

**Elin Svarstad, Balder Blinkenberg, Harald Dale-Olsen og Åsmund  
Arup Seip**

## **Utredning av konsekvenser av ulike hovedtariff- avtaler i staten**



## Utredning av konsekvenser av ulike hovedtariffavtaler i staten

Denne rapporten er skrevet i samarbeid mellom Fafo og Institutt for samfunnsforskning (ISF), på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) våren 2024. Formålet med prosjektet har vært å belyse konsekvenser av ulike hovedtariffavtaler i det statlige tariffområdet. Vurderingene knytter seg særlig til forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse, hensynet til minstelønn, lavlønn og likelønn, ivaretagelse av fleksibilitet med hensyn til endringer og tilpasninger i arbeidsmarkedet, muligheten for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft, håndtering av de uorganiserte, og hensynet til ufravikelighet og likebehandling. Til grunn for analysene ligger registerdata med lønnsopplysninger om statlig ansatte hentet inn av Direktoratet for økonomistyring (DFØ), en spørreundersøkelse gjennomført av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), og i tillegg 16 kvalitative intervjuer med representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på sentralt og lokalt nivå.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Problemstillinger i prosjektet .....	8
1.2 Det statlige tariffområdet.....	9
1.3 Lønnssystemene i staten 2016–2024.....	11
1.4 Begrepsavklaringer .....	11
<b>2 Data</b> .....	<b>13</b>
<b>3 Forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse.....</b>	<b>18</b>
3.1 Partenes syn på sentral og lokal fordeling .....	20
3.2 Utnyttelse av den lokale potten .....	22
3.3 Tvisteløsninger lokalt .....	27
<b>4 utfordringer for lokale forhandlinger</b> .....	<b>29</b>
4.1 utfordringer for arbeidsgiver .....	29
4.2 utfordring for forbundene .....	31
4.3 Økt ansvar for lokale parter .....	33
<b>5 Konsekvenser for de uorganiserte.....</b>	<b>34</b>
5.1 Hvem er de uorganiserte i staten?.....	34
5.2 Konsekvenser for de uorganiserte .....	35
<b>6 Lønnsdannelsens utfall.....</b>	<b>38</b>
6.1 Hovedsammenslutningenes syn på utjevning.....	39
6.2 Lønnsvekst i staten og i de ulike avtaleområdene .....	40
6.3 Lønnsspredning .....	44
6.4 Minstelønn .....	51
6.5 Lavlønn.....	52
6.6 Lønnsvekst i utdanningsgrupper 2016–2022 .....	55
6.7 Likelønn .....	58
<b>7 Fleksibilitet og tilpasning til et endret arbeidsmarked.....</b>	<b>64</b>
7.1 Lokale forhandlinger for å rekruttere og beholde i staten? .....	64
7.2 Bruk av hovedtariffavtalenes virkemidler lokalt.....	65
7.3 Mobilitet av ansatte i staten og ut av staten .....	70
<b>8 Avsluttende kommentarer.....</b>	<b>72</b>
<b>Referanser.....</b>	<b>74</b>
<b>Appendiks .....</b>	<b>76</b>

# Forord

Denne rapporten er skrevet i samarbeid mellom Fafo og Institutt for samfunnsforskning (ISF), på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) våren 2024. Formålet med prosjektet har vært å belyse konsekvenser av ulike hovedtariffavtaler i det statlige tariffområdet. Vurderingene knytter seg særlig til forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse, hensynet til minstelønn, lavlønn og likelønn, ivaretagelse av fleksibilitet med hensyn til endringer og tilpasninger i arbeidsmarkedet, muligheten for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft, håndtering av de uorganiserte, og hensynet til ufravikelighet og likebehandling. Til grunn for analysene ligger registerdata med lønnsopplysninger om statlig ansatte samlet inn av Direktoratet for økonomistyring (DFØ), en spørreundersøkelse gjennomført av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), og i tillegg 16 kvalitative intervjuer med representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden på sentralt og lokalt nivå.

Prosjektet har hatt en kort tidsfrist, noe som har medført at rapporten har sine begrensninger. Den kan ikke anses som noen uttømmende liste over mulige konsekvenser av ulike hovedtariffavtaler i staten, men må heller leses som en oversikt over aktuelle temaer som har gjort seg gjeldende som følge av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten i årene etter 2016.

Fra DFD har Anne Elisabeth Wold Sæther, Ragnar Ihle Bøhn, Stig Harlem Harris og Lars Erik Becken fulgt prosjektet. Takk for gode kommentarer og innspill. Tore Gylver fra DFD har vært behjelpelig med overføring av registerdata. Kristin Alsos fra Fafo og Pål Schøne fra ISF har vært kvalitetssikrere. Sofie Steensnæs Engedal har lest korrektur. En stor takk til dere også. Alle feil og mangler i rapporten er forfatterens ansvar.

Oslo 02.04.24

Elin Svarstad,  
Prosjektleder

# Sammendrag

Staten inngår fire hovedtariffavtaler ved hvert hovedoppgjør med hver av hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Frem til 2016 var avtalene like-lydende. De fire hovedtariffavtalene som eksisterer i staten i dag, er også likelydende på de aller fleste punkter. Innholdsmessig skiller de seg kun fra hverandre noen få steder, der det viktigste omhandler fordelingen mellom sentral og lokal lønnsdannelse. Denne forskjellen i vektlegging av sentrale og lokale forhandlinger har hatt ulike typer konsekvenser for lønnsdannelsen i staten. Hva disse konsekvensene består i, eller rettere sagt *har bestått i hittil*, er et sentralt tema for denne rapporten.

For å belyse problemstillingene i rapporten, har vi gjennomført analyser av registerdata, analysert en spørreundersøkelse og intervjuet sentrale og lokale parter i staten. Våre funn er basert på den erfaringen man hittil har hatt med ulikelydende hovedtariffavtaler, dvs. årene etter 2016. For de fleste registeranalysene, er 2021 det siste året vi har data for. Disse er med andre ord begrenset til perioden hvor Akademikerne hadde sin egen avtale, mens de øvrige hovedsammenslutningene hadde likelydende avtaler.

En viktig begrunnelse for at man endte opp med ulikelydende avtaleområder i staten, var et ønske fra Akademikerne, og senere Unio, om bedre muligheter for å få til en lønnspolitikk som de mener er best for sine medlemmer. Muligheten til å få gjennom den lønnspolitikken som til enhver tid er ønskelig fra de enkelte hovedsammenslutningene, har også blitt en realisert konsekvens av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. Samtidig har overgangen fra ett til to separate forhandlingsløp hatt en del følger, som skyldes forskjellene i forhandlingsløsninger i de to ulike avtaleområdene.

Den ulike vektleggingen av sentrale og lokale lønnstillegg i de to avtaleområdene kan for det første skape noen skjevheter mellom avtaleområdene som følge av at man lokalt har andre muligheter til å utnytte den disponible potten til fordel for egne medlemmer. Blant annet knytter dette seg til å avtale å ikke prioritere enkeltgrupper i de lokale forhandlingene, f.eks. nyansatte, midlertidig ansatte eller uorganiserte, selv om deres lønnsmasse inngår i den lokale potten. En slik praksis kan medføre at det er rom for høyere lønnstillegg til de som tar del i de lokale forhandlingene. I sentrale forhandlinger gis lønnstilleggene til alle, eller til alle innenfor en gruppe, uavhengig av om arbeidstakeren har sagt opp jobben og skal slutte etter tidspunktet for når lønnstillegget skal virke, om arbeidstaker er midlertidig ansatt eller er uorganisert. Denne forskjellen kan bidra til forskjeller i lønnsutvikling mellom ellers like arbeidstakere, avhengig av hvilket avtaleområde de tilhører.

For det andre har to parallelle forhandlingsløp vist seg å være ressurskrevende for arbeidsgivere lokalt. Ved siden av muligheten for hovedsammenslutningene til å gjennomføre egen lønnspolitikk, var en hovedbegrunnelse for å inngå ulikelydende hovedtariffavtaler i staten å gi arbeidsgiverne på virksomhetsnivå et verktøy i sin personalpolitikk. Det er enighet blant virksomhetslederne vi har snakket med om at lokale forhandlinger er ønskelig. Likevel har det faktum at potten avsatt til lokale forhandlinger i de siste oppgjørene har vært svært ulik mellom de to avtaleområdene, som resultat av

hovedsammenslutningenes ulike forhandlingsprioriteringer, også skapt utfordringer. Arbeidsgivere har generelt interesse av å føre en konsistent lønnspolitikk for de ansatte i sin virksomhet. Forskjellen i lokalt handlingsrom mellom de to avtaleområdene kan gjøre dette vanskelig. Samtlige arbeidsgivere i de statlige virksomhetene vi har intervjuet, peker på at ulikelydende hovedtariffavtaler gjør det krevende å føre en helhetlig lønnspolitikk på arbeidsplassen.

For det tredje har det at fordelingen av sentrale og lokale tillegg foregår på ulike tidspunkt medført administrative utfordringer for de lokale partene. Dette stiller høye krav til oversikt over den lokale medlemsmassen til enhver tid. Endelig ble det påpekt i intervjuer at et system med utelukkende lokale forhandlinger stiller høye krav til lokale tillitsvalgte.

Organisasjonsgraden i staten er høy, men det er likevel omtrent 18 prosent av arbeidstakerne som er uorganiserte. Den største gruppen av disse, 35 prosent, er å finne i universitets- og høyskolesektoren. Da Unio og Akademikerne inngikk likelydende hovedtariffavtaler med staten i 2022, var enkelte partier på Stortinget urolige for at særlig lavlønnte uorganiserte ikke skulle sikres lønnsutvikling med den ordningen som ble vedtatt for de uorganiserte. Siden uorganiserte får lønnstillegg på lik linje med organiserte gjennom sentral lønnsdannelse, er det først og fremst i lokale lønnsforhandlinger at det kan oppstå usikkerhet for uorganiserte, ettersom de ikke har noen til å representere seg i kollektive lønnsforhandlinger og må sette sin lit til individuell dialog med arbeidsgiver. I våre samtaler med arbeidsgivere og tillitsvalgte, går det klart frem at organisasjonene i liten grad er opptatt av å sikre uorganiserte arbeidstakere lønnstillegg i de lokale lønnsforhandlingene, men at arbeidsgiver må ta ansvar for disse. En slik holdning er ikke ny. Forskjellen, særlig fra 2022 hvor de uorganiserte følger Akademikerne/Unio i majoriteten av virksomhetene i staten, er at de uorganiserte i større grad er prisgitt egen forhandlingsmakt i møte med arbeidsgiver lokalt.

Analysene av registerdata viser ingen store forskjeller i lønnsutvikling mellom avtaleområdene Akademikerne og LO/YS/Unio i årene 2016–2021. Begge avtaleområder hadde en svak reallønnsvekst i perioden. Lønnsspredningen har økt svakt i begge områder, men befinner seg på et moderat nivå sammenlignet med privat sektor. Vi ser heller ingen økning i lønnspredningen i staten samlet etter avtalesplitten sammenlignet med tidligere. Det tilgjengelige datagrunnlaget tillater imidlertid ikke at vi kan analysere lønnsutviklingen etter 2021.

Lavlønnsomfanget i staten er lavt sammenlignet med arbeidsmarkedet ellers. Det har vært en svak økning i andelen lavlønnte mellom 2011 og 2018, men den har deretter vært stabil på fire prosent. Andelen lavlønnte er noe høyere på avtaleområdet LO/YS, noe som reflekterer sammensetningen av medlemsmassen. Det har vært noe økning i lavlønnsandelen i begge avtaleområder de siste årene, og økningen er størst blant ansatte som omfattes av Akademikernes hovedtariffavtale.

Når vi beregner lønnsvekst i utdanningsgrupper, finner vi at de høyest utdannede har hatt lavest reallønnsvekst i perioden 2016 til 2022. Det er grupper med lang universitets- og høyskoleutdanning og forskerutdanning som har hatt den dårligste

lønnsutviklingen i denne perioden. Grunnskoleutdannede har hatt høyest reallønnsvekst. Denne gruppen utgjorde imidlertid kun tre prosent av statlige ansatte i 2022.

Det er et lønnsgap mellom kvinner og menn i staten. Avhengig av lønnsbegrep, finner vi at kvinner tjente mellom fire og fem prosent mindre enn sammenlignbare menn i 2022. Dersom vi tar utgangspunkt i lønn inkludert faste og variable tillegg, har det vært en svak økning i lønnsgapet i perioden 2015–2021. Det samme gjelder ikke for fastlønn. Lønnsgapet mellom kvinner og menn er noe høyere i avtaleområdet LO/YS/Unio enn blant Akademikerne: fem versus tre prosent i 2021.

Dagens norske arbeidsmarked, staten inkludert, er preget av stor etterspørsel etter arbeidskraft med en annen kompetanse enn det har vært behov for tidligere. Knapphet på arbeidskraft har aktualisert diskusjonen om lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidstakere det er stor etterspørsel etter. I staten har ønsket om mer lokal lønnsdannelse blant annet vært begrunnet med at det gir større lokalt handlingsrom for å dekke virksomhetsspesifikke arbeidskraftsbehov. Arbeidsgivere vi har intervjuet, fremholder at kontroll over potten kan gi mulighet for å systematisk prioritere opp løningene til grupper av arbeidstakere det er særlig etterspørsel etter. Samtidig peker de på at bestemmelsene i hovedtariffavtalene som gir arbeidsgiver handlingsrom utenom den sentralt fremforhandlede potten, er mer relevante når det gjelder å rekruttere og beholde arbeidskraft. I tråd med dette, viser funnene fra KDDs Kartleggingsundersøkelse at tilskudd til potten i henhold til HTA 2.5.1 første ledd bokstav b, benyttes i en god del virksomheter. I 2022 opplyste 39 prosent av personalledere i staten at det ble skutt inn midler til den lokale potten, mens andelen var 22 prosent i 2023. To av tre svarer at tilskuddene ble fordelt forholdsmessig på de to avtaleområdene. Nesten ni av ti personalledere rapporterer at 2.5.3-forhandlinger ble praktisert i 2023. Blant disse ble det rapportert et gjennomsnittlig kronebeløp brukt på 2.5.3-forhandlinger per årsverk på ca. 3800 kr i 2023. Siden vi ikke har tilsvarende tallgrunnlag fra tidligere år, kan vi ikke konkludere med en bestemt utvikling over tid. I 2023 var andelen som rapporterte at 2.5.3 benyttes mer enn året før omtrent like stor som andelen som rapporterte mindre. Dette indikerer at det er betydelige forskjeller mellom virksomheter på dette punktet.

Vi har sett nærmere på om og hvordan mobiliteten av ansatte i staten har endret seg med innføringen av to hovedtariffavtaler i 2016, og påfølgende større innslag av lokal lønnsdannelse. Vi finner at Akademikernes avtale kan ha gjort det lettere for statlige arbeidsgivere å rekruttere arbeidstakere som allerede var ansatt i staten, men det har ikke hatt noe å si for evnen til å holde på ansatte i staten.

# 1 Innledning

I 2016 fikk hovedtariffavtalen mellom Akademikerne og staten en annen ordlyd enn de øvrige hovedtariffavtalene i staten. Endringen fra like til ulike hovedtariffavtaler innebar et skifte, ettersom det åpnet for ulike innretninger av lønnspolitikken innenfor det samme forhandlingsområdet. Akademikerne lønnspolitikk innebærer å delegere hele potten til lokal fordeling, og med de forhandlingsløsningene som ble oppnådd i årene etter 2016 fikk man dermed for første gang et avtaleområde med utelukkende lokal lønnsdannelse i staten. I avtaleområdet LO Stat, Unio og YS Stat ble det på sin side forhandlet frem løsninger hvor majoriteten av den økonomiske rammen ble fordelt sentralt.

I 2022 fikk man en ny konstellasjon av hovedtariffavtaler, da Unio valgte å inngå tilsvarende avtale med staten som Akademikerne. Resultatet ble to ganske jevnstore avtaleområder i staten. Siden hovedtariffavtalene i staten er vertikale avtaler som dekker et bredt spekter av stillinger og yrkesgrupper, ble spørsmålet under hvilken hovedtariffavtale lønsmassen for uorganiserte skulle fordeles. Stortinget vedtok at lønsmassen til de uorganiserte skulle fordeles til det avtaleområdet som var størst i den enkelte virksomheten, målt i årsverk (Innst. St. 466 (2021–2022)).

At det eksisterer to ulike hovedtariffavtaler i det statlige tariffområdet, kan få konsekvenser på flere områder. Denne rapporten er et forsøk på å kartlegge hvordan to avtaleområder i staten har virket inn på sentrale aspekter av lønnsdannelsen og forhandlingene i staten hittil. Vi vil konsentrere oss om noen hovedtemaer, som er nærmere beskrevet i kapittel 1.1. Perioden med to hovedtariffavtaler er forholdsvis kort, og særlig erfaringene med to jevnstore avtaleområder er begrenset. Rapporten må derfor anses som en avgrenset kunnskapsstatus per våren 2024, men som forhåpentligvis kan gi en pekepinn på utviklingen fremover.

## 1.1 Problemstillinger i prosjektet

Formålet med prosjektet er å belyse konsekvenser av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. I tillegg til å gi en oversikt over lønns- og forhandlingssystemet i staten i perioden 2016–2024, skal vi vurdere konsekvensene av systemet med de ulike hovedtariffavtalene i henhold til kriteriene:

- *Forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse:* Hvor stor del av den økonomiske rammen som blir fordelt i henholdsvis de sentrale og de lokale forhandlingene i de to avtaleområdene.
- *Hensynet til minstelønn:* Regulering av minstelønn i de ulike hovedtariffavtalene.
- *Hensynet til lavlønn og likelønn:* Omfanget av lavlønte arbeidstakere og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.
- *Ivaretagelse av fleksibilitet med hensyn til endringer og tilpasninger i arbeidsmarkedet:* Muligheten for virksomheter i staten til å tilpasse seg samfunnstrender innenfor rammene av hovedtariffavtalene.



- *Muligheten for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft:* Dette henger sammen med forrige punkt, og knytter seg til muligheten hovedtariffavtalene gir for å sikre den kompetansen som trengs i staten.
- *Håndtering av de uorganiserte:* Hvordan de uorganiserte ivaretas i systemet med to hovedtariffavtaler.
- *Hensynet til ufravikelighet og likebehandling:* Oppfatninger om hvorvidt systemet med ulikelydende avtaler er i tråd med regler og normer om likebehandling og ufravikelighet.

For å gi et best mulig grunnlag for vurderingene, vil vi i rapporten også gi en oversikt over

- lønnsutvikling mellom avtaleområder
- lønnsforskjeller i staten og mellom avtaleområdene
- utvikling i likelønn
- lønn etter utdanning

Disse opplistede punktene er områder hvor det kan tenkes at man vil se konsekvensene av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. Det er anledning til å forhandle frem ulike løsninger i hvert avtaleområde knyttet til hvor mye av den økonomiske rammen som skal fordeles henholdsvis sentralt og lokalt, samt hvorvidt avtalene skal inneholde minstelønnsseter. Hvilke løsninger som forhandles frem kan ha implikasjoner for både lønnsutviklingen og andre sider ved lønnsdannelsen, inkludert omfanget av lavlønn, likelønn, fleksibilitet med hensyn til endringer og tilpasninger i arbeidsmarkedet og muligheten for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

På Stortinget har det vært argumentert for<sup>1</sup> at det med to hovedtariffavtaler kan oppstå urettmessig forskjellsbehandling av uorganiserte stillingsgrupper i det statlige tariffområdet, avhengig av hvilken avtale som er størst i den enkelte virksomhet. Rapporten skal derfor også adressere eventuelle konsekvenser for de uorganiserte av systemet med ulikelydende hovedtariffavtaler, og i tillegg hensynet til ufravikelighet og likebehandling.

Omfangsmessig vil rapporten legge større vekt på noen av punktene over. Særlig gjelder det forholdet mellom sentral og lokal lønnsdanning, som er en sentral konsekvens av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. Andre punkter har mindre plass i rapporten, enten fordi vi ikke har tilstrekkelig empiri til å belyse dem, eller fordi det har vist seg å være små konsekvenser på de områdene.

## 1.2 Det statlige tariffområdet

Hvem som har rett til å forhandle og inngå tariffavtaler i staten, er fastsatt i Lov om offentlige tjenestetvister. Det er hovedsammenslutningene som har forhandlingsrett i staten. Dette aspektet ved forhandlingssystemet står i motsetning til systemet i privat sektor, hvor det enkelte arbeidstakerforbund er forhandlingspart. En annen forskjell fra privat sektor, omhandler avtalestrukturen. Mens tariffavtalene i privat sektor er såkalt *horisontale*, som vil si at avtalen gjelder for en nærmere avgrenset gruppe arbeidstakere i

---

<sup>1</sup> Komiteens merknader i Innst. 466 S – 2021–2022.

en virksomhet, er avtalene i staten *vertikale* – de gjelder alle arbeidstakere i virksomheten, uavhengig av fag eller yrke.

Frem til 2016 ble det inngått fire likelydende hovedtariffavtaler i staten. Disse var mellom hver av de fire hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne på den ene siden, og staten som arbeidsgiver<sup>2</sup> på den andre siden. I 2016 inngikk Akademikerne en hovedtariffavtale med en annen ordlyd enn de tre øvrige hovedsammenslutningene. Slik var situasjonen frem til 2022, da Unio valgte å inngå en likelydende avtale som Akademikerne. Med dette ble resultatet to ganske jevnstore avtaleområder: LO Stat og YS Stat på den ene siden, og Akademikerne og Unio på den andre siden. Med unntak av enkelte grupper som det redegjøres nærmere for i kapittel 2.1, er alle statlige ansatte omfattet av en av de fire hovedtariffavtalene.

Per 01.10.2022 omfattet det statlige tariffområdet 154 900 årsverk og 164 500 ansatte, hvorav 86 800 årsverk og 95 500 ansatte omfattes av avtaleområdet Akademi-kerne/Unio, mens 68 084 årsverk og 70 021 ansatte omfattes av hovedtariffavtalene til LO og YS (SBU, 2023). De ansatte er fordelt på om lag 200 av det som i hovedtariffavtalene omtales som *virksomheter*, jfr. boks 1.1.

Virksomhetene i staten representerer et vidt spenn, både når det kommer til virke, størrelse og organisering. Forsvaret er størst, med ca. 19 000 årsverk, etterfulgt av politi- og lensmannsetaten med ca. 18 000 og NAV med ca. 14 000 årsverk. De minste virksomhetene har én ansatt.

### **Boks 1.1. Ulike betydninger av virksomhetsbegrepet.**

I hovedtariffavtalene og statlig forvaltning forstås virksomheter som *forvaltningsorganer, herunder departementer, det vil si alle virksomheter som er en del av staten som juridisk person*.<sup>3</sup> Eksempler inkluderer direktorater og tilsyn, forvaltningsbedrifter og ombud. I forhandlingsøyemed er virksomhetsbegrepet ofte, men ikke alltid, synonymt med forhandlingssted i hovedtariffavtalene, dvs. der eventuelle lokale forhandlinger gjennomføres.<sup>4</sup>

Virksomhet slik det forstås i statlig forvaltning og i hovedtariffavtalene, må ikke forveksles med Statistisk sentralbyrås (SSBs) definisjon av begrepet, som sikter til *en lokalt avgrenset funksjonell enhet som hovedsakelig driver aktivitet innenfor en bestemt næringsgruppe*.<sup>5</sup> Mens en virksomhet i hovedtariffavtalenes forstand eksempelvis er hele Arbeids- og velferdsetaten (NAV) med alle underliggende kontorer, vil SSBs definisjon referere til en enkelt geografisk enhet i NAV, for eksempel et NAV-kontor. Skillet mellom

<sup>2</sup> Hvilket departement som har representert staten som arbeidsgiver, har variert noe over tid. De siste årene har det vært Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Fra 1. januar 2024 ble imidlertid rollen overført til det nnyopprettede Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD).

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/statlige-virksomheter-selskaper-og-andre-organer/id2344647/>

<sup>4</sup> Se Vedlegg 2 i de respektive hovedtariffavtalene. Forhandlingsstedet vil noen ganger være et nivå høyere opp enn det som kalles virksomhet.

<sup>5</sup> Mer om SSBs virksomhetsbegrep her: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/virksomheter>

virksomheter slik de omtales i tariffoppgjørene, og virksomhet i SSBs betydning, betyr i praksis forskjellen mellom ca. 200 virksomheter (i hovedtariffavtalen) og 2500 (SSB) virksomheter. I alle registeranalysene i rapporten er det SSBs definisjon av virksomhet som legges til grunn. I omtalen av lønnsdannelsen i staten, samt i intervjuene med partene, legges hovedtariffavtalenes forståelse av virksomhet til grunn.

