dem uten høyere utdanning. Derimot, om man prioriterer de yngste, vil man prioritere utdanningsgruppene. De er alle dog polititjenestemenn. Tilsvarende vil det være effekter knyttet til når man avsluttet utdanningen. Alle som har sanket studiepoeng, men uten å ha fullført høyere utdanning før 1999, er registrert med høyere utdanning. Derimot har de som har

gjort akkurat det samme etter 1999, videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Effektene vil være de som samme som for politiet, men denne gangen med motsatt fortegn.

I notatet er det rettet søkelys mot de som er registrert med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I staten var det om lag 8600⁹ av disse, og man finner dem igjen i alle deler av forvaltningen og i halvparten av stillingskodene i hovedtariffavtalen. På noen koder var de hyppigere representert enn i andre, særlig gjaldt dette saksbehandlerstillinger, kontoryrker og rådgiverstillinger. 37 prosent av statstilsatte med registrert grunnskoleutdanning var å finne i disse stillingene. Videre var 16 prosent å finne i militære stillinger, fire prosent i ingeniørstillinger og to prosent i politistillinger. Legger man standard for yrkesklassifisering (STYRK) til grunn og ser bort fra de militære stillingene, var nesten seks av ti statstilsatte å finne i: «lederyrker», «akademiske yrker» eller «yrker med kortere utdanning». Den tilsvarende andel i kommunal sektor var på åtte prosent. I kommunal sektor er det i omsorgsykker og yrker uten krav til utdanning (primært renhold) man finner igjen majoriteten av de kommunalt ansatte med grunnskole.

Når man så sammenlikner lederstillinger med lederstillinger, akademiske yrker med akademiske yrker m.m på tvers av stat og kommune, viser det seg følgende: De statlige lederne tjener i snitt 88 000 kroner mer enn de kommunalt ansatte lederne. Derimot er det nesten ingen forskjeller mellom renholderne, eller i yrker uten krav til utdanning. Her er lønnsnivået marginalt høyere i kommunene enn i staten.

For «akademiske yrker» og «yrker med kortere utdanning» er forskjellene mellom kommune og stat små i kroner – men også her tipper de i statlig favør. De statstilsatte tjener i snitt 12 000 kroner mer i akademiske yrker og 5000 mer i utdanningsyrkene.

Større er forskjellene innenfor *Salgs-, service- og omsorgsyrkene*, hvor staten domineres av yrkesgruppa 516 «Rednings- og vaktyrker», mens kommunene domineres av 513 «Pleie- og omsorgspersonale». 516 «Rednings- og vaktyrker» tjener 20 000 kroner mer i staten, mens 513 «Pleie- og omsorgspersonale» tjener 48 000 mer i staten. Når man kontrollerer for uregelmessige tillegg, reduseres forskjellene. *Enten* har de statstilsatte oftere jobber med ubekvem arbeidstid, utkallingstillegg, skifttillegg, smusstillegg eller andre tillegg – eller satsene for denne typen tillegg er bedre i statlig enn i kommunal sektor. Tilsvarende sammensetningseffekter er det innenfor *kontor og kundeserviceyrker*. I staten domineres disse yrkene av trafikkstyrere i jernbaneverket, ofte med skift- eller turnusarbeid, mens det domineres av «Sekretærer og tastaturoperatører» på dagtid i kommunene.

Om man trekker de deltidsansatte med i lønnsammenlikningene, endres også bildet. Innenfor kommunal sektor viser det seg at den store majoriteten, det vil si de deltidsan-

⁹ Om lag 180 av disse er i stillinger som ikke er dekket inn av den statlige hovedtariffavtalen (HTA). De er enten dekket av Fellesforbundets overenskomst i Forsvaret eller de er kontraktslønte, og en håndfull er også på statens lederlønnssystem.

satte, ville trukket opp gjennomsnittsnivået dersom de hadde vært med i tallgrunnlaget. Årsaken er at kommunalt deltidsansatte i større grad enn de heltidsansatte jobber i stillinger, og til arbeidstider som utløser uregelmessige tillegg. De deltidsansatte i kommunene jobber mer ubekvemst enn de heltidsansatte – og de kompenseres for det. Derimot ville det kommunale lønnsnivået gått ned dersom man kun hadde sett på grunn- eller avtalt lønn. Samlet sett avhenger sammenlikningene av hvem man tar med, eller ikke tar med, og hvilke lønnsart man sammenlikner.

Svaret på hvorfor de statstilsatte med registrert grunnskoleutdanning har betydelig høyere lønn enn tilsvarende gruppe i kommunene, er at de befinner seg i forskjellige ulike yrker, selv om de er registrert med samme utdanningsnivå. Videre er det verd å merke seg de feilkildene som ligger til grunn for registrering av utdanning. I internasjonaliserings tidsalder, hvor stadig flere statstilsatte ikke har vært innom det tradisjonelle norske utdanningssystemet, kan man derfor fort bli blind dersom man kun fokuserer på registrert utdanningsbakgrunn.

Utdanning, enten den er korrekt registrert, feilregistrert, manglende registrert eller avhengig av tid for registrering, kan ikke ses atskilt fra yrke eller stilling. Det er først etter at utdanning ses i sammenheng med stilling eller yrke at en lønnskomparasjon etter utdanningsnivå kan gi et noenlunde fornuftig svar.

Hvorfor finnes professorer uten utdanning?

Dette notatet ser nærmere på hvorfor statsansatte med utdanning på grunnskolenivå har høyere lønn enn dem med samme registrerte utdanningsnivå i kommunesektoren. Videre blir det gjennomgått hvordan utdanning kategoriseres, hvordan registreringsår kan påvirke hvilket nivå man blir registrert med, samt hvilke feilkilder som kan gjøre seg gjeldende. En stor del av lønnsforskjellene mellom de statstilsatte og de kommunalt tilsatte skyldes at de befinner seg i ulike yrker, selv om de er registrert med samme utdanningsnivå.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:21
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10245