### 1.3 Lønnssystemene i staten 2016–2024

Overgangen til ulikelydende hovedtariffavtaler har påvirket lønnssystemet for ansatte i staten. Det felles lønnssystemet som gjaldt frem til 2016 var basert på to lønnstabeller: en hovedlønnstabell (Tabell A) og en tilleggslønnstabell (Tabell B) (HTA, 2014, vedlegg 1). Hovedlønnstabellen består av lønnstrinn som tilsvarer kronebeløp som oppdateres etter hvert oppgjør. Lønnsplanheftet i hovedtariffavtalen definerte et lønnsspenn for hver av stillingskodene i staten. Dette definerte laveste og høyeste lønnstrinn det var mulig å gi ansatte på den aktuelle stillingskoden. For noen stillinger var lønnsplanen definert som en lønnsramme, som sikret de ansatte automatisk lønnsutvikling basert på ansiennitet.

Da Akademikerne i 2016 fremforhandlet en hovedtariffavtale med en ordlyd som avvek fra de øvrige hovedtariffavtalene på lønnsområdet, medførte dette endringer i det statlige lønnssystemet. Akademikerne valgte å inngå en avtale med større lokal avsetning og et mindre generelt tillegg enn i de øvrige avtalene, slik at hovedlønnstabellene ble forskjellige. I tillegg ble det gjort omfattende endringer på lønnssystemet i samtlige avtaler. Tabell B ble erstattet med kronetillegg, og lønnsplanenes øvre grenser ble fjernet på samtlige stillingskoder (Jordfald, 2018, s. 9).

I 2018 ble lønnsrammer fjernet fra Akademikernes hovedtariffavtale og erstattet med en lønnsstige på 10 år (HTA Akademikerne 2018–2020, vedlegg 1). Dette er et alternativt system som, i likhet med lønnsrammer, gir automatiske lønnsopprykk i enkelte stillinger, basert på antall år i stillingen. Med lønnsstiger gis den automatiske lønnsoppdateringen som et prosenttillegg, heller enn som et lønnstrinn i hovedlønnstabellen. Samme år ble også minstelønnsatsene for stillingskoder fjernet fra Akademikerne-avtalen. I 2022, da Unio inngikk i en hovedtariffavtale med samme ordlyd som Akademikerne-avtalen, var avtaleområdene omtrent jevnstore i staten. Utfallet av oppgjøret ble at også LO/YS-avtalen erstattet lønnsrammer med to lønnsstiger: en kort stige på 10 år og en lang stige på 16 år. Akademikerne/Unio-avtalen la til en 16-årig stige til sin avtale, slik at samtlige hovedtariffavtaler nå opererer med samme ordning med prosentvise årlige ansiennitetstillegg for utvalgte stillinger. Utover denne harmoniseringen er det to forskjellige lønnssystemer som ligger til grunn i staten. LO/YS-avtalen er fremdeles basert på hovedlønnstabellen, og krever at ansatte skal innplasseres i lønnstrinn over et stillingsbasert minstenivå (HTA LO Stat/YS Stat, 2022–2024, § 3). Innenfor avtaleområdet Akademikerne og Unio tilhører opererer man med kronebeløp fremfor lønnstrinn (NOU 2023:30, s. 235), og hovedtariffavtalene har ikke minstelønnsnivå for stillingskoder.

### 1.4 Begrepsavklaringer

For å lette lesbarheten i rapporten, og for å klargjøre hvordan vi forstår sentrale begreper, følger noen begrepsavklaringer.

## **Avtaler og avtaleområder**

Det finnes i skrivende stund fire hovedtariffavtaler i staten. Disse er inngått mellom staten på arbeidsgiversiden og henholdsvis LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne på den andre siden. Dette har ikke endret seg siden Unio (opprinnelig Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon) ble stiftet i 2001 og deltok i hovedoppgjøret i staten i 2002. Før Unio ble stiftet, deltok Norsk Lærerlag sammen med de øvrige sammenslutningene og deres forgjengere i de sentrale forhandlingene. Arbeidstakersiden i staten har derfor bestått av fire uavhengige parter siden Statstjenestemannsforbundet (STAFO) og Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning gikk sammen ved opprettelsen av Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) i 1977.

Når vi i denne rapporten beskriver endringer i den statlige tariffstrukturen, er det derfor viktig å påpeke at antallet avtaler er stabilt i perioden som beskrives. Endringene som skjer i 2016 og 2022 dreier seg om ordlyden i de fire separate hovedtariffavtalene. Samtlige avtaler var likelydende frem til hovedoppgjøret 2016, da avtalen mellom staten og Akademikerne fikk en annen ordlyd enn de øvrige hovedsammenslutningenes avtaler. Situasjonen etter 2022 er at det finnes fire hovedtariffavtaler i staten der to og to har samme ordlyd: LO Stat og YS Stat på den ene siden, og Akademikerne og Unio på den andre.

Resultatet av at ordlyden i den statlige hovedtariffavtalen er splittet, er at det finnes to *avtaleområder* i staten, som hver består av to separate, men likelydende avtaler. Likevel vil vi i det følgende henvide samlet til likelydende avtaler som én avtale, slik at med «LO/YS-avtalen 2022» menes den felles avtaleteksten LO Stat og YS Stat vedtok etter sentrale forhandlinger med arbeidsgiver etter hovedoppgjøret i staten i 2022. Denne forenklingen gjør det også mulig å snakke om «Hovedtariffavtalen i staten 2014–2016» uten å presisere at dette dreier seg om fire separate avtaler med felles ordlyd.

## **Arbeidsgiver**

Staten opptrer som arbeidsgiver i det statlige tariffområdet. Den sentrale arbeidsgiverfunksjonen er organisert under Distrikts- og forvaltningsdepartementet, med statens personaldirektør som øverste leder og forhandlingsansvarlig i tariffoppgjørene. Lønnsoppgjøret for de statsansatte må i tillegg godkjennes av Stortinget gjennom vedtak om endringer i statsbudsjettet. Lokalt utøves arbeidsgiverfunksjonen av ledelsen i de ulike statlige virksomhetene.

Arbeidsgiversiden i staten henviser i rapporten derfor ikke til en enkelt aktør, men et mangfold av politiske og administrative aktører på ulike styringsnivå. Disse vil ha ulike og til dels motstridende interesser og synspunkter rundt flere av problemstillingene det arbeides med i denne rapporten. Vi vil derfor bruke «ledere», eventuelt «virksomhetsledere», om de lokale statlige arbeidsgiverne. Nå vi skriver om «staten som arbeidsgiver», menes statens sentrale arbeidsgiverfunksjon som er underlagt DFD.

## 2 Data

Det empiriske grunnlaget for rapporten er en kombinasjon av ulike registerdatakilder, kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse gjennomført av DFD. I tillegg har vi gjort en dokumentanalyse av relevant offentlig tilgjengelig dokumentasjon. Vi omtaler de ulike datagrunnlagene separat under.

### Registerdata fra DFØ

De kvantitative analysene er basert på anonyme individdata samlet inn av Direktoratet for økonomistyring, og utlevert til Fafo fra DFD.<sup>6</sup> Datagrunnlaget omfatter statlig ansatte i september hvert år for årene 2011–2022. I datasettet er de ansatte koblet til anonymiserte virksomheter, samt departementsområder. For hvert individ har vi informasjon om månedslønn i alt, fast månedslønn, faste og variable tillegg, stillingsandel, kjønn, aldersgruppe (femårsintervall), stilling/yrke og avtaleområde vedkommende omfattes av det enkelte år. Datastrukturen innebærer at vi kan følge individer og virksomheter over tid.

At vi tar utgangspunkt i månedslønn per september, henger sammen med at det er da vi kan identifisere hvilke lønnstakere som er omfattet av hvilket avtaleområde. Det er ikke mulig for andre måneder i året uten betydelige målefeil. Ulempen ved at vi benytter septemberlønn er at de lokale forhandlingene ikke nødvendigvis er avsluttet på det tidspunktet på året, noe som betyr at lønnstillegg fra lokale forhandlinger vedkommende år oftest ikke er inkludert i den lønna vi observerer. Det er derimot de sentrale tilleggene, som stort sett betales ut fra juni eller juli måned. Det skaper en skjevhet, som særlig gjør seg gjeldende i de analysene der vi skal sammenligne lønnsutfall mellom to avtaleområder som har ulike innslag av lokale forhandlinger. Måten vi korrigerer for denne skjevheten på, redegjøres detaljert for i boks 2.1. Kjernen i korrigeringen er at vi trekker ut de sentrale tilleggene fra lønna i september hvert år, og forskyver det korrigerede lønnsnivået ett år frem i tid.

Til forskjell fra SSBs lønnsstatistikk er det en del grupper som ikke er inkludert i lønnsdataene fra DFØ. For det første gjelder det ledere som er tatt ut av hovedtariffavtalen og inn på Statens lederlønnssystem.<sup>7</sup> Dette gjelder for rundt 230 av statens øverste ledere, blant annet departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, og i tillegg toppledere i større etater og institusjoner, fylkesmenn og politimestere. For det andre er overenskomstlønnte som omfattes av Fellesforbundets tariffavtale i forsvarets verksteder, dommere, og timelønnte ikke en del av datagrunnlaget. Endelig er valgte ansatte ikke inkludert.

Vi har ikke muligheten til å skille de uorganiserte fra de organiserte arbeidstakerne i de dataene vi har tilgjengelig fra DFØ. Vi vet kun hvilket avtaleområde de ansatte omfattes av. Som følge av ordningene som har vært vedtatt for denne gruppen, vil altså de

---

<sup>6</sup> En oversikt over opplysninger som inngår i DFØs register finnes som vedlegg til statens særavtale om lønns- og personalopplysninger: [https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2024/KAPITTEL\\_9-13-1-1#KAPITTEL\\_9-13-1-1](https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2024/KAPITTEL_9-13-1-1#KAPITTEL_9-13-1-1). Merk at Fafo/ISF kun har fått tilgang til utvalgte variabler, i et format som ikke tillater oss å identifisere individer.

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lonn-og-tariff-i-staten/statens-lederlonssystem/id2353808/>

uorganiserte fra og med 2016 være registrert som omfattet av avtaleområdet til LO, Unio og YS, mens de fra og med 2022 vil være registrert enten i avtaleområdet som dekker Akademikerne og Unio, eller i avtaleområdet som dekker LO og YS. Sistnevnte beror på hvilket avtaleområde som er størst på det enkelte forhandlingssted – målt i årsverk.

I alle fremstillinger og analyser som tar utgangspunkt i lønns mål fra datagrunnlaget fra DFØ, benytter vi en *heltidsekvivalent* månedslønn som avhengig variabel. Det betyr at vi har regnet om lønnen til de som jobber mindre enn 100 prosent til det den ville vært i en full stilling. Vi benytter også gjennomgående reallønn, dvs. nominell lønn deflatert med konsumprisindeksen til SSB med basisår 2015.<sup>8</sup> Unntaket er når vi ser på omfanget av lavlønn i kapittel 6.5. Da er det nominell, heltidsekvivalent månedslønn som legges til grunn. Vi har to ulike lønnsbegrep: fastlønn/avtalt lønn og lønn i alt/total lønn. Forskjellen mellom de to lønnsbegrepene, er at sistnevnte også inkluderer faste og variable tillegg. Det vil fremgå av figurer og tabeller hvilket lønnsbegrep som er lagt til grunn.

### **Boks 2.1. Korrigering av lønnsbegrep og følger for utvalget.**

Som følge av at lønn i september inkluderer sentrale, men ikke lokale tillegg fra lønnsoppgjøret vedkommende år, gjør vi en korreksjon basert på tilgjengelig informasjon om tariff tillegg gitt i lønnsoppgjørene i staten mellom 2011 og 2021.<sup>9</sup> Kort sagt går korreksjonen ut på at vi gjør følgende:

**For arbeidstakere som følger avtaleområdet Akademikerne:** Beregner de lokale tilleggene hvert år gjennom å se på lønnsveksten fra et år til et annet for hver enkelt person, og legger denne veksten til lønnsnivået foregående år.<sup>10</sup>

#### **For arbeidstakere som følger avtaleområdet LO/YS/Unio (og alle i årene før 2016):**

Vi beregner sentrale tillegg ut fra protokollene fra lønnsoppgjøret i år t og år t+1. Dette trekkes fra lønnsnivået i år t og t+1, hvorefter differansen på det gjenværende utgjør det lokale tillegget. Dette tilbakeføres på lønna i år t. I 2021, hvor vi utnytter lønnsinformasjon fra 2022, trekkes de sentrale tilleggene fra kun for ansatte omfattet av avtaleområdet LO/YS.

En konsekvens av vår fremgangsmåte, er at alle lønnsstakere som ikke er registrert i samme stilling i to år på rad ekskluderes fra utvalget vårt. Eksempelvis: En person som er rådgiver i et år, for så å bli seniorrådgiver året etter, vil ikke være en del av utvalget mellom de to årene. Er hen derimot seniorrådgiver to påfølgende år på rad, vil vedkommende inkluderes igjen disse to årene. Som følge av grepet vi gjør, mister vi noen observasjoner sammenlignet med en situasjon hvor vi hadde hatt konsistente lønnsbegrep på begge avtaleområder. En annen konsekvens er at vi «mister» et år i datagrunnlaget,

<sup>8</sup> <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

<sup>9</sup> Se Appendix, tabell A1 for en oversikt over lønnsoppgjørene disse årene. Kilden er årlige rapporter fra Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU).

<sup>10</sup> Akademikerne hadde et lite sentralt tillegg i 2016. Vi behandler det på samme måte som vi gjør for lønnsstakere som følger LO/YS/Unio-avtalene/perioden før 2016.

ettersom vi ikke har de lokale tilleggene siste år, dvs. 2022. I praksis vil alle beregninger tilknyttet lønn basert på DFØ-data derfor gjelde perioden 2011–2021.

### SSBs lønnsstatistikk

En svakhet med registerdataene fra DFØ, er at vi ikke har opplysninger om utdanning. Vi kan heller ikke identifisere uorganiserte arbeidstakere. Fordi en av problemstillingene i prosjektet er knyttet til lønnsutvikling i utdanningsgrupper, og fordi vi ønsker å kartlegge omfanget av uorganiserte arbeidstakere i staten, supplerer vi våre funn med resultater fra analyser basert på andre datakilder. I forskningsprosjektet «Collective Organisations, Support and Sustainability» (tildeling 301280), finansiert av Norges forskningsråd, samarbeider Fafo og ISF om lignende problemstillinger som i dette prosjektet. I Colossus har vi benyttet SSBs lønnsstatistikk, koblet med informasjon fra Norsk utdanningsdatabase (NUDB) og Skatteetaten til å analysere lønnsvekst i utdanningsgrupper og kartlegge uorganiserte arbeidstakere. Både analysene av reallønnsvekst i utdanningsgrupper i kapittel 6.6 og beskrivelsen av de uorganiserte i staten i kapittel 5.1, er følgelig resultater basert på SSBs lønnsstatistikk – påkoblet opplysninger om høyeste fullførte utdanning fra NUBD og skattefradrag for fagforeningskontingent som indikator på individuelt medlemskap fra Skatteetaten. Registerdataene fra SSB har dessverre også noen svakheter, der den største er at vi ikke vet hvilket avtaleområde arbeidstakeren er omfattet av. Vi får derfor ikke skilt mellom avtaleområdene i de analysene som baserer seg på lønnsstatistikken.

SSBs lønnsstatistikk omfatter bosatte og ikke-bosatte lønnsstakere i alle aldersgrupper som jobber i virksomheter hjemmehørende i Norge, og bygger på data fra a-ordningen.<sup>11</sup> Populasjonen i lønnsstatistikken er alle som mottar lønn i referansemåneden, som siden 2021 har vært november.<sup>12</sup> Lønnsbegrepet vi har lagt til grunn fra lønnsstatistikken er en heltidsekivalent *månedslønn i alt*, som omfatter avtalt lønn, uregelmessige tillegg og bonuser, men ikke overtid. Også lønnsbegrepet fra lønnsstatistikken er deflatert med konsumprisindeksen, dvs. at vi ser på reallønn. Staten er definert som institusjonell sektorkode<sup>13</sup> 6100, dvs. «Statsforvaltningen», unntatt Nace-kode<sup>14</sup> 86 «Helse- og helseforetakene», som omfatter helseforetakene.

### Data om vakanser og arbeidsledige fra NAV

I en del av analysene anvender vi data fra NAVs offisielle statistikk over tilgang til ledige stillinger (vakanser)<sup>15</sup> og beholdning av helt arbeidsledige<sup>16</sup> fra og med 2015. NAV registrerer ledige stillinger som er meldt til NAV-kontorene som oppdrag, ledige stillinger som er registrert av potensiell arbeidsgiver på nav.no og ledige stillinger som er

<sup>11</sup> <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/>

<sup>12</sup> Før 2021 var referansemåneden september. Dette ble endret i 2021, for å oppnå bedre korrespondanse med andre registerkilder.

<sup>13</sup> <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/39>

<sup>14</sup> <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>

<sup>15</sup> [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/ledige-stillinger/arkiv-ledige-stillinger\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/ledige-stillinger/arkiv-ledige-stillinger_kap)

<sup>16</sup> [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige/arkiv-helt-ledige\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/helt-ledige/arkiv-helt-ledige_kap)

offentliggjort i media (aviser, tidsskrifter o.l.). De arbeidsledige er tilsvarende registrert som helt ledige hos NAV. Dette er statistikk som NAV publiserer månedlig og for aggregerte yrker. Registerdataene fra DFØ gjelder september og inneholder detaljerte yrkeskoder<sup>17</sup>, som lar oss aggregere yrkeskodene i DFØ-dataene til å matche NAVs yrkeskategorier, og som dermed muliggjør kobling mellom de to kildene. Vi anvender informasjonen om vakanser og ledige arbeidstakere til å måle variasjoner i stramheten på arbeidsmarkedet for de ulike yrkene. Vårt stramhetsmål er antall innkomne vakanser relativt til antall helt ledige arbeidstakere, dvs. antall nye ledige jobber per ledig arbeider.

### **Kvalitative intervjuer**

I tillegg til analysene av registerdata har vi gjennomført til sammen 16 kvalitative intervjuer. Fem av disse ble gjort med de sentrale partene, dvs. hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden i tillegg til en representant for staten som arbeidsgiver. Videre har vi intervjuet i fire statlige virksomheter, nærmere bestemt et direktorat, et departement, et universitet og politiet, som er en etat. Kriteriene vi har lagt til grunn for valg av virksomheter var at begge de to avtaleområdene skulle være representert, at virksomhetene skulle befinne seg i en del av staten hvor det hadde skjedd endringer som følge av endrede avtalekonstellasjoner, samt at de fire virksomhetene til sammen skulle dekke yrkesgrupper representert av alle de fire hovedsammenslutningene. I hver virksomhet har vi intervjuet en representant for arbeidsgiver, samt tillitsvalgte fra største forbund i hvert avtaleområde. Hensikten med de kvalitative intervjuene på virksomhetsnivå har vært å belyse noen erfaringer med ulikelydende hovedtariffavtaler i staten sett fra perspektivet til partene lokalt.

Vi gjennomførte et semistrukturert intervjuopplegg både med de sentrale og de lokale partene. Intervjuene inneholdt både åpne spørsmål om hva respondenten så som de viktigste konsekvensene av overgangen til ulikelydende hovedtariffavtaler i staten, og mer spesifikke spørsmål knyttet til problemstillingene i dette prosjektet. Hovedtemaene var felles for alle intervjuene, og dreide seg om hvordan avtalekonstellasjonen preget tariffoppgjørenes organisering og utfall, konsekvenser av at avtaleområdene prioriterte lokal versus sentral fordeling ulikt, håndtering av de uorganiserte, samt hvorvidt muligheten for å beholde og rekruttere kompetent arbeidskraft var endret som følge av endring i hovedtariffavtalene. I intervjuene med de sentrale partene var hovedfokuset på partenes prinsipielle synspunkter på ulike aspekter ved ulikelydende tariffavtaler, og opplevelsen av de aktuelle oppgjørene sett fra et overordnet ståsted. På virksomhetsnivå dreide intervjuene seg om hvilke utslag ulikelydende hovedtariffavtaler hadde fått for de lokale oppgjørene. De fire virksomhetene vi plukket ut for lokale intervjuer var ulike i størrelse, ansattgruppe og arbeidsoppgaver, i tillegg til at hovedvekten av arbeidstakerne tilhørte forskjellige avtaleområder. Det semistrukturerte intervjuopplegget gjorde at vi kunne bruke mest mulig av intervjutiden på å få informasjon om de mest virksomhetsrelevante konsekvensene av ulikelydende hovedtariffavtaler. Intervjuene varte i 1–1,5 time.

---

<sup>17</sup> Styrk08: <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/7>



## **KDDs spørreundersøkelse til statlige arbeidsgivere**

Vi har analysert resultatene fra en spørreundersøkelse som KDD har sendt ut til alle personalledere i staten årlig siden 2017. Vi har tilgang til resultater fra undersøkelsen i 2017, 2019, 2021, 2022 og 2023. Svarprosenten i undersøkelsen har variert mellom 73 og 86 prosent. En del spørsmål har kommet til eller blitt fjernet i nyere årganger av undersøkelsen, mens andre har vært stilt alle årene.

Temaet for spørreundersøkelsen er erfaringer med de lokale lønnsforhandlingene, herunder bruk av hovedtariffavtalenes virkemidler, profilen på oppgjørene, likelønn og praktisk gjennomføring. Vi presenterer svarfordelinger fra undersøkelsen i de kapitlene hvor vi omtaler temaer undersøkelsen dekker. Det gjelder særlig kapittel 7.2.

## **Dokumentanalyse**

Som en del av prosjektet har vi også gjennomført en deskstudie basert på offentlig tilgjengelige dokumentkilder. Hovedtariffavtalene i staten fra perioden mellom 2016 og 2024 har vært sentrale kilder, i tillegg til tilhørende dokumenter fra hovedoppgjørene i staten, eksempelvis departementets årlige brev til virksomhetene om gjennomføring av lokale forhandlinger (lokalt brev) og rapporter fra Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU).

Dokumentasjon fra to stortingsprosesser har også vært lagt til grunn. Den første er debatten rundt inngåelsen av ulikelydende tariffavtaler i 2016, og den andre er debatten rundt håndteringen av uorganiserte arbeidstakere i staten i forbindelse med at Unio byttet avtaleområde i 2022. Prosessene beskrives basert på transkripsjon av stortingsdebatter, innstillinger og Stortingets årlige vedtak av lønnsproposisjonen i forbindelse med lønnsoppgjøret i staten i de aktuelle årene.

### 3 Forholdet mellom sentral og lokal lønnsdannelse

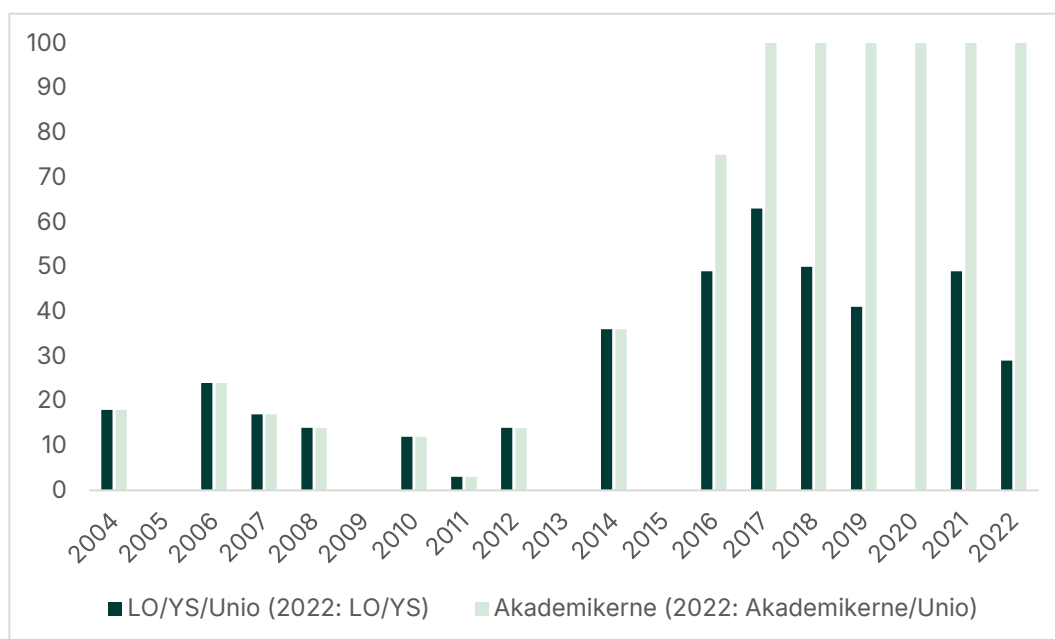
En konsekvens som umiddelbart meldte seg da man gikk fra én likelydende til to ulikelydende hovedtariffavtaler i staten i 2016, var en endring i hvor stor del av den økonomiske rammen som ble fordelt sentralt og lokalt. Endringen kom som en konsekvens av at de ulike hovedorganisasjonene har ulik lønnspolitikk, og at det for første gang ble anledning til å fremforhandle tariffavtaler med staten som var ulike når det gjaldt balansen mellom sentral og lokal fordeling av den økonomiske rammen.

Frem til 2016 hadde de fire hovedtariffavtalene i staten lik ordlyd. Dette medførte at de fire hovedsammenslutningene og staten måtte komme til en felles enighet om fordelingen mellom sentrale og lokale tillegg. Dette endret seg i hovedoppgjøret i staten i 2016. I forhandlingene valgte Akademikerne å godta statens tilbud om en hovedtariffavtale med hovedvekt på lokal lønnsdannelse. LO Stat, YS Stat og Unio avsto på sin side statens tilbud, slik at saken havnet hos Riksmekleren (PM-2016-4). Resultatet av meklingen ble at disse tre hovedsammenslutningene fikk likelydende hovedtariffavtaler. Disse avvek dermed fra Akademikernes avtale på spørsmålet om hvor stor del av lønns-tilleggene som skulle forhandles henholdsvis sentralt og lokalt på den enkelte virksomhet.

Overgangen til to ulikelydende hovedtariffavtaler fikk støtte av Stortinget gjennom enstemmig vedtak av lønnsproposisjonen i 2016 som følge av lønnsoppgjøret i staten (Prop. 136 S, 2016). Et rødgrønt mindretall i kommunal- og forvaltningskomiteen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV fremmet et forslag om å be regjeringen gjennomføre lønnsoppgjøret i 2018 slik at resultatet ville bli fire likelydende tariffavtaler (Innst. 417 S, 2016, s. 5). Dette ble nedstemt.

Figur 3.1 viser andel av den disponible rammen som har vært fordelt lokalt i perioden 2004–2022. Før 2016 var andelen lik i hele det statlige tariffområdet, mens innslaget av lokal lønnsdannelse økte til 75 prosent på Akademikernes avtale i 2016, og 100 prosent i årene etter. Figuren viser at andelen som har gått til lokal fordeling har økt også i det andre avtaleområdet, sett i forhold til fordelingen før 2016.

**Figur 3.1. Andel av disponibel ramme\* som er avsatt til lokal lønnsdannelse i hver av de to tariffavtalene. Prosent. Kilde: Gjengitt fra Dapi og Svarstad (2024), basert på tall fra Teknisk beregningsutvalg.**



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

### Lokale lønnsforhandlinger i staten

Hvordan lønnsforhandlinger på virksomhetsnivå skal gjennomføres, er regulert i hovedtariffavtalene. De fire avtalene har for det meste lik ordlyd innenfor dette temaet, selv om det finnes enkelte forskjeller. Hovedtariffavtalene legger opp til flere former for lokale lønnsforhandlinger. Disse skilles gjerne fra hverandre med henvisning til punktnummer som er felles for alle hovedtariffavtalene. I det følgende presenteres rammene for lokale lønnsforhandlinger i staten slik de er regulert i hovedtariffavtalene for perioden 2022–2024.

Ordinære lokale lønnsforhandlinger i forbindelse med hoved- og mellomoppgjør i staten er regulert i HTA 2.5.1. Dette kalles derfor ofte for 2.5.1-forhandlinger. De sentrale partene innenfor hvert avtaleområde kommer til enighet om hvor stor del av rammen som skal settes av til lokale forhandlinger. Disse midlene fordeles deretter mellom forhandlingsstedene i staten. Forhandlingsstedene er definert i vedlegg til hovedtariffavtalene, og forklares nærmere i Boks 1.1 i denne rapportens kapittel 1. Fordeling av midlene mellom forhandlingssteder skal være forholdsmessig etter lønsmassen, med mindre partene blir enige om noe annet. Forhandlinger lokalt føres mellom arbeidsgiver og de enkelte forbundene, men kan også organiseres slik at alle forhandlingsberettigede organisasjoner under en hovedsammenslutning, kan opptre i fellesskap som en part (HTA, 2.1).

De lokale partene har også mulighet til å delegere 2.5.1-forhandlinger til et lavere nivå. Dette vil typisk være aktuelt på forhandlingssteder som dekker et stort antall arbeidstakere fordelt på flere virksomheter, for eksempel Forsvaret, Politietaten, eller Arbeids- og Velferdsetaten (NAV). I slike tilfeller skal partene på forhandlingsstedet bli enige om hvordan midler skal avsettes til delegert nivå. I Akademikerne/Unio-avtalen fastsettes

avsetningen forholdsmessig etter lønsmassen dersom det ikke oppnås enighet. I LO/YS-avtalen kan uenighet om avsetningen til delegert nivå tvistes i Statens lønnsutvalg (HTA LO/YS, 2.7.2).

Hovedtariffavtalenes 2.5.2 omhandler årlig lønnsregulering for ledere. Paragrafen er likelydende for begge avtaleområder. To ulike ledernivåer inngår i denne forhandlingskategorien. Lønnsendringer for øverste leder fastsettes av fagdepartementet eller virksomhetens styre, mens lønnsendringer for ledere på neste ledernivå fastsettes av øverste leder (HTA 2.5.2). Ordningen for lønnsregulering for ledere på øverste og neste ledernivå kan ha konsekvenser for fordelingen av potten mellom de to avtaleområdene. Dette forklares nærmere i kapittel 3.2.

Lønnsforhandlinger på særlige grunnlag er regulert i hovedtariffavtalenes 2.5.3. Dette er forhandlinger som kan gjennomføres dersom arbeidsoppgavene tilknyttet en stilling har endret seg vesentlig, eller dersom den ansatte er involvert i tiltak på virksomheten som fører til «økt effektivitet, produktivitet, forenkling eller bedre brukerorientering» (HTA 2.5.3). Lønnsforhandlinger etter 2.5.3 kan også brukes for å rette opp ubegrunnede lønnsforskjeller som har oppstått som følge av omorganisering. Kriteriene for å føre lønnsforhandlinger på særlig grunnlag er likelydende i de to avtalene. 2.5.3-forhandlinger kan være et viktig virkemiddel for arbeidsgiver for å beholde nøkkelkompetanse i virksomheten. Dette aspektet ved 2.5.3-forhandlinger diskuteres nærmere i kapittel 7.2 i denne rapporten.

Den siste formen for lokal lønnsvurdering hovedtariffavtalene legger opp til, er knyttet til ansettelse, og ved arbeidsgivers vurdering av arbeidstaker som gjeninntreter etter ulønnet permisjon (HTA 2.5.5. nr. 4). Etter HTA 2.5.5 nr. 3 har den ansatte krav på ny lønnsvurdering inntil 12 måneder etter ansettelse, eller ved overgang fra midlertidig til fast ansettelse. Vurderingen etter HTA 2.5.5 foregår i dialog mellom arbeidsgiver og den ansatte.

«Lokale forhandlinger» vil i denne rapporten henvise til 2.5.1-forhandlinger dersom ikke noe annet er spesifisert. Dette er den eneste forhandlingsformen som fordeler midlene avsatt i de sentrale forhandlingene, og derfor innebærer en forskjell mellom avtaleområdene i staten. Deler av den økonomiske rammen i lønnsoppgjøret er et anslag på glidning, som vil si at man tar høyde for en viss pengebruk lokalt i form av lønnsregulering etter 2.5.2, 2.5.3 og 2.5.5. Dersom lokale parter overstiger dette anslaget med disse virkemidlene, dekkes de uberegnete kostnadene av virksomhetens driftsbudsjett. Derfor er det kun i lønnsforhandlinger etter HTA 2.5.1 at partene forholder seg direkte til avsetningen fra lønnsoppgjøret.

### **3.1 Partenes syn på sentral og lokal fordeling**

#### **Hovedsammenslutningene**

Oppsplittingen av ordlyden i hovedtariffavtalene i staten har sitt utspring i at forhandlingssammenslutningene ønsket ulik profil i lønnsoppgjørene, og derfor hadde forskjellige preferanser knyttet til fordelingen mellom sentral og lokal lønnsdannelse. Det er derfor ikke overraskende at sammenslutningene ser ulikt på konsekvensene knyttet til å ha to avtaleområder med ulik vekt på lokale forhandlinger. Hovedsammenslutningenes

ståsted kommer tydelig frem i våre informantintervjuer. Disse stemmer i stor grad overens med synspunktene som fremmes av partene i den offentlige debatten.

LO Stat ønsker mest mulig sentral lønnsdannelse i staten. Hovedsammenslutningen vil at hovedtariffavtalen i størst mulig grad skal legge til rette for det de beskriver som en kollektiv lønnsdannelse. Dette innebærer, i tillegg til at en vesentlig andel av oppgjøret skal fordeles gjennom sentrale tillegg, at hovedtariffavtalene skal bygge på et felles lønnsystem basert på hovedlønnstabellen, med kollektive mekanismer som ansiennitetsstiger og stillingsbaserte minstelønnsseter. Slik LO Stat ser det, er det ønskelig med likelydende hovedtariffavtaler som slutter opp om en slik ordning.

YS Stat fremhever også verdien av å ha et sentralt element i lønnsdannelsen i staten. Samtidig fremstår YS Stat mer åpne for at lokal lønnsdannelse kan spille en større rolle i staten, sammenlignet med LO Stat.

Akademikerne ønsker å beholde sin nåværende avtale, først og fremst fordi denne sikrer lokal fordeling av potten. Et hovedargument for mer lokal fordeling, er at dersom statlige virksomheter skal *levere gode tjenester må de rekruttere og beholde god og riktig kompetanse og kunne bruke lønn som virkemiddel* (Akademikerne, 2024). Det vises videre til at erfaringene med sentrale forhandlinger har vært at *sentral fordeling av lønnsmidler sjelden tilgodeser grupper med høyere utdanning* og at en gevinst med lokal lønnsdannelse er at *lønnsutviklingen [...] har sammenheng med kompetansen, ansvaret og jobben du utfører* (Ibid). I intervju peker Akademikerne dessuten på at lokal fordeling gir en mer effektiv utnyttelse av midler.

Unio har i utgangspunktet en annen lønnspolitikk enn Akademikerne, og har ikke en preferanse for lokale forhandlinger. I redegjørelsen for beslutningen om å gå over til Akademikerne-avtalen i 2022 i intervju vektlegger Unio hensynet til statsansatte med høyere utdanning, og mener disse systematisk nedprioriteres av LO Stat og YS Stat i sentrale oppgjør. Både Akademikerne og Unio peker på utviklingen i staten i perioden før avtalesplitten, der hoveddelen av oppgjørene gikk til sentrale tillegg med en utjevneende profil. Disse hovedsammenslutningene mener lokale forhandlinger er et viktig verktøy for å sikre lønnsutvikling for høyt utdannede og høyt kvalifiserte ansatte, som blir forfordelt i sentrale lavlønnsoppgjør. Informantene fra Akademikerne og Unio peker på at dette er særlig viktig under nåværende regjering, og opplever at det politiske styret preger statens forhandlingshensyn som arbeidsgiver.

### **Staten som arbeidsgiverpart**

Virksomhetslederne i staten er positivt innstilt til lokal fordeling. Før 2016 hadde mange virksomhetsledere lenge ønsket at en større andel av potten i lønnsoppgjør skulle settes av til lokale forhandlinger. Ordningen med ulikelydende hovedtariffavtaler stammer fra et tilbud om økt lokal fordeling, som ble fremsatt av staten og godtatt av Akademikerne. Det er derfor riktig å si at det var arbeidsgiversiden som åpnet for dette. Lokal fordeling gir arbeidsgiver et større handlingsrom til å gjennomføre sin lønnspolitikk, og treffe målrettede tiltak i lokale forhandlinger som er tilpasset behovene i den enkelte bedrift. Dette er med på å øke arbeidsgivers styringsrett.

Ledere vi har intervjuet på virksomhetsnivå, mener at de får utnyttet lønnsmidlene bedre dersom de får muligheten til å gjøre prioriteringer lokalt. Bedre utnyttelse av midlene vil nødvendigvis innebære at enkelte grupper av ansatte nedprioriteres i oppgjøret, dersom det av ulike grunner ikke er hensiktsmessig ut ifra lønnspolitikken å gi disse lokale tillegg. Dette kan for eksempel gjelde ansatte som nylig har fått eller snart skal få lønnsvurdering uavhengig av lønnsoppgjøret. Alle hovedtariffavtalene gir ansatte i staten rett på en ny lønnsvurdering inntil 12 måneder etter ansettelse (2.5.5 nr. 3). For virksomheter med store utskiftninger i arbeidsstokken, vil dette utgjøre en betydelig andel av de ansatte, som partene kan velge å ikke prioritere i lokalt lønnsoppgjør. Det kan også være ønskelig for både arbeidsgiver og fagforening å ikke prioritere ansatte som skal slutte innen kort tid. Ved å prioritere den disponible potten på denne måten, får arbeidsgiver i samråd med foreningene et større handlingsrom til å løfte individer eller grupper med nøkkelkompetanse. Arbeidsgivere nevner også ønsket om å belønne særlig arbeidsinnsats med individuelle lønnstillegg i lønnsoppgjøret. Slike prioriteringer er ikke mulig å gjøre dersom potten gis som sentrale tillegg.

I redegjørelsen for partenes holdninger er det viktig å poengtere at statens sentrale arbeidsgiverfunksjon innebærer en sammensatt rolle. Som part i de lønnsforhandlingene, opptrer staten som arbeidsgiver og representerer de ulike statlige virksomhetenes personalpolitiske interesser. Men til forskjell fra en ordinær arbeidsgiverorganisasjon er også statens sentrale arbeidsgiverfunksjon formelt sett politisk styrt gjennom Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Våre intervjuer tyder på at hovedsammenslutningene opplever at statens preferanser på dette området endrer seg basert på hvilke partier som sitter i regjering. LO Stat vektlegger at Høyre hadde et uttalt mål om å øke omfanget av lokal lønnsdannelse i staten da de kom inn i regjering i 2013. Sammenslutningen kobler dette til at arbeidsgiversiden åpnet for opprettelsen av Akademikernes avtale. Akademikerne opplever på sin side at arbeidsgiversiden under nåværende regjering er mer innstilt på å gå inn for sentral fordeling. Ulikelydende hovedtariffavtaler oppleves derfor som en viktig garantist for at Akademikerne sammen med Unio kan beholde sin nåværende ordning basert på lokal lønnsdannelse.

### **3.2 Utnyttelse av den lokale potten**

Som redegjort for over, er både virksomhetsledere i staten og Akademikerne positivt innstilt til at størst mulig andel av potten i lønnsoppgjøret avsettes til lokal fordeling. Unios ståsted er at dette er det forhandlingsnivået der de får best gjennomslag for sin lønnspolitikk på nåværende tidspunkt, fordi LO Stat og YS Stat ønsker en utjevnende profil på sine sentrale tillegg. Både Akademikerne og Unio mener derfor at lokale forhandlinger gir dem en bedre mulighet til å få gjennomslag for en lønnspolitikk som er best for deres medlemmer. Virksomhetsledere ser lokale forhandlinger som positivt fordi det gir et større spillerom i personalpolitikken, slik at lønnspolitikken i større grad kan tilpasses virksomhetens behov. Grunnlaget for Akademikerne og Unios likelydende hovedtariffavtaler er at samtlige parter innenfor dette avtaleområdet mener lokal fordeling gir best utnyttelse av rammen i lønnsoppgjøret.

De lokale partene vi har snakket med innenfor Akademikerne/Unio-avtaleområdet gir uttrykk for at avtalen har gitt mange av de positive konsekvensene som den hadde som formål. Lokale Akademikerne-tillitsvalgte rapporterer om at deres avtale gir gode forutsetninger for å få gjennomslag for egen lønnspolitikk. Tillitsvalgte i Unio-forbund vi har snakket med har uttrykt at de har fått til lokale oppgjør som både ivaretar de lavlønnte på linje med LO/YS-avtalen, og en sterkere lønnsvekst for høyt kvalifiserte arbeidstakere.

Lokale forhandlinger gir i praksis noen andre forutsetninger enn sentrale når det kommer til utnyttelse av potten. Dels handler dette om hvem som prioriteres / ikke prioriteres, dels handler det om lønnsmassen til de uorganiserte. Endelig kan den lokale potten bli vesentlig større per ansatt som følge av behandlingen av lønnsmassen til ledere på neste ledernivå. Vi omtaler disse kildene til utnyttelse av potten nærmere under.

### **Hvem omfattes av de lokale forhandlingene?**

I sentrale forhandlinger gis lønnstilleggene til alle, eller til alle innenfor en gruppe, uavhengig av om arbeidstakeren har sagt opp jobben og skal slutte etter virkningstidspunktet for lønnstillegget, om arbeidstaker er midlertidig ansatt eller er uorganisert. I lokale forhandlinger står partene fritt til å gi lønnstilleggene individuelt, og kan dermed i stor grad styre hvem som skal få lønnstillegg og ikke. Dette kan bidra til at ellers like arbeidstakere får ulik lønnsvekst, avhengig av avtaleområde.

Gitt at partene blir enige om en andel av den økonomiske rammen til lokal fordeling, fastsettes denne andelen på sentralt nivå, og regnes ut som en prosentsats av lønnsmassen til de ansatte på et gitt tidspunkt før forhandlingene starter. Dersom noen i lønnsforhandlingene ikke får lønnstillegg, vil det lønnstillegget som er beregnet av deres lønnsmasse bli liggende i potten, og kan da fordeles til andre. Med andre ord vil de som får lønnstillegg innen avtaleområdet få mer enn *pro rata*<sup>18</sup>, dvs. en større andel enn hva lønnsmassen forholdsmessig skulle tilsi.

I utgangspunktet inngår alle arbeidstakere som er ansatt i en virksomhet per 1. mai i lokale forhandlinger etter HTA 2.5.1. Fra intervjuene med informanter vet vi at partene lokalt i ulik grad avtaler å ikke prioritere visse grupper i de lokale forhandlingene. Ansatte som skal slutte i virksomheten innen 6 måneder, har forbundene i flere virksomheter ønsket unntatt fra de lokale forhandlingene. Våre intervjuer tyder på at det er noe ulik praksis mellom forbundene for denne gruppen, og at forbundene innenfor LO/YS-avtalen opererer med et snevrere tidsrom for ansatte de vil ønske å utelate. Forbundene har også ønsket å ikke prioritere ansatte som har pensjonert seg før lønnsoppgjøret. Arbeidsgivers praksis på dette området har vært ulik. En annen gruppe som partene kan ønske å ikke prioritere, er arbeidstakere som nettopp har begynt i ny stilling og derfor har krav på lønnsvurdering etter HTA 2.5.5. Vi har også registrert at det har vært lignende diskusjoner rundt midlertidig ansatte og uorganiserte, men vi har ikke opplysninger om at disse gruppene har endt opp med å kategorisk bli nedprioritert i lokale lønnsforhandlinger.

---

<sup>18</sup> Pro rata betyr proporsjonal eller forholdsmessig. I konteksten av et lønnsoppgjør menes at en organisasjon (eller en annen definert gruppe) henter ut sin andel av den lokale potten, målt ved lønnsmasse.

Det er vanlig praksis at partene blir enige om å ikke gi lokale lønnstillegg til personer som har sluttet i stillingen etter 1. mai og frem til et tidspunkt før endelig inngåelse av avtalen. De som slutter har dermed bidratt til pottens størrelse med lønnen sin, men de har ikke tatt del i lønnsutviklingen. Dette resulterer i at den tilgjengelige lønnspotten kan fordeles på færre gjenværende ansatte under de lokale forhandlingene, som dermed kan få en relativt sett høy lønnsvekst.

Man kunne tenke seg at effekten av at noen sluttet ble utliknet av at det også begynte personer i virksomheten i perioden etter 1. mai som ville få et lønnstillegg, men som ikke på beregningstidspunktet hadde bidratt til lønnsmassen. Dette er likevel ikke noe som skjer i praksis, slik vi har oppfattet våre informanter. I lokale lønnsforhandlinger vil partene ofte enes om at nyansatte, som nettopp har fått fastsatt sin lønn, ikke skal ha nytt lønnstillegg i 2.5.1-forhandlinger før det har gått ett til to år. Dette fordi nyansatte skal ha en lønnsamtale med arbeidsgiver i løpet av de første 12 månedene, der arbeidstakerens lønnsfastsettelse vurderes (HTA 2.5.5). Gjennom å ikke prioritere de nyansatte for lønnstillegg i de lokale forhandlingene, vil også rommet for høyere lønnstillegg for de resterende arbeidstakerne som er omfattet av avtaleområdet økes. Den samme muligheten eksisterer ikke ved sentrale forhandlinger, hvor også nyansatte som er i stillingen 1. mai mottar fremforhandlede lønnstillegg. Dette vil ikke endre forskjellen på lønnspoten i de ulike avtaleområdene, men det vil kunne bli lønnsforskjeller mellom to ellers likelønnede arbeidstakere på grunn av måten sentrale og lokale tillegg fordeles på.

### **Lønnsmassen til de uorganiserte**

Ulikelydende hovedtariffavtaler og oppdelingen av potten har åpnet spørsmålet om hvilket avtaleområde de uorganisertes lønnsmidler skal tilhøre. Gjeldende praksis har blitt bestemt av Stortinget i to omganger. I 2016, da Akademikerne fikk sin egen ulikelydende hovedtariffavtale, vedtok Stortinget at de uorganiserte skulle omfattes av LO/YS/Unio-avtalen (Prop. 136 S, 2016, s. 7). Et hovedargument for dette var at dette var den største avtalen i staten, og at den derfor var mest representativ.

Størrelsesforholdet endret seg da Unio gikk over til samme ordlyd som Akademikernes hovedtariffavtale. I proposisjonen om endringer i statsbudsjettet som følge av lønnsoppgjøret i staten i 2022, foreslo departementet at de uorganiserte skulle følge det avtaleområdet som var størst i virksomheten (Prop. 128 S, 2022, s. 7). Dette ble vedtatt, men var politisk omstridt. Et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremholdt at dette bare var en midlertidig løsning, og en uheldig konsekvens av at man i utgangspunktet hadde åpnet for ulikelydende tariffavtaler (Innst. 466 S, 2022, s. 4).

I tråd med Stortingets vedtak har arbeidstakerorganisasjonene innenfor det forhandlingsområdet med størst medlemsmasse i den enkelte virksomhet tilgang til lønnsmassen til uorganiserte arbeidstakere. Dette er lønnsmidler fagforeningene i stor grad vil ønske å bruke på sine medlemmer. Sentrale tillegg tilfaller derimot alle arbeidstakere innenfor avtaleområdet, og det gjelder også uorganiserte. Siden kun LO/YS-avtalen benytter sentrale tillegg, innebærer Akademikernes og Unios hovedtariffavtale et større handlingsrom for å bruke potten til de uorganiserte på egne medlemmer.



Det er vanskelig å tallfeste hvor stor påvirkning de uorganiserte har hatt på størrelsesforholdet mellom de lokale pottene. Etter de lokale forhandlingene i forbindelse med lønnsoppgjøret i staten for 2022, oppga flere tillitsvalgte innenfor LO/YS-området at de ikke lenger oppnådde et resultat som var *over pro rata* for sine medlemmer, fordi de hadde mistet potten til de uorganiserte da Unio byttet avtaleområde (E. Svarstad, 2023, s. 26).

### **Lønnsregulering for ledere**

Statens lederlønnssystem ivaretar lønnsutviklingen til de fleste av de øverste lederne i staten. Denne ordningen ble opprettet ved avtale mellom partene i staten i 1990 (Lederlønnsutvalget, 2022, s. 31). I 2021 var totalt 234 ledere i staten omfattet av statens lederlønnssystem, og det store flertallet av disse var enten ekspedisjonssjefer, virksomhetsledere, etatsledere, direktører eller rektorer (Lederlønnsutvalget, 2022, s. 36). Øvrige toppledere i staten er omfattet av HTA. Ledere som er på Statens lederlønnssystem omfattes ikke av hovedtariffavtalen i staten og er ikke en del av lønnsoppgjøret. De påvirkes derfor ikke av avtalestrukturen i staten. Lønnen fastsettes administrativt i tråd med HTA 1.1.3.

Ansatte som befinner seg på neste ledernivå er omfattet av hovedtariffavtalen. Dette gjelder ledere som er direkte underlagt virksomhetens øverste leder. Lønnsendringene for denne gruppen ledere fastsettes av øverste leder, og dette dekkes av virksomhetens driftsbudsjett (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 10). Ettersom denne gruppen er omfattet av hovedtariffavtalen (2.5.2) skal deres lønnsmasse likevel telle i beregningsgrunnlaget for den lokale potten. At lønsmassen inngår i beregningsgrunnlaget for lokal pott, selv om lønnsendringer dekkes av virksomhetens driftsbudsjett, er spesielt for denne gruppen arbeidstakere i staten.

Samlet sett kommer denne ordningen for lønnsregulering på neste ledernivå arbeidstakersiden til gode. Ansatte på neste ledernivå vil typisk ha høy lønn sammenlignet med øvrige arbeidstakere omfattet av lønnsoppgjøret, og vil derfor bidra til å øke potten, uten at forbundene vil trenge å fordele lønnsmidler til denne gruppen. Dette er dessuten en høyt kvalifisert gruppe arbeidstakere som arbeidsgiver i mange tilfeller vil være interessert i å løfte lønsmessig, og gjennom denne ordningen vil slike løft komme resten av medlemsmassen til gode gjennom å bidra inn til potten for neste oppgjør. Men i en forhandlingsmodell der potten deles i to lokalt, kan denne ordningen gi ulikt utslag for de to forhandlingsområdene. Dette gjelder spesielt i mindre virksomheter med relativt store ledergrupper i forhold til antall øvrige ansatte. Dersom det ene avtaleområdet omfatter et stort flertall av lederne på neste ledernivå – enten fordi de er organisert i et forbund tilhørende en av hovedsammenslutningene som er størst i virksomheten, eller fordi de er uorganisert og følger den største avtalen – vil dette skape forskjeller i lokal pott som ikke skyldes hovedsammenslutningenes prioriteringer, men derimot sammensetningen av medlemsmassen til de ulike forbundene.

### **Langsiktige konsekvenser**

Mekanismene vi har pekt på så langt har ikke bare konsekvenser for resultatet i det enkelte lønnsoppgjøret. Dersom hovedsammenslutningene i staten beholder sine prioriteringer på henholdsvis sentral og lokal lønnsdannelse i påfølgende oppgjør, kan

forskjellene mellom avtaleområdene øke over tid. Grunnen til dette er at potten for lønnsoppgjøret fordeles etter lønnsmasse, og påvirkes derfor av resultatet av forrige oppgjør. Gjennom større lokal avsetning har det ene avtaleområdet (Akademikerne/Unio) bedre forutsetninger for å «røkte» potten, altså å prioritere lønnstillegg som gir avkastning i påfølgende oppgjør. Generelle tillegg til uorganiserte og til ansatte som slutter før beregningstidspunktet for neste lønnsoppgjør, vil i denne sammenhengen kunne anses som bortkastede midler. Dette kan over tid skape en «renters rente»-effekt som kommer medlemmene i Unio og Akademikerne til gode. Det at forskjeller mellom avtaleområdene kan forsterkes over tid, er et mulig problem med å dele potten i to på denne måten. Det er for tidlig å si noe om i hvilken grad disse forskjellene vil forsterkes, og det er heller ingen automatikk i at hovedsammenslutningene vil fortsette å legge så ulik vekt på sentral og lokal fordeling i fremtidige oppgjør som de hittil har gjort.

Enkelte av informantene vi har intervjuet uttrykker bekymring for at en slik utvikling over lang tid vil innebære ulik behandling av ellers like arbeidstakere, der kun organisasjonstilknytning skiller. De har knyttet dette til en utvidet forståelse av ufravikelighetsprinsippet (se boks 3.1). Ingen av partsrepresentantene vi har intervjuet har gitt uttrykk for at måten arbeidstakere behandles på i staten i dag er i strid med noen forståelse av ufravikelighetsprinsippet. Problemstillingen som løftes er knyttet til hvordan likebehandlingen skal ivaretas på lang sikt dersom fremtidige oppgjør får et lignende resultat som de foregående, med stor forskjell i lokal avsetning, og ellers like arbeidstakere derfor får ulike forutsetninger for lønnsvekst.

### **Boks 3.1: Ufravikelighet og likebehandling**

Spørsmålet om ufravikelighet i tilknytning til tariffavtaler kan oppstå i ulike sammenhenger. I dette prosjektet er det spørsmålet om ufravikelighet mellom tariffavtaler vi er opptatt av. Hvilken betydning vil det få dersom de to avtaleområdene i staten utvikler seg i ulik retning og dermed blir mer og mer forskjellige fra hverandre?

Hverken tjenestetvistloven eller arbeidstvistloven regulerer dette spørsmålet, men det finnes ulovfestede ufravikelighetsnormer som regulerer dette. Det er en sikker regel at det er anledning til å inngå selvstendige tariffavtaler med flere parter. Dette gjelder også for «konkurrerende tariffavtaler». Etter rettspraksis kan arbeidsgiver ikke inngå en konkurrerende tariffavtale som avviker fra den man alt er bundet av. Det kreves imidlertid ikke at avtalene er like, men om de «reelt og over tid» fører til lik behandling av arbeidstakerne (Stokke et al., 2013, s. 141).

Denne normen har blitt trukket inn i diskusjonen rundt mulige konsekvenser av ulikelydende hovedtariffavtaler. Et eksempel på dette er stortingsdebatten rundt håndteringen av uorganiserte arbeidstakere i staten da staten i 2022 tegnet en likelydende avtale med Unio som den de hadde med Akademikerne, slik at de to avtaleområdene i staten ble jevnstore. Partiet Rødt uttrykte bekymring for at uorganiserte i forskjellige statlige virksomheter ville oppleve ulik lønnsutvikling fordi de sentrale tilleggene fra LO/YS-avtalen ikke ble gitt til uorganiserte dekket av Akademikerne/Unio-avtalen (Referat fra stortingsmøte 19. juni 2022, sak nr. 14, s. 4945). I våre intervjuer har lignende problemstillinger

også blitt reist om arbeidstakere organisert i ulike forbund, som basert på lokalt handlingsrom kan ha ulike muligheter for lønnsutvikling. Lønnsutvikling for den enkelte arbeidstaker er et forhandlings spørsmål og ikke nedfelt i hovedtariffavtalen. Dette viser imidlertid at argumenter som knytter seg til ufravikelighetsnormene brukes som et mer generelt prinsipp om likebehandling av ellers like arbeidstakere.

### 3.3 Tvisteløsninger lokalt

Dersom partene i staten ikke kommer til enighet i forbindelse med hovedoppgjør og mellomoppgjør, kan arbeidstakersiden bruke sin streikerett. Denne typen arbeidskamp har historisk vært sjelden i staten. Statsansatte har ikke streiket i Norge siden 2012 (Hauge-Eltvik, 2022). I andre deler av offentlig sektor, som kommunesektoren og i helseforetakene, har streik vært mer vanlig. Muligheten for å ta i bruk streikevåpenet er likevel helt grunnleggende for arbeidstakerorganisasjonenes virke.

Streikeretten i staten befinner seg på sentralt nivå, og knytter seg til forhandlingene mellom hovedsammenslutningene og statens sentrale arbeidsgiverfunksjon. Når nye hovedtariffavtaler er vedtatt, har partene fredsplikt. De lokale partene har derfor ikke mulighet til å iverksette arbeidskamp basert på uenigheter som oppstår i de påfølgende forhandlingene på virksomhetsnivå. En konsekvens av at hovedtariffavtalene i staten har fått ulik ordlyd, er at en større andel av lønnsmidlene fordeles lokalt. To av fire hovedtariffavtaler, som til sammen omfatter rundt halvparten av organiserte arbeidstakere i staten, har siden 2022 valgt å delegere hele potten til lokal fordeling. Dette gjør at streikeretten i mindre grad omfatter fordelingen av potten. Hovedsammenslutningene har fremdeles mulighet til å streike dersom det ikke oppstår enighet om den totale rammen på oppgjøret, men streikevåpenet kan i mindre grad brukes for å sikre den fordelingen de ønsker.

Tvister som oppstår i forbindelse med lokale forhandlinger i staten, behandles av Statens lønnsutvalg (SLU). SLU har mandat til å behandle tvister som omhandler lønns- og trinnsplassering av stillinger eller stillingsgrupper, oppnormering av statsansattes stilling fra lavere til høyere grad, i tillegg til endringer i overtidsbestemmelser eller bestemmelser om begrensede særtillegg (tjenestetvistloven, § 29). Dette vil si at for begge avtaleområdene kan tvister som oppstår i forbindelse med lokale forhandlinger etter HTA 2.5.1 og ved forhandlinger på særlig grunnlag etter HTA 2.5.3 nr. 1 bringes inn for SLU. LO/YS-avtalen åpner også for at uenigheter om størrelsen på avsetningen som skal delegeres til et lavere nivå, kan tvistes i SLU. Akademikerne og Unio har fastsatt en ordning i hovedtariffavtalen om at slik avsetning skal fordeles forholdsmessig etter lønnsmassen (HTA Akademikerne/Unio, 2.5.1, bokstav b).

I forbindelse med dette forskningsprosjektet har vi fått oversendt oversikt over tvistene som har kommet inn for SLU i perioden mellom 1. januar 2017 og 28. februar 2024 fra DFD. I denne perioden har totalt 66 tvister blitt klaget inn. Oversikten viser at 17 av sakene ikke har endt med tvisteløsning. De fleste av disse har blitt trukket av partene i løpet av prosessen. 49 saker har altså endt i tvisteløsning i SLU i perioden 2017–2023 (det er ingen saker fra 2024), som gir et gjennomsnitt på 7 saker i året. Om lag

halvparten av disse tvistene har ifølge DFDs statistikk oppstått i lønnsforhandlinger tilknyttet lønnsoppgjør i staten etter HTA 2.5.1, resten stammer fra 2.5.3-forhandlinger.

Totalbildet er derfor at det er sjelden de lokale partene ikke kommer til enighet i forbindelse med de lokale forhandlingene. Intervjuene med forhandlingsansvarlige i staten på lokalt nivå bekrefter dette. Det er en omforent oppfattelse blant partsrepresentantene vi har snakket med at arbeidsgivere opplever det som en ulempe dersom tvister avgjøres i SLU. Slike prosesser er tid- og ressurskrevende, i tillegg til at de kan gå ut over arbeidsgivers omdømme. Ordningen fungerer på denne måten som et «ris bak speilet», slik flere av informantene beskrev det. SLU har også blitt beskrevet som «konfliktdepende» i lokale oppgjør, siden både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden kan ha interesse av å finne en løsning på tvisten fremfor å gå til tvisteløsning i SLU.

## 4 utfordringer for lokale forhandlinger

Overgangen fra likelydende hovedtariffavtaler til to avtaleområder har direkte konsekvenser for hvordan de lokale forhandlingene organiseres. Når potten i lønnsoppgjøret fordeles på to avtaleområder, innebærer det at det blir to parallelle forhandlingsløp lokalt. Som det ble påpekt i det foregående kapittelet, har disse to adskilte lokale forhandlingsløpene ulikt økonomisk handlingsrom som følge av de sentrale partenes prioriteringer.

Dette kapittelet gir et innblikk i hvordan partene lokalt håndterer denne forhandlingsmodellen, basert på intervjuer med lokale tillitsvalgte og arbeidsgivere i et utvalg statlige virksomheter. I utvalget har vi prioritert å undersøke forhandlingssteder der begge avtaleområdene dekker en betydelig andel av de ansatte, for å kunne belyse konsekvensene av parallelle forhandlingsløp. Intervjuene med de sentrale partene i staten gir også innblikk og synspunkter rundt mulige utfordringer med at lønnsoppgjøret lokalt organiseres på denne måten. Dette vil vi trekke inn der det er relevant.

De lokale partene velger selv hvordan de lokale forhandlingene skal organiseres innenfor hvert avtaleområde. Etter HTA 2.1 kan forbundene innenfor samme hovedsammenslutning velge å opptre som en part, eller forhandle forbundsvis. I de statlige virksomhetene vi har studert nærmere, har forbundene løst dette ulikt. Forhandlingene har vært organisert med felles forberedende møter mellom arbeidsgiver og fagforeningene innenfor begge avtaleområder. Påfølgende forhandlingsmøter har vært delt etter tariffområde. Hvorvidt disse forhandlingene har pågått parallelt eller om det ene avtaleområdet har forhandlet før det andre, har ført til noe ulik praksis i forskjellige virksomheter.

### 4.1 utfordringer for arbeidsgiver

I intervjuene vi har gjennomført med lokale parter, påpeker flere respondenter at ulikelydende hovedtariffavtaler kan skape utfordringer for arbeidsgivere i statlige virksomheter. Den mest åpenbare utfordringen er at å føre to parallelle forhandlingsløp krever mer tid og ressurser. Dette påpeker samtlige ledere vi har snakket med i staten.

Det faktum at potten avsatt til lokale forhandlinger i de siste oppgjørene har vært svært ulik mellom de to avtaleområdene, som resultat av hovedsammenslutningenes ulike forhandlingsprioriteringer, har skapt utfordringer for arbeidsgivere lokalt. Lederne vi har snakket med gir uttrykk for at de ønsker å føre en konsistent lønnspolitikk for de ansatte i sin virksomhet. Forskjellen i lokalt handlingsrom mellom de to avtaleområdene kan gjøre dette vanskelig. Innenfor avtaleområdet til Akademikerne, som siden 2022 også har omfattet Unio, har vesentlig større beløp blitt avsatt til lokale forhandlinger enn på det andre avtaleområdet i alle oppgjør siden avtalene fikk ulik ordlyd. Større lokal avsetning gir arbeidsgiver større rom til å prioritere enkelte ansatte i oppgjøret, eventuelt enkelte grupper, så lenge man kommer til enighet med forbundene om en slik prioritering. Ettersom det er større rom for denne typen prioriteringer på det ene avtaleområdet enn det andre, er utfordringen for arbeidsgivere å unngå at dette handlingsrommet

resulterer i vesentlig forskjellig lønnsutvikling for ellers like arbeidstakere dekket av ulike hovedtariffavtaler.

Samtlige arbeidsgivere i de statlige virksomhetene vi har intervjuet, peker på at ulikelydende hovedtariffavtaler gjør det krevende å føre en helhetlig lønnspolitikk i virksomheten. Forskjell i lokal pott i de to avtaleområdene kan videre gjøre det utfordrende for arbeidsgiver å gjennomføre tiltak for stillingsgrupper i lønnsoppgjørene. En arbeidsgiver i et departement fortalte at partene i det siste oppgjøret hadde blitt enige om å opprette en ny stillingstittel for seniorrådgivere med høyere faglig kompetanse og ansvar. I denne situasjonen ble det utfordrende å etablere et nytt lønnsstige for å reflektere dette løftet, fordi den lokale potten på LO/YS-avtalen var begrenset. Lokale tillitsvalgte vi har snakket med mener også at spillerommet for personalpolitikk ville vært større dersom alle forbundene forhandlet sammen.

### **Krevende med to avtaleområder**

I KDDs Kartleggingsundersøkelse fra 2023 svarer et stort flertall av virksomhetslederne i staten at det er litt, ganske, eller svært krevende å operere med to avtaleområder, på grunn av de administrative og praktiske konsekvensene (se figur 4.1). Som del av arbeidet med denne rapporten har vi fått tilgang til svarene på et åpent spørsmål fra den samme undersøkelsen, der respondentene kunne utdype sine synspunkter på avtalekonstellasjonen. Det åpne spørsmålet som ble stilt til respondentene i spørreundersøkelsen, var om det burde gjøres endringer i neste hovedtariffavtale for å få et mer forenklet lønns- og forhandlingssystem i fremtiden. Det er rimelig å forvente en viss grad av overlapp mellom respondentene som har valgt å besvare dette åpne spørsmålet, og de som ellers oppgir at ordningen med ulikelydende hovedtariffavtaler er krevende. Svarene gir derfor et innblikk i hvordan arbeidsgivere i staten som er misfornøyde med dagens ordning ønsker at hovedtariffavtalen skal se ut.

Det klart største gjennomgangstemaet blant svarene på det åpne spørsmålet er at virksomhetslederne ønsker en felles ordlyd på hovedtariffavtalen. Det nevnes at to parallelle forhandlingsløp krever mye ekstraarbeid fra arbeidsgivers side, og at lønnsutviklingen for ansatte har slått skjevt ut i de to tariffområdene på en måte som gjør det vanskelig å føre en enhetlig lønnspolitikk. Med andre ord stemmer svarene overens med innspillene vi har fått fra arbeidsgiverne vi har intervjuet i dette prosjektet.

Intervjuene tyder på at problemet rundt ulik lønnsutvikling for ellers like arbeidstakere i det siste oppgjøret har vært særlig relevant for høytlønte arbeidstakere. En høyere lokal avsetning gjør at arbeidsgivere har større muligheter til å gi lønnsmessige løft til denne gruppen dersom de tilhører Akademikerne/Unio-avtalen. Det er mulig dette også gir motsatt utslag for lavere lønte, siden de som ikke får et sentralt tillegg ikke er garantert en lønnsutvikling. I oppgjøret i 2023 tyder våre intervjuer på at det lokalt har blitt gitt generelle tillegg på Akademikerne/Unio-avtalen på de fleste virksomheter som har sikret et nedre sjikt tilsvarende det sentrale tillegget på LO/YS-avtalen for alle arbeidstakere som ble omfattet av det lokale lønnsoppgjøret.<sup>19</sup> Derfor ser det ut til at skjevhetene

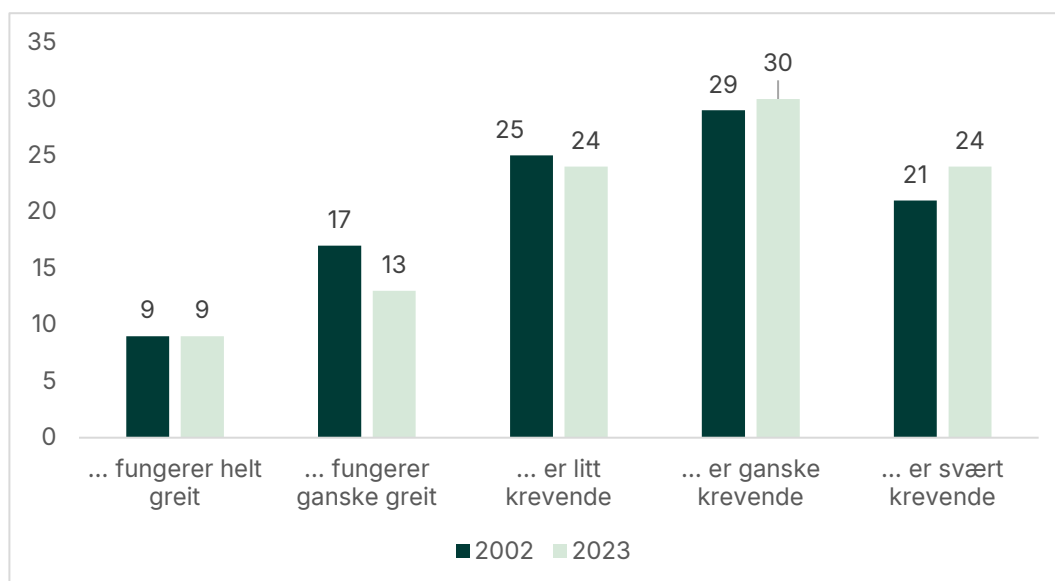
---

<sup>19</sup> En oversikt laget av Forskerforum viser at det har blitt gitt høye generelle tillegg både på universiteter og høyskoler (<https://www.forskerforum.no/slik-gikk-lonnsoppgjoret-i-2023/>) og instituttene (<https://www.forskerforum.no/slik-gikk-lonnsoppgjoret-pa-instituttene-i-2023/>)

mellom ellers like arbeidstakere på forskjellige avtaleområder slår sterkest ut for de høytlønte, og at virksomhetsledere opplever det som krevende at det ikke er like muligheter for å løfte denne gruppen i det lokale lønnsoppgjøret.

En stor andel av virksomhetslederne gir også uttrykk for at de opplever ulike lønnsystemer som tungvint. Mange har svart at de ønsker et lønnsystem basert på kronebeløp fremfor lønnstrinn, altså at et felles lønnsystem i staten skal legge seg etter det som i dag praktiseres i Akademikerne/Unio-avtalen.

**Figur 4.1.** «Staten har hatt to avtaleområder i flere år. Hvordan vurderes de praktiske og administrative konsekvensene av å ha to avtaler i dag? Det ...» 2022 (N = 157) og 2023 (N = 141). Prosent. Kilde: KDDs Kartleggingsundersøkelse.



## 4.2 Utfordring for forbundene

I intervjuene med lokale parter på arbeidstakersiden har det kommet frem at parallelle forhandlingsløp kan medføre administrative utfordringer også for forbundene. Oppdelingen av potten i lønnsoppgjøret tar utgangspunkt i lønnsmassen til de ansatte som dekkes av hvert avtaleområde. Derfor blir det viktig for forbundene at alle medlemmene deres inngår i denne utregningen. Et økt krav om å dokumentere medlemsmassen sin, har blitt nevnt i våre intervjuer som en konsekvens av overgangen til ulikelydende avtaler i staten, og som medfører en økt administrativ arbeidsbyrde. Dette løftes i størst grad frem av forbund innenfor LO/YS-avtalen, i virksomheter der dette avtaleområdet utgjør et mindretall:

«En annen utfordring som har økt i omfang er at vi må gjøre mye jobb for å finne ut hvem som tilhører hvilken avtale. Dette var et mindre problem før 2022. Det er egentlig arbeidsgivers ansvar å vite, men de har ikke alltid full oversikt. Vi har derfor måttet sjekke listene våre.» (Lokal tillitsvalgt for NTL.)

## Fordeling på ulikt tidspunkt

Én forskjell mellom sentrale og lokale tillegg er at de forhandles og utbetales på ulike tidspunkt. Dette kan ha konsekvenser for arbeidstakerorganisasjonenes mulighet til å påvirke hverandres forhandlinger, og det kan ha konsekvenser for hvem som får lønns-tillegg og hvordan lønnsmassen blir fordelt i tariffoppgjøret. Problemstillingen er særlig aktuell i staten, der to ulike sett av tariffavtaler dekker de samme arbeidstakergruppene, også i de enkelte virksomhetene.

Dersom partene i én tariffavtale velger å gi sentrale tillegg, vil disse tilleggene bli fordelt før lokale lønnsforhandlinger starter, gjerne også med et virkningstidspunkt før de lokale forhandlingene starter. For forbundene som har avsatt hovedvekten av sine lønnsmidler til lokal forhandling, kan det bli vanskeligere for lokale parter å prioritere på en annen måte enn å følge de sentrale tilleggene.

Våre intervjuer, samt gjennomgang av offentlig tilgjengelig informasjon om lønnsoppgjøret i 2023, tyder på at det sentrale kronetillegget som ble gitt på LO/YS-avtalen la sterke føringer for de lokale forhandlingene i det andre avtaleområdet. Den avtalen som forhandles først, vil langt på vei legge et gulv for de etterfølgende lokale forhandlingene når det gjelder generelle tillegg. I oppgjøret i 2023 ser vi eksempler på dette i universitetene. Medlemmene i avtalene til Akademikerne og Unio ved OsloMet fikk en lønnsøkning på 5,3 prosent, eller minimum 31 000 kroner. Ved NMBU ble resultatet 6,1 prosent, eller minimum 33 000 kroner i lønnstillegg for medlemmene i Akademikerne og Unio.<sup>20</sup>

Å forhandle lønn i etterkant av andre, kan også være en fordel. Det gjør det mulig å bruke forhandlingene aktivt for å skape seg en fordel i konkurransen om medlemmer. Når medlemmene på avtalene til LO og YS har fått 31 000 kroner sentralt, kan Akademikerne og Unio prioritere å gi egne medlemmer et høyere generelt lønnstillegg. At organisasjonene lokalt gjør slike vurderinger, bekreftes i intervjuene vi har gjennomført. Når slike effekter slår inn i enkeltvirksomheter, kan det skape uheldige interne spenninger mellom organisasjonene, og kanskje usikkerhet blant ansatte om hva som er virksomhetens lønnspolitikk.

Ulikt forhandlingstidspunkt kan også skape administrative utfordringer for de lokale partene. Et eksempel på dette som kom frem i våre intervjuer, knytter seg til tildeling av ansatte som endrer sin fagforeningstilknnytning i løpet av lønnsoppgjøret. Ansatte som bytter fagforening i løpet av avtaleperioden, vil fremdeles tilhøre sin opprinnelige avtale ut avtaleperioden frem til neste hovedtariffoppgjør. Dette gjelder derimot ikke for uorganiserte som melder seg inn i en fagforening; disse arbeidstakerne vil umiddelbart omfattes av hovedtariffavtalen som fagforeningen er part i. I virksomheter der LO og YS er størst, legges uorganiserte ansatte til dette avtaleområdet. Det innebærer at sentrale tillegg fra denne avtalen også utbetales til disse arbeidstakerne. Hvis de derimot melder seg inn i et Akademikerne- eller Unio-forbund, mister de retten på det sentrale tillegget. En tillitsvalgt fra Akademikerne vi har snakket med, hadde opplevd at nye medlemmer i forbundet måtte tilbakebetale et sentralt tillegg som tilfalt vedkommende som uorganisert arbeidstaker i en virksomhet der LO/YS-avtalen var størst. Dette har skjedd når

---

<sup>20</sup> <https://www.khrono.no/her-er-lonnsoeggjorene-ferdige-sa-mye-gar-de-ansatte-opp-i-lonn/792872>



ansatte har meldt seg inn i foreningen uten å informere sin lokale tillitsvalgte, slik at medlemskapet først ble oppdaget ved inngangen til de lokale forhandlingene. Dette er et enkelt eksempel på et fenomen som sannsynligvis har begrenset omfang i staten, men det illustrerer at oppdelingen av lønnsporten stiller store krav til at de lokale partene holder oversikt over den lokale medlemsmassen.

### **4.3 Økt ansvar for lokale parter**

Som redegjort for i kapittel 3, har virksomhetsledere i staten lenge ønsket en større avsetning til lokale forhandlinger enn det som har vært vanlig på LO/YS-avtalen og innenfor det samlede avtaleområdet i årene før 2016. En av virksomhetslederne vi intervjuet påpekte at ettersom lokale forhandlinger er tid- og ressurskrevende, spesielt med to parallelle forhandlingsløp, bør prosessens omfang rettferdiggjøres av at det settes av vesentlige summer til 2.5.1-forhandlinger. Til tross for at de lokale arbeidsgiverne vi har snakket med er positive til stor lokal avsetning i lønnsoppgjøret, har enkelte problemstillinger blitt løftet frem i forbindelse med forhandlingene på Akademikernes og Unios avtale. Arbeidsgiverne påpeker at dette stiller store krav til de lokale partene for å ivareta alle arbeidstakeres lønnsutvikling. Ettersom forbundene vil prioritere medlemsmassen, opplever flere av arbeidsgiverne at de må argumentere for at alle skal anses som en del av oppgjøret. Forbundene vil typisk ønske å ikke prioritere de uorganiserte, som arbeidsgiver har ansvaret for, samt ansatte som nylig har hatt eller snart skal få lønnsvurdering etter HTA 2.5.5. Når disse gruppene ikke mottar et sentralt bestemt generelt lønnstillegg, blir det arbeidsgivers ansvar å sikre at de har en lønnsutvikling over tid. En av arbeidsgiverne vi snakket med, beskrev det som et «tyngende ansvar» at noen arbeidstakere står i fare for å ende opp uten nominell lønnsvekst i det enkelte oppgjøret, dersom de ikke ivaretas av arbeidsgiver.

Lokale tillitsvalgte vi har snakket med har også påpekt at hovedtariffavtalene til Akademikerne og Unio stiller store krav til de lokale partene slik de har blitt praktisert, med vekt på lokal fordeling av potten. En representant for Akademikerne beskrev dette som et «sårbart og personavhengig system» som krever at man bruker mye tid på å lære opp tillitsvalgte. I likhet med intervjuene med arbeidsgivere kom det også her frem en bevissthet om at ansatte på Akademikerne/Unio-avtalen ikke er garantert en lønnsutvikling, og må aktivt prioriteres av de lokale partene.

## 5 Konsekvenser for de uorganiserte

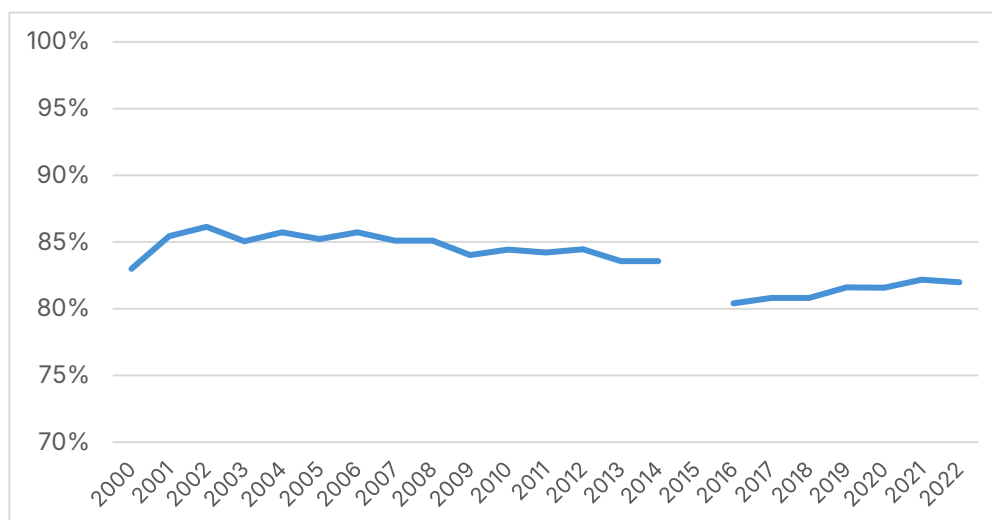
I årene etter at Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale i 2016 og frem til 2022, var ordningen at lønnsmassen til de uorganiserte arbeidstakerne fulgte det avtaleområdet som samlet dekket flest årsverk i staten. Frem til Unios overgang i 2022, var det avtaleområdet til LO, YS og Unio. Fra og med 2022 ble de to avtaleområdene omtrent jevnstore. Stortinget vedtok da en ordning som innebar at lønnsmassen til de uorganiserte skulle følge det avtaleområdet som var størst i den enkelte virksomhet, målt i årsverk.<sup>21</sup> Løsningen skulle være midlertidig, men har blitt videreført også i 2023.

I dette kapittelet skal vi diskutere konsekvenser for de uorganiserte av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. Vi starter med å gi en kort oversikt over hvem de uorganiserte i staten er, før vi redegjør for hvilke bekymringer som har vært reist knyttet til de uorganiserte – blant annet i debatten på Stortinget. Deretter skisserer vi mulige utfordringer for denne gruppen som følge av ulikelydende avtaler.

### 5.1 Hvem er de uorganiserte i staten?

Organisasjonsgraden i Norge samlet sett har ligget på rundt 50 prosent de siste årene (Nergaard, 2022). Sammenlignet med privat sektor, hvor 38 prosent av arbeidstakerne er organisert, er organisasjonsgraden i offentlig sektor 80 prosent (Ibid.). Staten har høyest organisasjonsgrad i offentlig sektor. Under viser vi utviklingen i organisasjonsgraden i staten mellom 2000 og 2022.<sup>22</sup>

**Figur 5.1. Organisasjonsgrad i staten 2000–2022. Prosent. Kilde: SSBs lønnsstatistikk koblet med informasjon om skattefradrag for fagforeningskontingent fra Skatteetaten. Fafos egne beregninger.**



Note: Figuren er en bearbejdet sammensetning av resultater fra forskningsprosjektet «Collective Organisations, Support and Sustainability» (tildeling 301280), finansiert av Norges forskningsråd. Det er et brudd i datagrunnlaget i 2015, som følge av innføringen av a-ordningen. For staten innebærer overgangen blant annet at det kom inn flere lønnsforhold

<sup>21</sup> Se Innst. 466 S – 2021–2022.

<sup>22</sup> Vi viser organisasjonsgrad blant personer. Personer med flere lønnsforhold er kun inkludert en gang. Organisasjonsgraden ville vært høyere dersom vi så på organiserte årsverk, ettersom noen personer jobber deltid. Datagrunnlaget tillater ikke å skille mellom avtaleområder.

med små stillingsbrøker. Eksempler er vitenskapelige assistenter og ferievikarer. Disse er i mindre grad fagorganiserte, og kan forklare nivåforskjellen mellom 2014 og 2016.

Figur 5.1 viser for det første at selv om organisasjonsgraden er høy i staten, er den likevel ikke 100 prosent. Om lag 18 prosent av lønntakerne i staten var uorganiserte i 2022. Det tilsvarer ca. 35 000 arbeidstakere. Den største gruppen av uorganiserte finner vi innenfor området «Undervisning ved universiteter».<sup>23</sup> Denne gruppa omfatter om lag 35 prosent av de uorganiserte i staten og består i hovedsak av yrkesgruppene student-assistenter, stipendiater og vitenskapelige assistenter. Om lag 1000 professorer befinner seg også i gruppen av uorganiserte i staten i 2022. Ytterligere 20 prosent av uorganiserte finnes innenfor områdene «Generell offentlig administrasjon», «Forsvar» og «Trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning». Den nest største yrkesgruppen av uorganiserte er «Høyere saksbehandlere i offentlig og privat virksomhet», som utgjør 16 prosent av de uorganiserte.

## 5.2 Konsekvenser for de uorganiserte

Etableringen av ulikelydende hovedtariffavtaler i staten kan få konsekvenser også for arbeidstakere som ikke er organiserte. Dette henger sammen med at de ulike avtaleområdene har forskjellig lønnsdannelse knyttet til de sentrale og lokale lønnsforhandlingene. Uorganiserte arbeidstakere som omfattes av et avtaleområde vil alltid ta del i lønnstillegg som gis gjennom sentrale forhandlinger. Ved lokale forhandlinger, vil det være opp til arbeidsgiver lokalt å avgjøre hvilke lønnstillegg uorganiserte arbeidstakere skal få.<sup>24</sup>

I årene 2016–2021, hvor lønnsmassen til de uorganiserte fulgte LO/YS/Unio-avtalen, var de uorganiserte omfattet av de sentrale lønnstilleggene som ble gitt i lønnsoppgjørene, og som utgjorde en betydelig andel av den samlede lønnsveksten i staten i perioden. I tillegg kunne de uorganiserte få ta del i lønnstilleggene som ble gitt lokalt. Med den nåværende ordningen, der lønnsmassen for de uorganiserte skal følge det avtaleområdet som er størst i den enkelte virksomhet, målt i årsverk, vil kun uorganiserte som faller inn under avtaleområdet LO/YS være omfattet av sentrale tillegg, gitt dagens lønnspolitikk blant hovedsammenslutningene. Det gjelder ca. 20 prosent av forhandlingsstedene i staten i 2023.<sup>25</sup> Uorganiserte på de resterende forhandlingsstedene (og ved fordeling av den lokale potten i avtaleområdet LO/YS) vil i stor grad måtte ivareta av arbeidsgiver lokalt, for å få ta del i de årlige lønnsoppgjørene.

I diskusjonen på Stortinget som fulgte etter Unios kunngjøring av at de ville inngå en likelydende hovedtariffavtale med Akademikerne i 2022, uttrykte særlig partiene SV og Rødt bekymring for at det kunne oppstå en systematisk forskjellsbehandling eller vilkårlige utslag i lønnsdannelsen til uorganiserte arbeidstakere avhengig av hvilket

---

<sup>23</sup> Etter SN2007 på 4-siffernivå.

<sup>24</sup> Se eksempelvis Prop. 96 S (2017–2018) side 7: «Dei uorganiserte skal, med bakgrunn i dei einskilde verksemdene sin lønspolitikk, sikrast lønsutvikling på like linje med dei organiserte arbeidstakarane, og det er arbeidsgjevar sitt ansvar å ivareta dette.».

<sup>25</sup> Hvem de uorganiserte skal følge, fremgår av vedlegg til brev om lokale forhandlinger i staten: [https://www.regjeringen.no/contentassets/dcca9f82d0ef40a58b05166d1a7bb1f2/gjennomsnittslonn\\_og\\_hjelpeark\\_2023.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/dcca9f82d0ef40a58b05166d1a7bb1f2/gjennomsnittslonn_og_hjelpeark_2023.pdf)

avtaleområde de ble omfattet av. Partiene var særlig bekymret for lavlønte som var uorganiserte, noe som kommer frem i følgende uttalelse fra SVs Sara Bell:

«Situasjonen er at uorganiserte lavtlønte nå risikerer å skulle bli del av en lønns-  
pott fordelt individuelt, som er kjempet fram for å forbedre lønnsvilkårene til ut-  
danningsgruppene i protest mot lavtlønnspolitikken og måten disse sammen-  
slutningene mener at rammebegrensningene i frontfaget påvirker deres lønns-  
vekst.» (Stortinget, sak 14, 16. juni 2022)

De uorganiserte har naturlig nok ingen til å representere seg i kollektive lønnsforhand-  
linger, og må sette sin lit til individuell dialog med arbeidsgiver og at arbeidsgiver ivare-  
tar de uorganisertes interesser i de kollektive forhandlingene.

Dersom lokale parter forhandler frem generelle tillegg eller tillegg til særskilte grupper,  
vil lønnstilleggene også kunne komme uorganiserte til gode. Der lønnen gis i form av in-  
dividuelle tillegg, er det av stor betydning for de uorganiserte at arbeidsgiver ivaretar  
deres interesser, gjennom å påse at en andel av lønnsporten tilfaller de uorganiserte,  
slik at de ikke nedprioriteres.

I hvilken grad uorganiserte prioriteres av arbeidsgiver i de lokale lønnsforhandlingene,  
kan henge sammen med den enkelte arbeidstakers verdi på arbeidsmarkedet og betyd-  
ning for virksomheten. Det er med andre ord ikke gitt at de uorganiserte kommer dår-  
ligst ut. I politiet har vi for eksempel blitt fortalt av vår informant på arbeidstakersiden at  
de uorganiserte primært er høytlønte ledere, og de prioriteres høyt av arbeidsgiver i de  
lokale forhandlingene. I 2023 skal dette ha ført til at uorganiserte i politiet kom bedre ut  
prosentvis enn de fagorganiserte.

Samtidig har mediesaken fra UiT Norges arktiske universitet<sup>26</sup> vist at utelukkende lokale  
forhandlinger kan slå uheldig ut for de uorganiserte. Der ble partene enige om et gene-  
relt tillegg til alle, inkludert uorganiserte, på 4,23 prosent i 2023. I tillegg fikk ansatte  
som var medlemmer av en fagforening under Unio eller Akademikerne et tillegg på 3,13  
prosent. Dette siste tillegget var forbeholdt fagorganiserte. Det er ikke uvanlig at det  
fremmes individuelle krav på vegne av fagorganiserte enkeltindivider i de lokale for-  
handlingene. Det spesielle med saken ved UiT er at det ble differensiert mellom organi-  
serte og uorganiserte også når det kom til generelle tillegg. Så vidt oss bekjent har det  
ikke vært forhandlet frem tilsvarende løsninger i andre virksomheter i staten i 2023.

I intervjuene med arbeidstakerpartene sentralt og lokalt har vi bedt om synspunkter på  
konsekvenser for de uorganiserte i lys av ulikelydende hovedtariffavtaler. Unio og Aka-  
demikerne sentralt fremhevet i intervjuene at det bør lønne seg å være fagorganisert.  
Dette synspunktet synes også å være rådende blant lokale tillitsvalgte i begge avtale-  
områder. Det fremheves at medlemskap i en fagforening representerer en betydelig  
kostnad, som bør kaste av seg i lønnsforhandlingene. De uorganiserte sees på som  
«gratispassasjerer» i så måte, ettersom de ikke tar del i kostnaden det er å være fagfo-  
reningsmedlem, og heller ikke bidrar til å opprettholde en høy organisasjonsgrad. Disse

---

<sup>26</sup> <https://www.khrono.no/ansatte-som-ikke-er-med-i-fagforening-taper-titusener/822967>

synspunktene kommer også til uttrykk i et intervju med hovedtillitsvalgt for Forskerforbundet ved UiT:

«Forskerforbundet jobber for våre organiserte, jeg jobber ikke for de uorganiserte. Vi har som mål at det skal lønne [seg] å være organisert.» (J. Svarstad, 2023.)

Dette er et ganske vanlig synspunkt blant tillitsvalgte i forbund tilknyttet alle hovedorganisasjonene. I våre samtaler med både arbeidsgivere og tillitsvalgte i denne undersøkelsen, går det klart frem at organisasjonene i liten grad er opptatt av å sikre uorganiserte arbeidstakere lønnstillegg i de lokale lønnsforhandlingene, men at arbeidsgiver må ta ansvar for disse. En implikasjon av dette er at det hviler et ekstra ansvar på arbeidsgiver for å ivareta de uorganiserte når lønnsdannelsen i økende grad skjer lokalt.

## 6 Lønnsdannelsens utfall

Historisk har innslaget av sentrale tariff tillegg vært stort i staten sammenlignet med andre deler av det norske arbeidsmarkedet. Dagens situasjon med to hovedtariffavtaler innebærer i praksis at en større andel av lønnsdannelsen foregår lokalt. Det kan ha ulike typer implikasjoner for lønnsutfall.

En mulig konsekvens av økt lokal lønnsdannelse kan være økte lønnsforskjeller. Tidligere empirisk forskning fra våre nordiske naboland Sverige og Danmark gir støtte til en slik hypotese. Dahl et al. (2013) undersøkte blant annet hvordan overgangen til tariffavtaler uten lønnssetser (desentraliserte lønnsforhandlinger) påvirket lønnsfordelingen i privat sektor i Danmark. De fant at lønnspremien etter overgangen var mer enn dobbelt så stor i den 95te kvantilen som i den femte. For Sverige, finner Calmfors et al. (2018) lignende resultater for sykepleiere i offentlig sektor som går fra å være dekket av en tariffavtale med sentralt bestemte lønnssetser til en såkalt «sifferlös avtale» i tidsperioden 2008–2013: lønnsfordelingen øker.

To separate forhandlingsløp hvor partene har ulike prioriteringer kan også ha implikasjoner for lønnsveksten i ulike grupper. Som vi har vært inne på, har hovedorganisasjonene ulike syn på utjevning og i hvilken grad det skal lønne seg å ta høyere utdanning. Slike synspunkter vil naturlig nok reflekteres i kravene som fremmes i lønnsforhandlingene.

I hvilken grad to hovedtariffavtaler med ulik vekt på sentral og lokal lønnsdannelse har konsekvenser for utfall som lønnsfordeling og lønnsvekst, er empiriske spørsmål. Etter at Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale i 2016, har en større andel av lønnsmassen blitt fordelt lokalt enn hva som har vært tilfellet i tidligere år. Det gjelder i begge avtaleområder, slik figur 3.1 i kapittel 3 viser. Innslaget av lokal lønnsdannelse steg ytterligere i 2022, da også Unio inngikk en avtale med kun lokal fordeling. Samtidig er den økonomiske rammen lik i de to avtaleområdene. Organisasjonene kan riktignok i varierende grad få tilgang til potten til de uorganiserte, få tilført midler gjennom at arbeidsgiver avsetter midler til potten, eller som følge av at ledere på øverste eller neste ledernivå tilhører vedkommende avtaleområde. Som vi skal se i kapittel 7, kan disse komponentene utgjøre vesentlige tillegg til den lokale potten. De lokale forhandlingene foregår likevel innenfor en ramme som er forhandlet frem sentralt. I tillegg kommer minstelønnsbestemmelser og likelønnsbetydning inn og legger visse føringer for lønnsstrukturen. Det er derfor grenser for i hvilken grad den lokale lønnsdannelsen i staten kan bidra til å eksemplere by opp de høyeste lønningene.

I dette kapitlet skal vi studere ulike utfall av lønnsdannelsen i staten i perioden 2011–2021/2022, med særlig vekt på perioden 2016–2021/2022 med ulikelydende hovedtariffavtaler. Vi studerer staten samlet, men skiller også mellom avtaleområder. Kapitlet er primært basert på empiriske analyser av registerdata, men deler av det tar også utgangspunkt i funn fra kvalitative intervjuer. Vi starter med å redegjøre for arbeidstakerpartenes syn på utjevning, før vi presenterer empiriske analyser av lønnsvekst og lønnsfordeling i staten. Deretter redegjør vi i delkapitlet om minstelønn for praktisering

og holdninger til minstelønn i staten, basert på informantintervjuer. Vi gir så en oversikt over lavlønnsomfang, studerer lønnsvekst i utdanningsgrupper og ser nærmere på utvikling i lønnsgapet mellom kvinner og menn.

## 6.1 Hovedsammenslutningenes syn på utjevning

Ved siden av forholdet mellom sentral og lokal fordeling, er utjevning trolig det temaet som i størst grad skiller hovedsammenslutningenes lønnspolitikk i staten. Mens LO Stat i stor grad verdsetter en sammenpresset lønnsstruktur og har et uttalt mål om å prioritere de lavest lønte, er Akademikerne som det andre ytterpunktet tilhengere av større lønnsforskjeller i staten. Vi har spurt hovedsammenslutningene om deres syn på utjevning. LO Stat ser med skepsis på økt lønnsdifferensiering og markedstankegang, og mener lønnsoppgjørene ikke handler om hvilke grupper av arbeidstakere som er mest etterspurte:

«Et lønnsoppgjør handler om fordeling av verdiskapingen, og det er ikke en markedsmechanisme. [...] Det handler om å sikre en lønnsutvikling for alle.

På tross av at det gjennomsnittlige utdanningsnivået i staten stadig øker, så øker også lønnsforskjellene. Lønnsoppgjørene må motvirke økte lønnsforskjeller mellom topp og bunn og mellom kollegaer som har like oppgaver og ansvar.» (LO Stat.)

Akademikerne har på sin side trukket frem problemet med å dekke behovet for kompetanse i staten, og mener lønn er et sentralt virkemiddel i så måte:

«Staten har en svært sammenpresset lønnsstruktur. Høyt utdannede i staten har en langt lavere lønn enn tilsvarende grupper i andre sektorer. Det blir derfor kunstig å snakke om utjevning i tariffoppgjøret i staten. Fokus må heller være på hva staten trenger av arbeidskraft, og lønn må brukes som virkemiddel for å tiltrekke seg og beholde arbeidskraften.» (Akademikerne Stat.)

I spørsmålet om utjevning, står Unio nærmere Akademikerne enn hva de gjør i synet på forholdet mellom sentral og lokal fordeling. Unio Stat mener vektleggingen av utjevning i staten har vært for stor over lang tid, og viser til at mange av deres høyt utdannede medlemmer har hatt en svakere lønnsutvikling enn grupper med lavere utdanningsnivåer:

«Staten er lønnsledende for lavt utdannede, og på jumboplass for høyt utdannede. Det er en viktig grunn til at staten sliter med å rekruttere nøkkelkompetanse. Hvis målet er å utjevne lønnsforskjeller, er staten feil sted å starte.» (Unio Stat.)

YS Stat befinner seg et sted i midten i spørsmålet om utjevning, reflektert i følgende sitat om prioritering av krone- og prosenttillegg:

«Vi har normalt vært opptatt av en fordeling mellom ulike element som generelle tillegg og lokal avsetning. Det gir muligheter både for de sentrale partene og lokalt i virksomhetene. Vi organiserer bredt i staten og har medlemmer med høy utdanning

og ren profesjonsutdanning, derfor ser vi at en balanse mellom ulike element gir godt handlingsrom til god fordeling og muligheter lokalt. Vi har også vært opptatt av å ikke kun fordele lokale tillegg med kroner, men ha en kombinasjon av kroner og prosent. Det passer etter vår mening godt til den lønnsstrukturen som er i Staten og gjør at de gruppene som ligger lavere på lønnsstigen får en god utvikling og at en samtidig ivareta de som ligger høyere på en god måte. Når vi diskuterer utjevning har vårt fokus vært i Staten som tariffområde, der vi har mulighet som part til å gjøre noe.» (YS Stat.)

### **Gjennomslag for egen lønnspolitikk**

Våre intervjuer med de sentrale partene tyder på at hovedsammenslutningene opplever at det har blitt lettere å få gjennomslag for sin lønnspolitikk innenfor sitt avtaleområde etter at man fikk ulikelydende hovedtariffavtaler i staten. Etter 2022 består de to avtaleområdene av hovedsammenslutninger som har mer forenlige ønsker om lønnsoppgjørenes profil. Satt på spissen gjør dette at LO Stat og YS Stat lettere kan få gjennomslag for lønnsutjevning, mens Akademikerne og Unio kan inngå oppgjør med større lokal avsetning som gir lokale parter rom til å forme profilen i større grad. En representant for statens sentrale arbeidsgiverfunksjon vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, ga uttrykk for at avtalekonstellasjonen fra og med 2022 kan bidra til å øke forskjellene mellom avtaleområdene med hensyn til oppgjørens profil.

Det kommer frem av våre intervjuer at hovedorganisasjonene i ulik grad vektlegger en helhetlig lønnspolitikk i staten. LO Stat og YS Stat oppgir i intervju at de har mål om en sammenpresset lønnsstruktur i staten som helhet. Dette er ikke et mål for verken Unio eller Akademikerne. Derfor har hovedsammenslutningene ulik oppfatning av i hvor stor grad gjennomslag i eget avtaleområde betyr gjennomslag for egen lønnspolitikk.

## **6.2 Lønnsvekst i staten og i de ulike avtaleområdene**

I dette delkapitlet skal vi se på reallønnsveksten i staten samlet i perioden 2011–2021, samt lønnsveksten i hver av de to avtaleområdene LO/YS/Unio og Akademikerne i perioden 2016–2021. Figur 6.1 viser to varianter av den årlige lønnsveksten i staten mellom 2011 og 2021. Det vi har omtalt som ukorrigert lønnsvekst er vekst i gjennomsnittlig reallønn i staten. Denne måten å beregne lønnsvekst på innebærer at endringer i den gjennomsnittlige lønnen som ikke reflekterer reell lønnsøkning per individ, men skyldes andre faktorer – slik som et økt antall nyansettelser med lavere lønn som reduserer gjennomsnittslønnen – fremstår som lønnsvekst. Ergo kan den reelle lønnsveksten undervurderes eller overvurderes avhengig av sammensetning av arbeidstakere i staten fra år til år. Vi har derfor også beregnet en korrigert lønnsvekst, hvor vi har rensket lønnsveksten for sammensetningseffekter gjennom en *dekomponering*. Enkelt forklart går en slik dekomponering ut på å holde sammensetningen av de ulike yrkesgruppene konstant over tid, og undersøke hva lønnsveksten ville vært dersom denne sammensetningen ikke endret seg (den kontrafaktiske lønnsveksten). Kontrollvariablene vi inkluderer for å beregne korrigert lønnsvekst er deltidsandel, kvinneandel, andel i hver av NAVs



14 yrkeskategorier<sup>27</sup>, og andeler i femårs aldersintervaller. Den korrigerte lønnsveksten er vist sammen med den ukorrigerede i figur 6.1 under. I tillegg viser vi gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i perioden.

### **Boks 6.1. Dekomponering av lønnsvekst og lønnsbredning.**

Dekomponeringsanalyse er en statistisk metode som brukes for å forstå forskjeller mellom grupper eller over tid i lønnsutfall. I vårt tilfelle benyttes dekomponering både i beregningene av lønnsvekst og lønnsbredning. Denne metoden splitter forskjeller i lønnsutfall inn i komponenter som kan forklares med observerbare faktorer (som alder/erfaring, arbeidstid og yrke) og komponenter som ikke lar seg forklare med disse faktorene. Teknisk estimeres det separate regresjonsmodeller for de gruppene vi sammenligner og for hvert år i perioden vi analyserer. Når vi analyserer lønnsvekst, er den avhengige variabelen den naturlige logaritmen til lønn. Når vi analyserer lønnsbredning, er den avhengige variabelen den naturlige logaritmen til varians i lønn. Spesifikt tar vi utgangspunkt i *Oaxaca-Blinder dekomponering*.

**Lønnsvekst-dekomponering** legger vekt på å forstå forskjeller i gjennomsnittlig lønn mellom grupper eller over tid. Ved å estimere lønnsregresjoner for de relevante gruppene og/eller periodene, kan man skille mellom den delen av lønnsforskjellene som kan tilskrives forskjeller i observerbare karakteristikk, og den delen som forblir uforklart. Dekomponeringen forutsetter at vi bruker det *geometriske* gjennomsnittet til å måle lønnsveksten. Vekst i det geometriske gjennomsnittet tar utgangspunkt i endring i den naturlige logaritmen til lønn fra år til år. Dekomponeringen tillater oss å skille mellom:

*Ukorrigeret lønnsvekst*: vekst i *aritmetisk* gjennomsnitt<sup>28</sup>, altså vekst i gjennomsnittlig reallønnsnivå fra periode til periode.

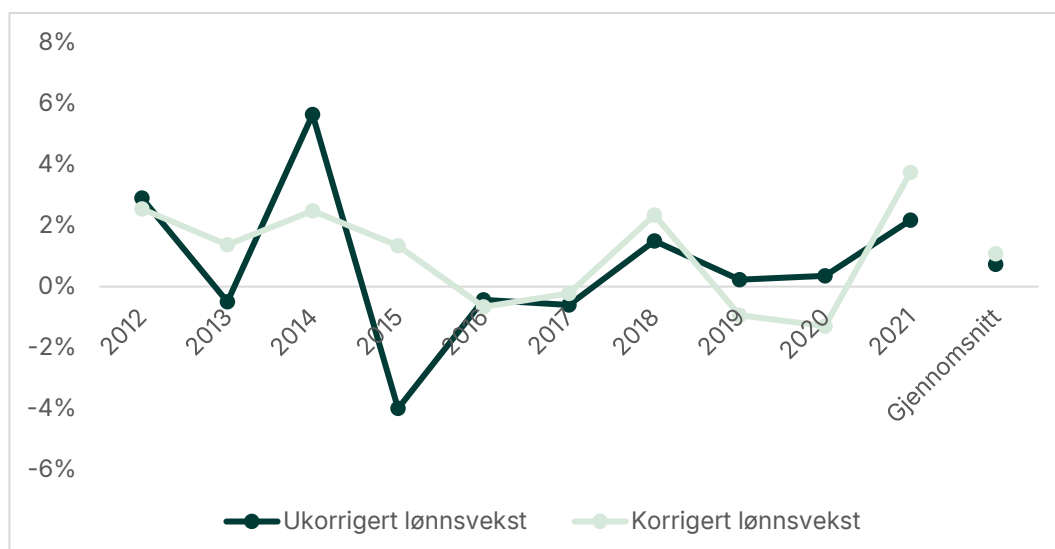
*Korrigeret lønnsvekst*: endring i den naturlige logaritmen til reallønn (vekst i geometrisk gjennomsnitt), korrigeret for endret sammensetning av yrkesgruppen over tid. Størrelsen gir lønnsveksten ved uendret sammensetning av lønnsstakere fra året før, dvs. den *kontrafaktiske* lønnsveksten.

**Lønnsbrednings-dekomponering** tillater oss å splitte variansen (spredningen) i lønn i to komponenter: varians innen virksomheter og varians mellom virksomheter. Gjennom en slik dekomponering kan vi undersøke hvilken betydning forskjeller mellom virksomheter og forskjeller innad i virksomheten har for utviklingen i den samlede lønnsbredningen. Denne analysen er nyttig for å forstå i hvilken grad observerbare faktorer bidrar til ulikhet i lønnsfordelingen innad i eller mellom virksomheter.

<sup>27</sup> De 14 yrkesgruppene er: Ledere, Ingeniør- og ikt-fag, Undervisning, Akademiske yrker, Helse-, pleie og omsorg, Barne og ungdomsarbeid, Meglere og konsulenter, Kontorarbeid, Butikk- og salgsarbeid, Jordbruk, skogbruk og fiske, Bygg og anlegg, Industriarbeid, Reiseliv og transport, Serviceyrker og annet arbeid. Det er også en kategori for Ingen yrkesbakgrunn eller uoppgitt. Se under punkt 4.2.1 Yrkesklassifisering her: [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-ledige-stillinger/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/om-statistikken-ledige-stillinger/4.begreper-kjennemerker-og-grupperinger_kap)

<sup>28</sup> Beregning av lønnsvekst med utgangspunkt i aritmetisk eller geometrisk gjennomsnitt, gir tilnærmet sammenfallende resultater.

**Figur 6.1. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn. Korrigert og ukorrigert. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2011–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



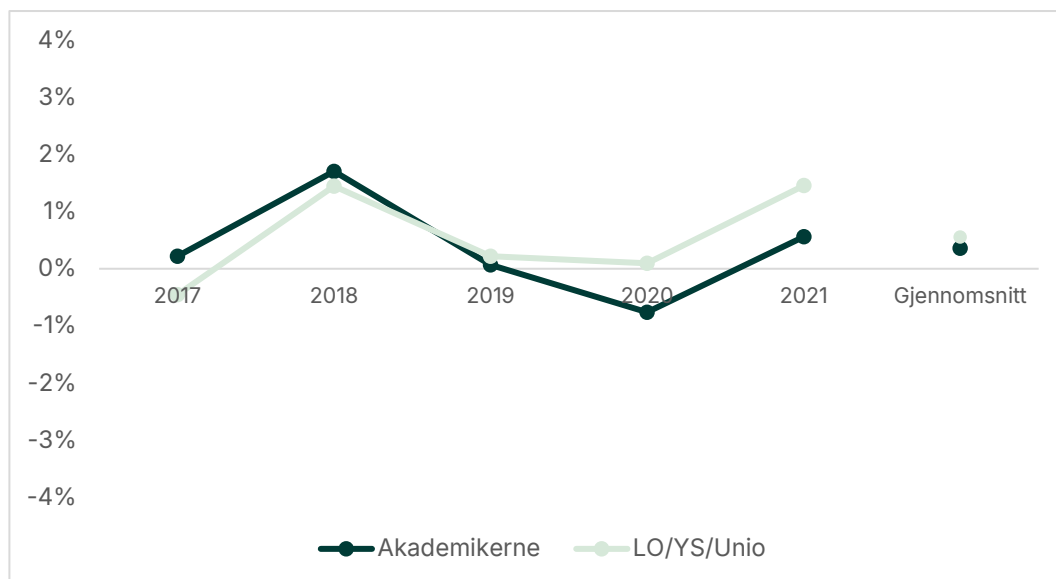
Som vi ser fra figuren, er det en viss forskjell mellom den ukorrigerede og den korrigerede lønnsveksten i enkelte år. Differansen mellom de to grafene er tilnærmet lik det vi kan kalle sammensetningsbidraget til lønnsveksten, dvs. bidraget som skyldes at sammensetningen av arbeidstakere endres fra år til år.<sup>29</sup>

Den korrigerede reallønnsveksten i staten har svingt mellom 0 og 4 prosent mellom 2011 og 2021, med et gjennomsnitt over alle årene på i overkant av 1 prosent. Samlet i perioden har det altså vært en svak kjøpekraftsforbedring blant statsansatte.

Med avtalesplitten i 2016 ble det innført to parallelle forhandlingsløp i staten. At den økonomiske rammen er lik i hvert av de to avtaleområdene, skulle isolert sett tilsi en noenlunde lik lønnsvekst. Det kan imidlertid være forhold som tilsier at lønnsveksten varierer mellom avtaleområder fra år til år. Dersom det er en skjevfordeling i arbeidsgivers tilskudd til potten etter HTA 2.5.1, bruk av 2.5.3-forhandlinger eller lønnsjustering for nyansatte etter 2.5.5 tredje ledd, kan det få utslag i lønnsveksten mellom avtaleområder. Det samme vil endret sammensetning av arbeidstakere. Vi viser ukorrigert lønnsvekst i avtaleområdene Akademikerne og LO/YS/Unio i figur 6.2 under.

<sup>29</sup> I tillegg vil differansen mellom justert og ujustert lønnsvekst kunne fange opp endret betydning av de ulike kontrollvariablene over tid.

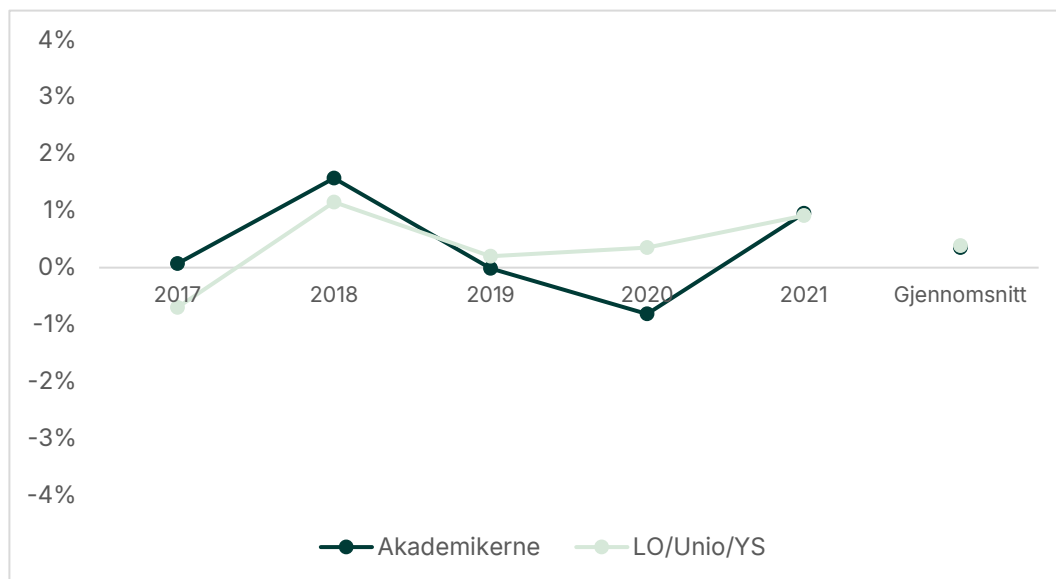
**Figur 6.2. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn etter avtaleområde. Lønn i alt. Ukorrigert. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i staten i samme stilling i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



Figuren viser at lønnsveksten har utviklet seg relativt parallelt i de to avtaleområdene mellom 2016 og 2021. Akademikerne har hatt en noe lavere reallønnsvekst mellom 2019 og 2021, noe som gjør at gjennomsnittet for perioden er litt lavere for dette avtaleområdet. For perioden som helhet har begge avtaleområder hatt en svak reallønnsforbedring.

Tar vi hensyn til sammensetningsendringer, slik vi har gjort i figur 6.3 under, har lønnsveksten vært likere i de to avtaleområdene mellom 2020 og 2021. I gjennomsnitt har lønnsveksten vært praktisk talt den samme i de to avtaleområdene i perioden.

**Figur 6.3. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn etter avtaleområde. Lønn i alt. Korrigert. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i staten minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



### 6.3 Lønnsspredning

En mulig følge av to ulike hovedtariffavtaler, der den ene i hovedsak går inn for lokal fordeling, er økt lønnspredning over tid. Isolert sett skulle en tariffpolitikk som baserer seg på at mest mulig av lønnsdannelsen skjer lokalt tilsi at grupper med relativt høyere forhandlings-/markedsrett i større grad tilgodesees i lønnsforhandlingene enn grupper med lavere forhandlingsrett. Dette vil kunne bidra til større lønnsforskjeller mellom grupper der det forhandles lokalt. Samtidig vil betydningen for lønnsforskjellene av økende lokal lønnsdannelse i stor grad avhenge av profilen på de lokale oppgjørene. Hvorvidt lønnstillegg gis som generelle tillegg til alle eller som individuelle tillegg, om tilleggene gis i form av prosent, kronetillegg eller lønnstrinn, samt om enkeltgrupper (f.eks. uorganiserte og midlertidig ansatte) ikke prioriteres, har implikasjoner både for lønnsforskjeller innad i og mellom virksomheter. I tillegg vil arbeidsgivers eventuelle grep for å jevne ut skjevheter som måtte oppstå som følge av ulike avtaleområder på den enkelte arbeidsplass, kunne ha betydning for lønnspredningen. I dette kapitlet skal vi studere hvordan lønnsforskjellene i staten har utviklet seg mellom 2011 og 2021.

Det er flere ulike måter å fremstille lønnspredning på. I dette delkapitlet tar vi utgangspunkt i to vanlige lønnspredningsmål: varianter av relative mål og varians. Disse har begge styrker og svakheter, som er nærmere redegjort for i boks 6.2. Vi starter med å studere hvordan de relative lønnspredningsmålene p90/p10, p90/p50 og p50/p10 har utviklet seg i staten i perioden 2011–2021. Det er vist i figur 6.4 under.

#### Boks 6.2. Mål på lønnsforskjeller.

##### **Relative Mål**

Relative mål sammenligner lønninger på ulike punkter i lønnsfordelingen, når lønningene er sortert fra de laveste til de høyeste nivåene. Slike mål er intuitive og enkle å forstå, og har den fordelen at de plukker opp endringer i lønnsforskjeller som drives av bevegelser i toppen eller bunnen av lønnsfordelingen. Svakheter ved disse målene er at de er sensitive for ekstremverdier i toppen og bunnen av lønnsfordelingen, samt at de ikke fanger opp den totale variasjonen eller spredningen i lønnsfordelingen. De mest brukte relative målene inkluderer:

**P90/P50:** Sammenligner lønnsnivået i 90. persentilen (personen som tjener mer enn 90 prosent av øvrige statlige ansatte) med medianlønnen/50. persentilen (personen som tjener mer enn halvparten av statlige ansatte). En høy verdi tyder på større lønnsulikhet blant de høyest betalte i staten.

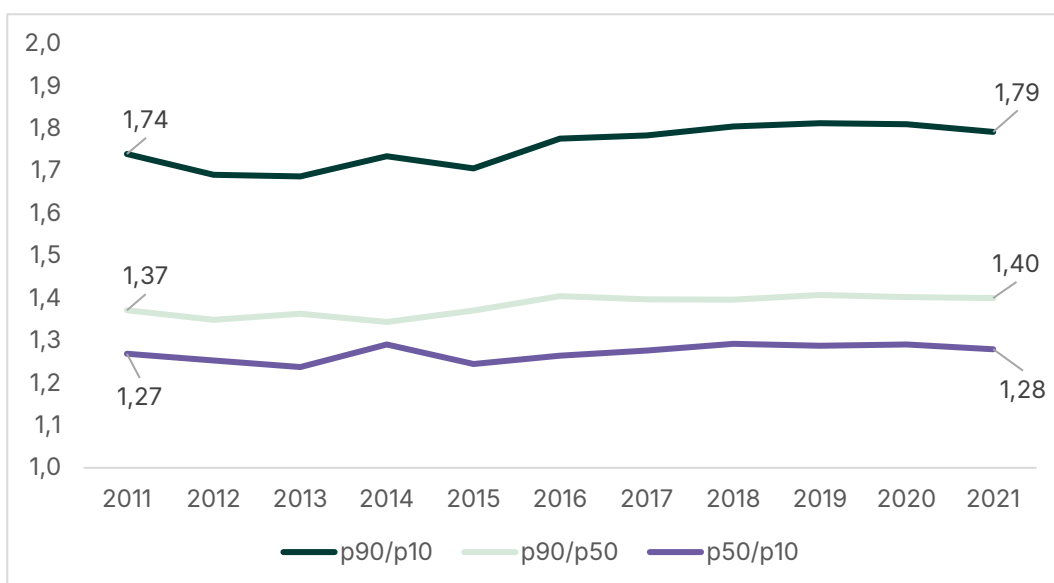
**P50/P10:** Sammenligner medianlønnen med lønnsnivået til 10. persentilen (personen som tjener mer enn 10 prosent av de statlig ansatte). En høy verdi indikerer større ulikhet blant de lavest betalte i staten.

**P90/P10:** Sammenligner lønnsnivået som er høyere enn 90 prosent av lønningene i staten, med lønnsnivået som er høyere enn 10 prosent av lønningene. Målet gir en direkte indikator på den samlede lønnsulikheten innen staten ved å vise spredningen mellom høye og lave lønnsnivåer i staten.

### Varians

Varians måler den generelle spredningen av lønninger og viser hvor mye individuelle lønninger avviker fra gjennomsnittet. Varians er sensitiv for endringer over hele lønnsfordelingen, ikke bare i de øvre eller nedre endene. En høyere varians indikerer en større spredning av lønninger. Svakheterne ved et mål som varians, er at det kan være mindre intuitivt forståelig, og at det ikke spesifikt kan avdekke ulikheter mellom ulike deler av lønnsfordelingen, slik som forskjellen mellom de høyest og lavest lønnede.

**Figur 6.4. Relative mål på lønnsbredning. P90/p10, p90/p50 og p50/p10. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



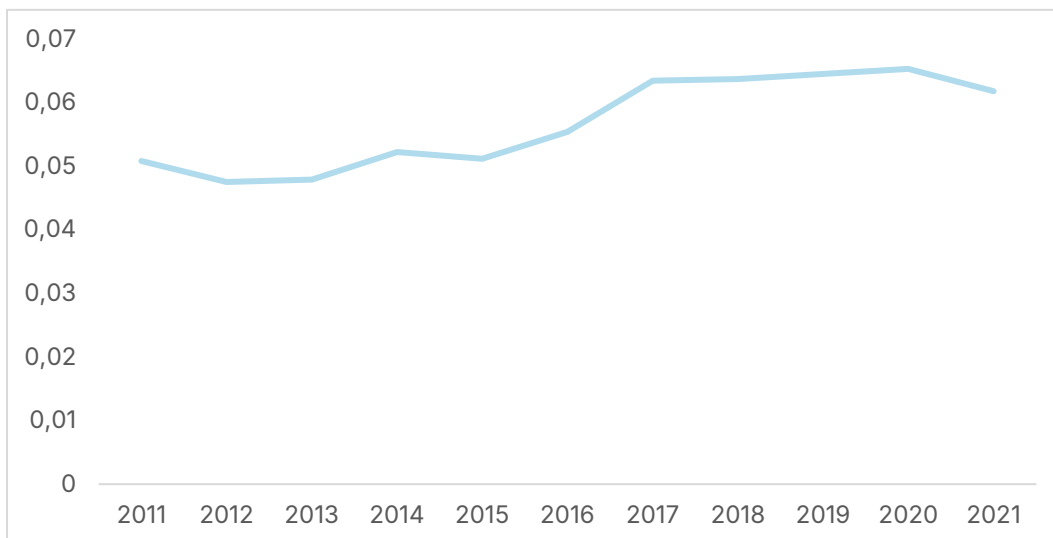
Som figur 6.4 viser, har lønnsbredningen i staten vært relativt stabil mellom 2011 og 2021. Den øverste grafen, p90/p10, forteller oss at lønnsnivået som har 90 prosent av lønnsnivåene under seg i staten var mellom 1,7 og 1,8 ganger så høyt som lønnsnivået som hadde ti prosent av lønningene under seg i perioden 2011–2021.<sup>30</sup> Til sammenligning var dette forholdstallet på 2,61 i privat sektor i 2021 (figur 3.1 i Dapi & Svarstad, 2024).

Det var noe økning i p90/p10 mellom 2015 og 2016, som dels drives av toppen, dels av bunnen av lønnsfordelingen, jfr. svak økning også i p90/p50 og p50/p10. Økningen samsvarer med året Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale, men det er vanskelig å konkludere med at økningen skyldes avtalesplitten, ettersom det har vært fluktusjoner i lønnsbredningen også tidligere år. Etter 2016 er bildet preget av stor grad av stabilitet, med nesten flat utvikling i alle de tre relative målene.

<sup>30</sup> Det indikerer noe lavere anslag enn det Dapi & Svarstad (2024) finner basert på SSBs lønnsstatistikk. Vi minner i den forbindelse om at dataene som ligger til grunn for figur 6.4 kun omfatter ansatte som minst har vært ansatte i to år, altså ikke nyansatte. I tillegg er en del grupper utelatt fra statistikken, slik vi har redegjort for i kapittel 2.2.

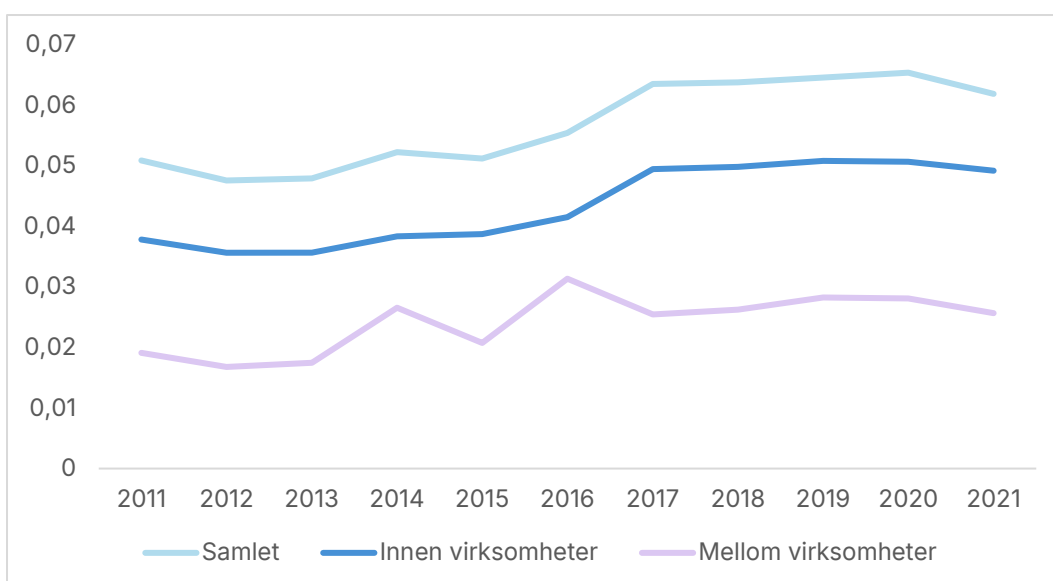
Tar vi utgangspunkt i det alternative lønnsspredningsmålet varians, ser vi en noe tydeligere økning i lønnsforskjellene i staten i årene 2015 til 2017 enn vi så i de relative lønns-spredningsmålene. Dette er illustrert i figur 6.5. Varians er et mål på hvor godt gjennomsnittet treffer i en fordeling. Økt varians indikerer større *spredning* i lønningene. En mulig forklaring på at økningen i variansen er tydeligere enn økningen i de relative lønns-spredningsmålene, kan være at medianlønnen (P50) har økt i takt med lønningene på 90. og 10. persentil. En slik utvikling ville medføre at selv om spredningen øker, forblir forholdet mellom nøkkelpunkter i lønnsfordelingen relativt konstant.

**Figur 6.5. Ujustert lønnsspredning i staten. Heltidsekivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



For å komme nærmere en forklaring på hva som driver lønnsforskjellene i staten, har vi i figur 6.6 under dekomponert, dvs. brutt ned, den samlede variansen i lønn i to deler: den delen av lønnsspredningen som skyldes lønnsvariasjon *innen* virksomheter, og den delen som skyldes lønnsforskjeller *mellom* virksomheter. Den samlede variansen er den samme som vi viste i figur 6.5.

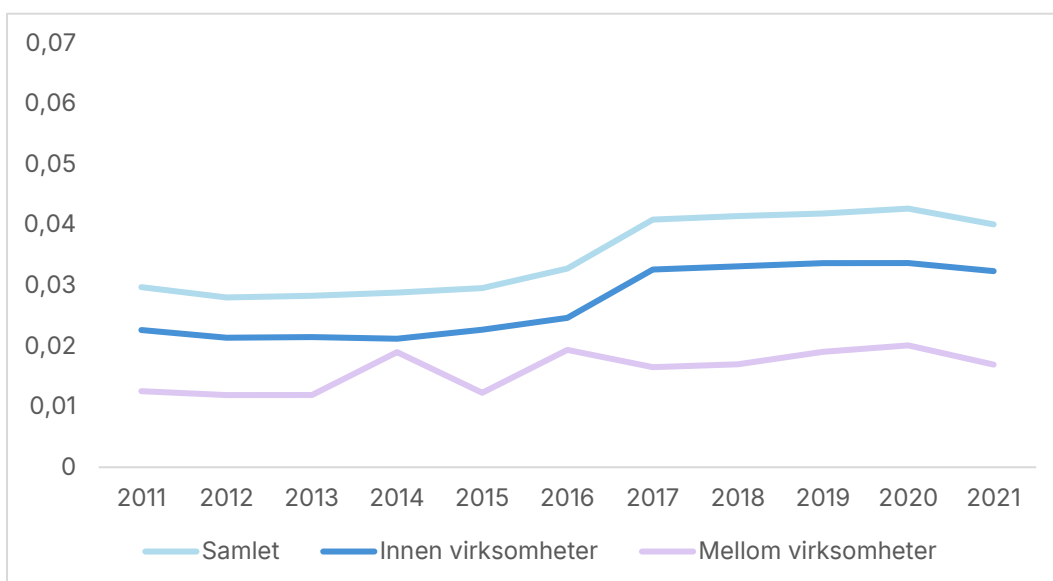
**Figur 6.6. Ujustert lønnsspredning. Samlet, innen og mellom virksomheter. Heltidsekivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



Varians innen virksomheter forteller oss hvor mye av den totale lønnsvariasjonen som skyldes forskjeller i lønninger mellom ansatte som jobber for samme arbeidsgiver, mens varians mellom virksomheter sier noe om hvordan gjennomsnittslønningene varierer fra en virksomhet til en annen. En første observasjon er at det er lønnsforskjeller innen virksomheter som i størst grad bidrar til lønnsspredning i staten. Dette er i samsvar med tidligere studier av staten, se f.eks. Schøne (2006) og Dapi og Svarstad (2024).<sup>31</sup> Deretter kan vi merke oss at det er en tydeligere økning i lønnsforskjellene innen virksomheter enn i lønnsforskjellene mellom virksomheter mellom 2011 og 2021. Økningen i samlet varians mellom 2015 og 2017 ser dels ut til å være drevet av økt lønnsspredning mellom virksomheter fra 2015 til 2016, og en ganske tydelig økning i lønnsspredningen innad i virksomhetene fra 2016 til 2017. Fra 2017 er spredningen stabil, med en svakt nedadgående tendens i 2021. Igjen er det vanskelig å konkludere bastant på om økningen i lønnsforskjeller skyldes at man fikk ulikelydende tariffavtaler, og med det en større vekt på lokal lønnsdannelse i deler av staten fra 2016.

En annen faktor som kan påvirke lønnsforskjellene, er endret sammensetning av arbeidstakere over tid. I figur 6.7 har vi gjennom regresjonsanalyse tatt hensyn til at det ikke er de samme ansatte som jobber i staten over tid. I figuren viser vi litt forenklet sagt hvor stor lønnsspredningen ville vært i perioden 2011 til 2021 dersom det ikke var noen endringer i kjønns sammensetning, alders sammensetning, deltidsandel og yrkessammensetning.

**Figur 6.7. Justert lønnsspredning. Samlet, innen og mellom virksomheter. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2016–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



Å kontrollere for sammensetning har den virkningen at lønnsspredningen reduseres sammenlignet med det vi kunne observere i figur 6.6. Det er naturlig, ettersom vi

<sup>31</sup> Resultatet, dvs. at lønnsspredning innad i virksomheter bidrar mer til samlet lønnsspredning enn spredning i lønninger innad i virksomheter i staten, går inn i en internasjonal litteratur som indikerer at den gjennomsnittlige andelen av lønnsforskjeller som kan forklares med lønnsspredning innad i bedrifter på tvers av OECD-land, er på ca. 50 prosent (OECD, 2021). At lønnsforskjeller mellom virksomheter i staten i mindre grad bidrar til den samlede lønnsspredningen enn «det vanlige», må sees i lys av at statlige arbeidsgivere er mer koordinerte enn arbeidsgivere f.eks. i privat sektor, ettersom alle er underlagt den samme økonomiske rammen for lønnsoppgjørene.

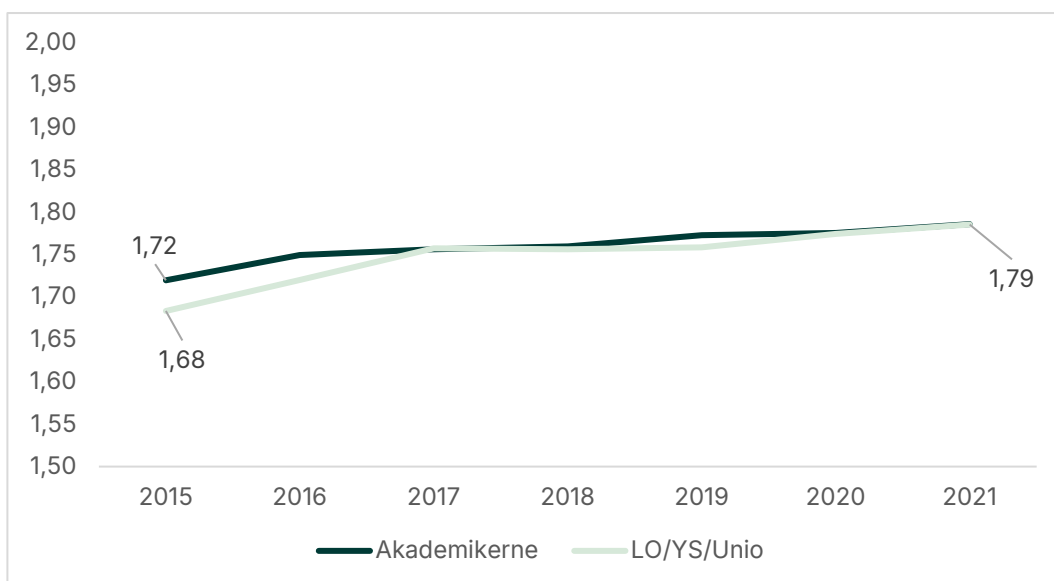
gjennom regresjonsanalysen «fjerner» den delen av lønnsfordelingen som skyldes forskjeller i kjønn, alder, deltid og yrke. Substansielt er det imidlertid ingen store endringer i forholdet mellom de to varianskomponentene. Det er fremdeles variasjon i lønninger innad i virksomheter som er den viktigste kilden til lønnsforskjeller i staten. Også utviklingen med økende lønnsfordeling fra 2015 til 2017, med etterfølgende utflating, består. Det behøver imidlertid ikke å bety at avtalesplitten i 2016 er årsaken til dette nivåhoppet i lønnsfordeling. En alternativ årsak kan være endringer i datagrunnlaget i den samme perioden. Selv om lønnsdataene som ligger til grunn for figur 6.7 i utgangspunktet skal være sammenlignbare over tid, kan vi ikke utelukke at økningen i lønnsfordelingen har sammenheng med innføringen av a-ordningen i 2015. Mens man i SSBs lønnsstatistikk hadde et betydelig brudd i staten i 2015, i den forstand at det kom inn et stort antall lønnsforhold som tidligere ikke hadde vært registrert i statistikken, er populasjonen i lønnsdataene fra DFØ lik før og etter innføringen av a-ordningen. Det som imidlertid endret seg i 2015, var lønnsbegrepet som skulle innrapporteres av arbeidsgiverne. Kort sagt gikk man fra å måle et representativt lønnsnivå, til isteden å rapportere *utbetalt lønn* på et gitt tidspunkt. Endringen kan ha hatt innvirkning på lønnsfordelingen, og overlapper med perioden da Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale. Det er derfor ikke mulig å etablere noen årsakssammenheng på dette punktet. At variansen har holdt seg relativt stabil i årene etter at man fikk en ny avtalekonstellasjon i staten, er også et argument som taler for at avtalesplitten i liten grad har bidratt til en akselererende økning i lønnsforskjellene – i perioden vi har data for.

### **Lønnsfordeling innad i avtaleområder**

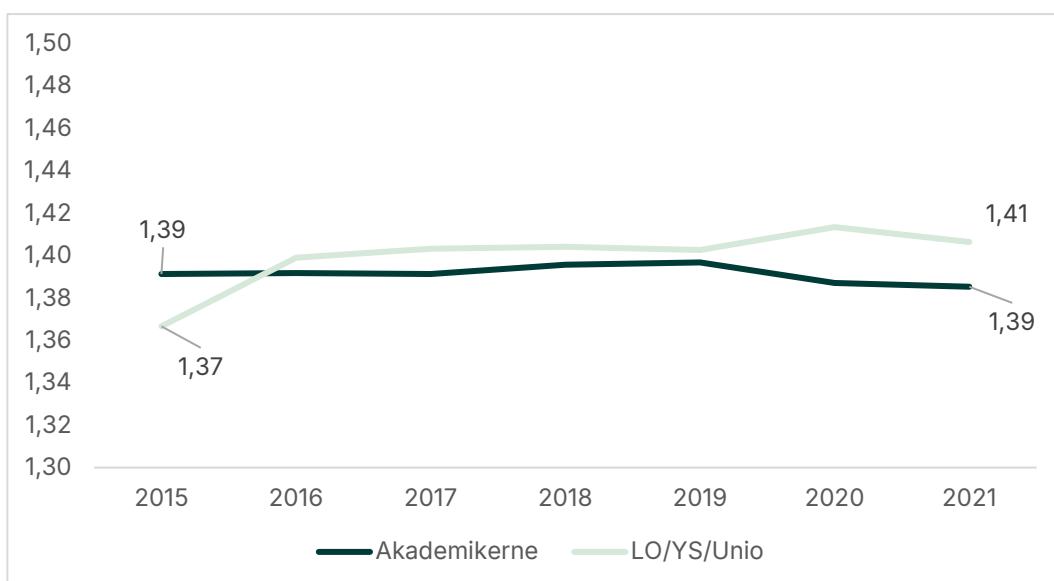
Det kan tenkes at lønnsforskjellene har utviklet seg ulikt innad i de to avtaleområdene, som følge av ulike sentraliseringsnivå i lønnsdannelsen. Vi viser utviklingen i ulike lønnsfordelingsmål i hvert avtaleområde under. Det er verdt å minne om at lønnsnivåene i de to avtaleområdene er svært ulike. Gjennomsnittlig reallønn i avtaleområdet til Akademikerne var ca. 17 prosent høyere enn LO/YS/Unio i perioden 2015–2021. Det vi måler under er hvor sammenpresset lønningene er mellom arbeidstakere som omfattes av det samme avtaleområdet, dvs. høy lønn relativt til lav lønn, høy lønn relativt til midten osv., *innad* i avtaleområdene Akademikerne og LO/YS/Unio.



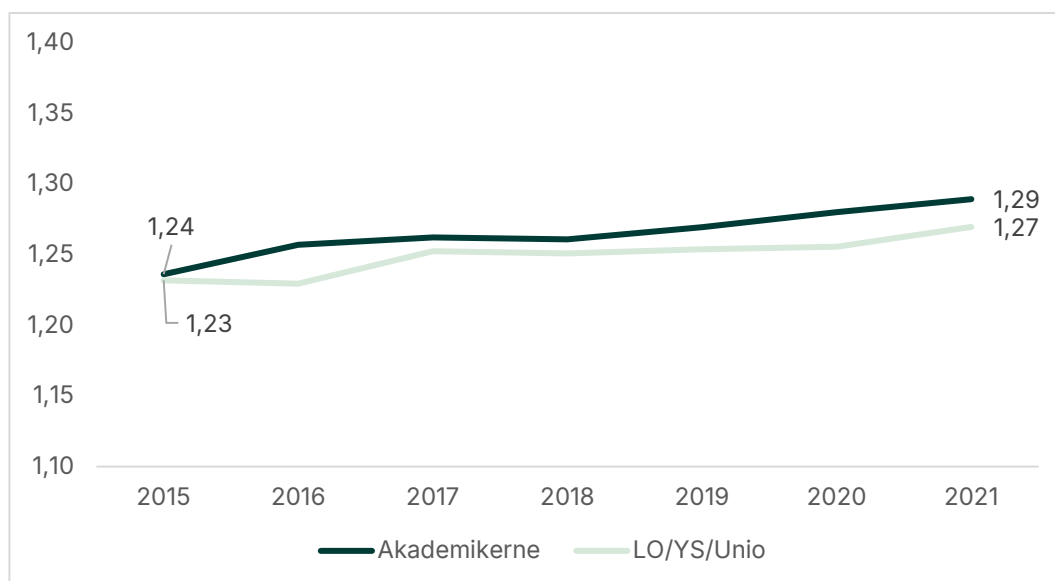
**Figur 6.8. P90/p10 innad i avtaleområder. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2015–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



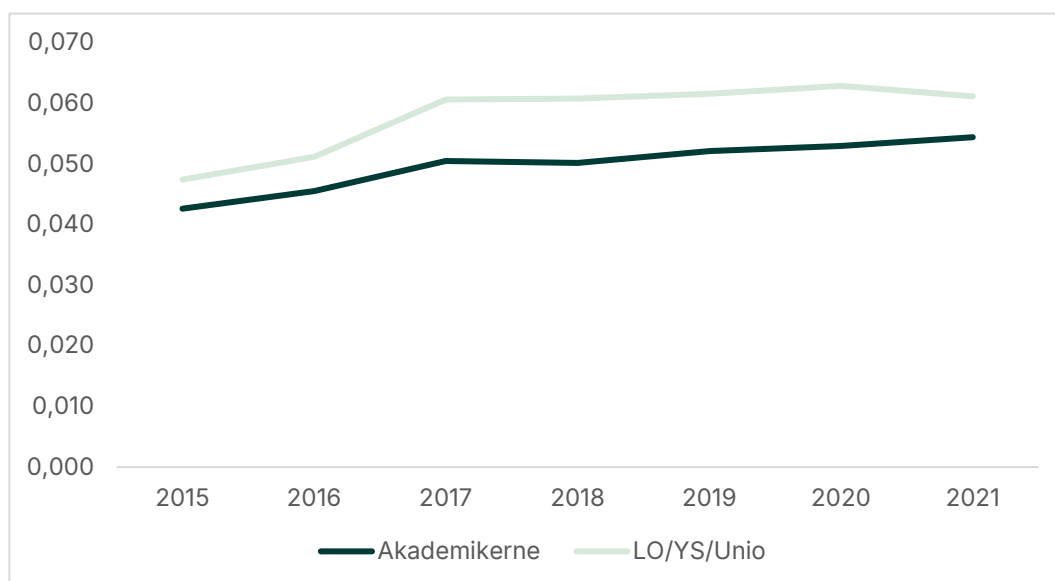
**Figur 6.9. P90/p50 innad i avtaleområder. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2015–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



**Figur 6.10. P50/p10 innad i avtaleområder. Heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2015–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



**Figur 6.11. Varians i avtaleområder. Logaritmen til heltidsekvivalent realmånedslønn i alt. 2015–2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



Basert på figurene over, kan vi ikke konkludere med noen store forskjeller i utvikling i lønnsspredning mellom de to avtaleområdene. Grafene for p90/p10 overlapper i store deler av tidsperioden, og viser en svakt økende tendens. Det er kun små endringer i p90/p50 i avtaleområdet LO/YS/Unio, mens dette forholdstallet er helt stabilt blant Akademikerne medlemmer. Lønnsspredningen i bunnen, dvs. p50/p10, øker svakt i begge avtaleområder mellom 2015 og 2016.

Ser vi på variansen, kan vi begynne med å konstatere at det er noe større variasjon i lønningene i avtaleområdet LO/YS/Unio. Det er ikke så overraskende, ettersom medlemsmassen i dette avtaleområdet er mindre homogen enn Akademikerne. Utviklingen over tid viser den samme økningen i lønnsspredning som vi observerte for staten samlet

mellom 2015 og 2017 i begge avtaleområder. Deretter har utviklingen vært ganske stabil.

For å oppsummere, har det ikke vært noen betydelige forskjeller i utviklingen i lønnsforskjeller i de to avtaleområdene i perioden der Akademikerne hadde sin egen hovedtariffavtale. Tendensen er stabilitet eller moderat økning i noen lønnspredningsmål. Vi har ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere hvordan lønnsforskjellene har utviklet (eller vil utvikle) seg etter at Unio og Akademikerne inngikk likelydende hovedtariffavtaler med staten i 2022. Forutsetningene er imidlertid annerledes nå enn de var mellom 2016 og 2022, ettersom den lokale potten i dette området kan være større enn lønnsmassen skulle tilsi som følge av ordningen med de uorganiserte.

## 6.4 Minstelønn

Ulikelydende hovedtariffavtaler har konsekvenser for hvor mange arbeidstakere i det statlige tariffområdet som dekkes av sentrale minstelønnsbestemmelser.

### Stillingsbasert minstelønn

Fellesbestemmelsene som gjaldt for samtlige av hovedsammenslutningenes hovedtariffavtaler frem til 2016 hadde et system for automatiske lønnsopprykk etter ansiennitetssystem basert på innplassering i lønnsrammer. Nederste lønnstrinn fungerte derfor som en minstelønn i staten, der ingen kunne ansettes med en brutto årslønn lavere enn dette nivået. Lønnsystemet i staten var basert på hovedlønnstabellen, med lønnstrinn som svarte til kronebeløp for årslønn. For de ulike stillingskodene i staten, forhandlet de sentrale partene frem en lønnsramme som definerte hvor høyt og lavt denne stillingskoden kunne lønnes. Avtalen dannet derfor et minstelønnssystem for de ulike stillingsstypene i staten. LO/YS-avtalen benytter fortsatt dette systemet. Lønnsrammene ble erstattet av lønnsstiger i 2018 og 2022, men systemet sikrer fremdeles et lønnsgulv basert på stilling.

Akademikerne og Unios hovedtariffavtaler har ikke slike minstelønnssetninger i sine lønnsplaner, med unntak for ansatte med høyere akademisk utdanning (se nedenfor). Dermed er ikke alle statlige ansatte lenger omfattet av sentrale minstelønnsbestemmelser. I tråd med stortingsvedtaket fra 2022 gjelder det også for uorganiserte i virksomhetene som faller inn under dette avtaleområdet (se kapittel 5).

Ifølge våre informanter ses det imidlertid hen til minstelønnssetningene i LO/YS-avtalen ved ansettelse også innenfor Akademikerne/Unio-avtalen. Forventet lønn oppgis gjerne i stillingsutlysningene, og i og med at arbeidsgiver ikke kjenner til hvilken organisasjon den aktuelle søkeren vil være tilknyttet, er det ikke aktuelt å antyde en lønn som er lavere enn minstenivået på LO/YS-avtalen.

### Minstelønn for ansatte med høyere utdanning

Hovedtariffavtalene til Akademikerne og Unio for 2022–2024 inneholder en minstelønnsbestemmelse for ansatte med høyere utdanning i enkelte stillingskoder. Stillingskodene omfattet av denne bestemmelsen er merket i lønnsplanen. For perioden 2022–2024 gjelder dette for stillingene førstekonsulent, avdelingsdirektør, arkitekt, inspektør og underordnet lege. Fellesbestemmelsenes § 3 garanterer ansatte innenfor disse

stillingsgruppene en startlønn på minst 509 300 kroner i året per 1. mai 2023 (HTA Akademikerne-Unio, 2022–2024). Tilsvarende bestemmelse finnes i HTA LO-YS § 5 B nr. 1. Lokale parter innenfor dette avtaleområdet som vi har intervjuet, påpeker at dette er et lavt nivå som i liten grad er styrende for lønnsnivået til denne gruppen arbeidstakere.

Akademikerne og Unio har sammen med staten i tillegg en ambisjon om at minstelønn for høyt utdannede skal være tema på lokalt nivå i forbindelse med partenes arbeid med lokal lønnspolitikk. I Hovedtariffavtalen (2022–2024, kap. 2.3) heter det at partene «oppfordres til å etablere minstelønnsnivåer for stillinger hvor det kreves bachelor- og masterutdanning». Intervjuene vi har gjort med lokale parter indikerer at dette foreløpig i liten grad har blitt prioritert lokalt.

### **Partenes syn på minstelønn i staten**

Som forskjellen i de to hovedtariffavtalene tyder på, har partene ulike syn på minstelønnens rolle i staten. Representanter fra LO Stat og YS Stat som vi har snakket med, samt en representant for staten som arbeidsgiver, mener det er uheldig at minstelønnsatsene ikke er felles for de to avtaleområdene. LO Stat og YS Stat påpeker at partene har bedre virkemidler for å arbeide med minstelønn sentralt enn lokalt. Sentrale minstelønnsbestemmelser i form av lønnstrinn vil oppdateres i de sentrale oppgjørene, slik at minstelønnsnivåenes kjøpekraft opprettholdes i påfølgende oppgjør. Dette er det vanskeligere å garantere når minstelønnsarbeid delegeres til lokalt nivå.

Som nevnt over, vil minstelønnsatsene på LO/YS-avtalen praktiseres for alle som ansettes i staten, uavhengig av virksomhet eller arbeidstakerens fagforeningsmedlemskap. Dette gjelder også virksomheter der Akademikerne/Unio-avtalen er størst. LO Stat påpeker at dette medfører en forskjellsbehandling av avtaleområdene. Dersom LO og YS bruker sin forhandlingsmakt til å prioritere å løfte minstelønnsatsene på sine avtaler, og disse gjennomslagene også tilfaller Akademikerne og Unios medlemmer, kan de sistnevnte sammenslutningene bruke mer av sine ressurser på å prioritere andre grupper.

Videre peker LO Stat på en utvidet konsekvens av at deres minstelønnsatser praktiseres jevnt over, knyttet til de ansattes videre lønnsutvikling etter ansettelse. Minstelønnsatsene på LO/YS-avtalen er fastsatt som lønnstrinn. Dette betyr at den oppdateres og treffes av generelle tillegg fra de sentrale oppgjørene. Sammenslutningen oppgir at i enkelte tilfeller har lønnen til ansatte på dette lønnstrinnet også innenfor det andre avtaleområdet blitt oppdatert som følge av LO og YS sine sentrale oppgjør. Representanter fra Akademikerne oppgir at de har forsøkt å stanse slike lønnsreguleringer for deres medlemmer, fordi de oppfattet dette som urettferdig overfor LO/YS-avtalen.

I de statlige virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, har partene i liten grad vært opptatt av minstelønn. Minstelønnsatsene fastsatt på LO/YS-avtalen eller i lokal lønnspolitikk oppfattes som for lave til å påvirke lønnsnivået for de ansatte.

## **6.5 Lavlønn**

I dette avsnittet skal vi se nærmere på utbredelsen av lavlønn i staten i perioden 2011–2021, samt i hvert av avtaleområdene LO/YS/Unio og Akademikerne mellom 2016 og

2021. Medlemsmassen i LO/YS/Unio-området består av et bredere spenn av yrkes- og utdanningsgrupper enn hva som er tilfellet for Akademikerne. Det er også et større innslag av yrkesgrupper med lavere lønn i dette avtaleområdet, så vi forventer at lavlønnsomfanget er høyere her. Gitt profilene på lønnsoppgjøret i området LO/YS/Unio i denne perioden<sup>32</sup>, er det imidlertid nærliggende å tro at lavlønnomfanget ikke skal ha økt i dette området. Samtidig har de uorganiserte fulgt LO/YS/Unio-området alle årene mellom 2016 og 2022, og dersom disse systematisk har hatt mindre uttelling i den delen av forhandlingene som har blitt ført lokalt, kan det ha hatt betydning for utviklingen i lavlønnsomfanget i avtaleområdet. På Akademiker-avtalen er de fleste arbeidstakerne høyt utdannede, og har dermed høyere gjennomsnittlige lønnsnivåer enn i LO/YS/Unio-området. Det tilsier et lavere lavlønnsomfang generelt. Samtidig har det vært forhandlet utelukkende lokalt<sup>33</sup> for disse i den samme tidsperioden, med den friheten det medfører til å prioritere opp grupper basert på individuell ytelse, kompetanse eller arbeidsmarkeds-situasjonen lokalt. Det kan ha medført at noen ansatte har hatt svakere lønnsutvikling.

Det finnes ingen universelle definisjoner på lavlønn. Derimot er det utarbeidet definisjoner som brukes i mer utstrakt grad enn andre i litteraturen.<sup>34</sup> 2/3 av medianlønn er en vanlig definisjon i den internasjonale forskningen, og den brukes også av OECD. I norsk kontekst har Teknisk beregningsutvalg (TBU) over mange år benyttet en lavlønnsgrense på 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn for heltidsansatte i LO-NHO-området. Grensen er tett knyttet til forhandlingssystemet, og særlig til lavlønnstilleggene som gis i forhandlingene mellom LO og NHO. Tidligere beregninger på SSBs lønnsstatistikk indikerer at lavlønnsomfanget i staten er relativt moderat sammenlignet med andre deler av arbeidsmarkedet. Dapi & Svarstad (2023) finner f.eks. at henholdsvis 2 og 6 prosent av lønnsforholdene i staten ligger under 2/3 av medianlønnsgrensen (2/3M) og 85 prosent av industriarbeiderlønnsgrensen (85Ind) i 2021. Vi har beregnet andelen lavlønnte arbeidstakere over tid samlet i staten, samt i de ulike avtaleområdene – etter begge de to nevnte lavlønnsgrensene. Omfanget er vist i tabell 6.1.<sup>35</sup>

**Tabell 6.1. Omfang av lavlønn i staten og fordelt på avtaleområder, etter to ulike definisjoner. Heltidsekvivalent nominell månedslønn i alt. 2011–2021.**

	Staten samlet		LO/YS/Unio		Akademikerne	
	85Ind	2/3M	85Ind	2/3M	85Ind	2/3M
2011	5 %	2 %				
2012	5 %	3 %				
2013	5 %	2 %				
2014	4 %	2 %				

<sup>32</sup> Se tabell A1 i appendiks.

<sup>33</sup> Med unntak av 25 prosent av den økonomiske rammen som ble fordelt sentralt i 2016.

<sup>34</sup> Se Dapi & Svarstad (2023) avsnitt 2.2 for nærmere omtale av ulike lavlønnsgrenser.

<sup>35</sup> Se appendiks tabell A2 for lavlønnsgrenser benyttet i analysene. Det er medianlønn i staten som er lagt til grunn for beregning av lavlønnsgrensen 2/3M. Lønnsbegrepet er lønn i alt, dvs. inkludert faste og variable tillegg. 85Ind er lavlønnsnivå slik det er lagt til grunn i tabell 2.18 i NOU 2021:5 og NOU 2022:4, dividert på 12 for å få månedslønn.

	Staten samlet		LO/YS/Unio		Akademikerne	
2015	4 %	2 %	5 %	3 %	0 %	0 %
2016	4 %	2 %	5 %	3 %	0 %	0 %
2017	5 %	3 %	6 %	3 %	1 %	0 %
2018	6 %	4 %	7 %	4 %	2 %	1 %
2019	6 %	4 %	7 %	5 %	2 %	1 %
2020	6 %	4 %	7 %	4 %	4 %	3 %
2021	6 %	4 %	7 %	4 %	4 %	3 %

Lavlønnsomfanget i staten er lavt sammenlignet med hele arbeidsmarkedet, hvor andelen var på om lag 27 prosent etter 85Ind-grensen og 10 prosent etter 2/3M-grensen i 2019 (Svarstad & Dapi, 2022). De tre største yrkesgruppene<sup>36</sup> som falt under lavlønns-grensen 2/3M i staten i 2021 var korporaler (25 prosent), studentassistenter (6 prosent), veiledere i arbeidsmarkedsetaten / rådgivere (øvrige offentlig administrasjon) (til sammen 12 prosent) og fengselsaspiranter (4 prosent). 34 prosent av de lavlønte i 2021 var 24 år eller yngre. 18 prosent var deltidsansatte, og 56 prosent var kvinner. I staten har det samlet vært en svak økning i andelen arbeidstakere under begge lavlønns-grensene mellom 2011 og 2018, men det er ikke snakk om store bevegelser. Fra 2018 til 2021 har andelen lavlønte vært stabil i staten under ett.

Andelen med lavlønte er som forventet gjennomgående lavere i avtaleområdet Akademikerne enn i LO/YS/Unio-området. Dette reflekterer sammensetningen av medlemsmassen i de respektive hovedsammenslutningene. Når det gjelder utvikling over tid, har det vært en viss økning i lavlønnsandelen i begge avtaleområder i perioden 2016–2021. Prosentvis har økningen vært noe større på Akademikernes avtaleområde, fra 0 prosent i 2016 til 4 / 3 prosent i 2021. Det er vanskelig å si om denne utviklingen skyldes prioriteringer i lokale forhandlinger eller endret sammensetning av arbeidstakere i området i perioden. De to største gruppene som faller under 2/3M-grensen på Akademiker-avtalen i perioden 2016–2021 er studentassistenter og stipendiater. Det var en økning i begge disse gruppene i avtaleområdet mellom 2019 og 2020, særlig i gruppen studentassistenter – som nesten doblet seg i størrelse det året.

I LO/YS/Unio-området bestod gruppen under 2/3M-grensen blant annet av stillinger tilknyttet forsvaret. Menige, sersjanter og korporaler utgjorde 30 prosent av lavlønte i perioden 2016–2021. Ellers er fengselsaspiranter og veiledere i arbeidsmarkedsetaten de to nest største gruppene av lavlønte på dette avtaleområdet. Økningen i lavlønnsandel i LO/YS/Unio-området kommer primært mellom 2016 og 2018. Det sammenfaller med en økning i de nevnte forsvarsstillingene (menige, sersjanter og korporaler) på nesten 60 prosent over denne toårsperioden.

<sup>36</sup> I henhold til yrkeskatalogen: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/145/>

## 6.6 Lønnsvekst i utdanningsgrupper 2016–2022

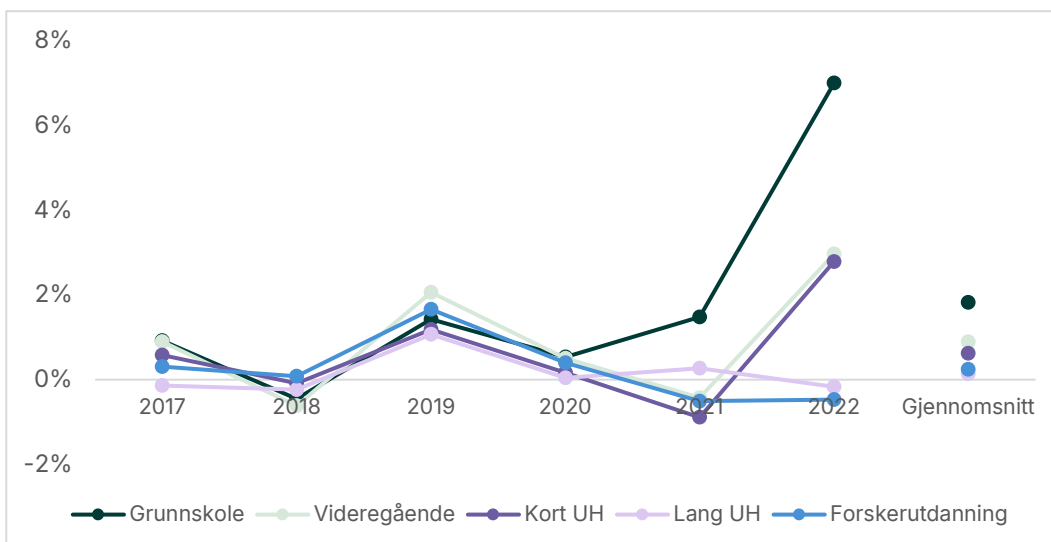
Et særtrekk ved staten sammenlignet med andre deler av det norske arbeidsmarkedet, er at andelen arbeidstakere med høyere utdanning er svært høy. I 2023 var andelen med kort eller lang høyere utdanning ca. 75 prosent. Akademikerne og Unios ønske om større grad av lokale forhandlinger har særlig vært begrunnet med at lønnsstrukturen i staten målt etter utdanningslengde, er sammenpresset (NOU 2023:30, s. 95). For Unios del ble dette i intervjuet med Unio Stat trukket frem som en viktig del av begrunnelsen for hvorfor de ønsket å inngå en hovedtariffavtale som var likelydende med Akademikernes avtale i 2022. I dette kapittelet skal vi se nærmere på reallønnsvekst blant grupper med ulikt utdanningsnivå i staten i perioden 2016–2022. Ideelt sett skulle vi i analysene skilt mellom avtaleområdene, men den informasjonen har vi ikke i kombinasjon med utdanningsnivå.

I figur 6.12 har vi beregnet årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i ulike utdanningsgrupper i perioden 2016–2022. Beregningene er basert på SSBs lønnsstatistikk, som omfatter en del flere arbeidstakere i staten enn datagrunnlaget fra DFØ, se redegjørelsen i kapittel 2.2.<sup>37</sup> Samlet i perioden har arbeidstakere med grunnskole og videregående utdanning hatt høyere reallønnsvekst enn gruppene med høyere utdanningsnivåer. Gruppen med høyest reallønnsvekst, grunnskoleutdannede, utgjorde imidlertid kun i overkant av 3 prosent av statlig ansatte i 2022.

---

<sup>37</sup> Lønnsstatistikken har, som nevnt i kapittel 2.1, september/november som referansemåned. Det betyr at lokale tillegg som kommer til utbetaling sent på året, ikke nødvendigvis inkluderes i den årlige lønnsstatistikken – på samme måte som i DFØ-dataene. Siden vi ikke har opplysninger om avtaleområde, og dermed hvem som får lokale tillegg, kan vi ikke foreta tilsvarende korrigering som vi gjorde med lønnsdataene fra DFØ (se boks 2.1). Isteden har vi gjort tilsvarende beregninger som i figurene 6.12 og 6.13 på et alternativt datamateriale: a-ordningen for februar hvert år. For å kunne gjøre en meningsfull sammenligning mellom a-ordningen og lønnsstatistikken, har vi kun gjort disse beregningene for individer som finnes i begge datagrunnlag vedkommende år. Resultatene vises i figurene A4–A7, og indikerer at det kun er veldig små forskjeller mellom å bruke årsfilene i lønnsstatistikken og a-ordningsfiler fra februar måned. Vi bemerker at når vi begrenser utvalget til å kun omfatte individer som finnes i begge statistikkene, reduseres antallet observasjoner i lønnsstatistikken med om lag 15 prosent. Det er grunnen til at figurene A4–A7 ikke samsvarer med figur 6.12 og 6.13. Særlig reduseres lønnsveksten blant individer med grunnskoleutdanning i 2022. Det kan blant annet skyldes at flere av de som forsvinner ut av datagrunnlaget i denne utdanningsgruppen som følge av kravet om å være til stede i begge datagrunnlag, er unge mennesker i forsvaret som har svært variable lønninger fra år til år. Gjennomsnittslønnen i denne gruppen i 2022 var særlig høy sammenlignet med tidligere år.

**Figur 6.12. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekvivalent månedslønn i alt. Ukorrigert. 2016–2022. Kilde: SSBs lønnsstatistikk koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Egne beregninger.**



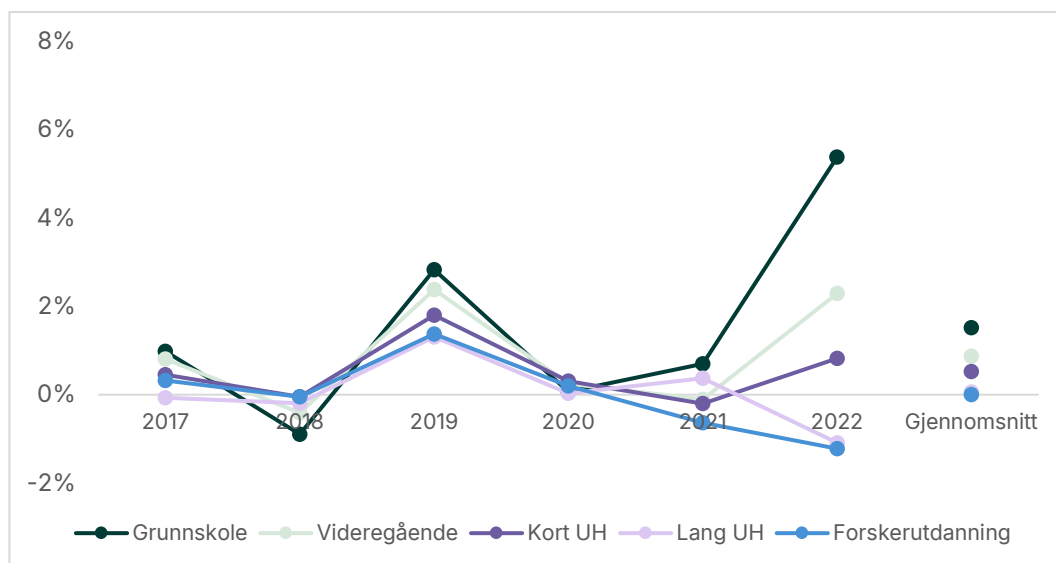
Note: Figuren er en bearbejdet sammensetning av resultater fra forskningsprosjektet «Collective Organisations, Support and Sustainability» (tildeling 301280), finansiert av Norges forskningsråd.

I figur 6.12 har vi ikke tatt hensyn til endret sammensetning av arbeidstakere i de ulike utdanningsgruppene fra år til år. Vekst i gjennomsnittslønn i en utdanningsgruppe kan både være drevet av reell lønnsvekst hos enkeltindivider, men også av at det kommer inn nye arbeidstakere med andre lønnsnivåer enn de arbeidstakerne som var i gruppa året før, eller at arbeidstakere slutter. I figur 6.13 under har vi derfor beregnet det vi omtaler som *korrigert* reallønnsvekst. Det betyr enkelt forklart at vi har beregnet hvordan reallønnsveksten ville sett ut dersom sammensetningen av arbeidstakere i hver utdanningsgruppe ikke endret seg fra år til år. De kjennetegnene vi har korrigert for gjennom denne *dekomponeringen* av lønnsveksten er kvinneandel, andel over og under 40 år, andel i grovinndelte yrkesgrupper<sup>38</sup>, og andel som jobber deltid. Med denne korrigeringen blir forskjellene i reallønnsvekst i de ulike utdanningsgruppene noe mindre. Rangeringen er imidlertid den samme som da vi så på ukorrigert lønnsvekst, dvs. at reallønnsveksten har vært sterkest i gruppene med de laveste utdanningsnivåene.

<sup>38</sup> Dvs. 1-sifrede Styrk08-koder: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/7>



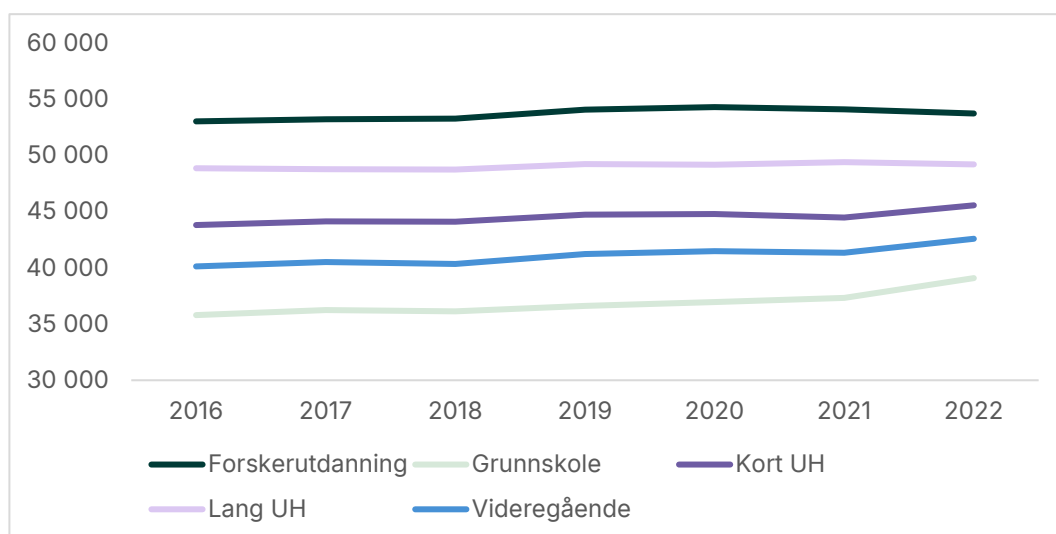
**Figur 6.13. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekvivalent månedslønn i alt. Korrigert. 2016–2022. Kilde: SSBs lønnsstatistikk koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Egne beregninger.**



Note: Figuren er en bearbejdet sammensetning av resultater fra forskningsprosjektet «Collective Organisations, Support and Sustainability» (tildeling 301280), finansiert av Norges forskningsråd.

Hvordan har reallønnsveksten slått ut i det relative forholdet mellom lønnsnivåene i de fem utdanningsgruppene? Figur 6.14 under viser utvikling i gjennomsnittlig reallønn etter utdanningsnivå i årene 2016–2022. Lønnsnivåene er stigende i utdanningslengde alle årene i perioden. Den første delen av perioden er forholdet mellom lønnsnivåene i gruppene rimelig stabilt. I årene etter 2018 er tendensen at lønnsnivåene blant personer med grunnskole eller videregående som høyeste fullførte utdanningsnivå nærmer seg nivået i de høyere utdanningsgruppene. Særlig ser vi at lønnsveksten mellom 2021 og 2022 har løftet lønnsnivået i disse gruppene. Denne utviklingen er dels drevet av unge mennesker i forsvaret, som trakk opp gjennomsnittlig lønn i disse utdanningsgruppene i 2022.

**Figur 6.14. Gjennomsnittlig realmånedslønn i utdanningsgrupper (Basisår = 2015). Lønn i alt. 2016–2022. Kilde: SSBs lønnsstatistikk koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Egne beregninger.**

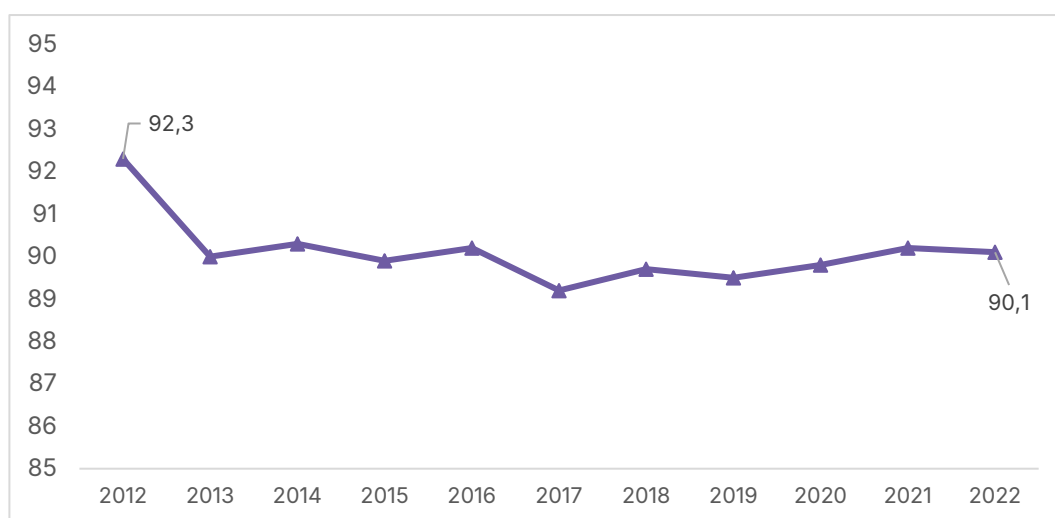


Note: Figuren er en bearbejdet sammensetning av resultater fra forskningsprosjektet «Collective Organisations, Support and Sustainability» (tildeling 301280), finansiert av Norges forskningsråd.

## 6.7 Likelønn

I henhold til gjennomsnittslønnsberegninger for kvinner og menn i SBU (2023) er lønnsfordelingen etter kjønn i staten skjevfordelt, i den forstand at menn er overrepresentert i den øverste og den nederste delen av lønnsfordelingen, mens kvinner er overrepresentert i midten av lønnsfordelingen. I begge avtaleområdene er det et lønnsgap mellom kvinner og menn i favør av menn. Figur 6.15 viser kvinners andel av menns lønn (KAM) i staten de siste årene, blant heltidsansatte i staten. Til sammenligning var KAM i hele arbeidsmarkedet på 87,6 prosent i 2022 (SSB, 2024).

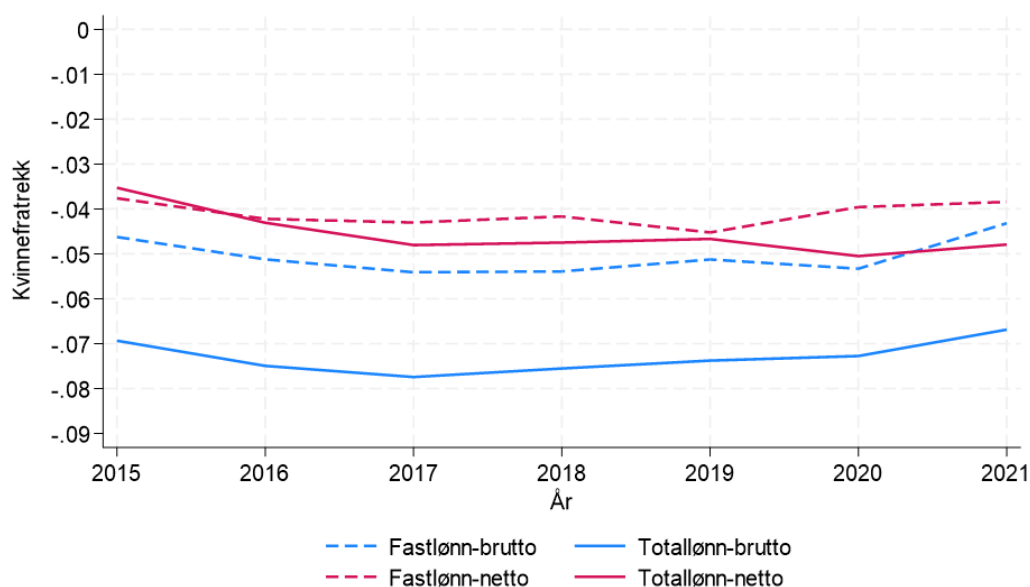
Figur 6.15. Kvinners andel av menns lønn (KAM) i staten. Heltidsansatte. 2012–2022. Prosent. Kilde: SBU (2023).



Spørsmålet er hvordan disse lønnsforskjellene blir påvirket av at staten nå opererer med to tariffavtaler. Vi undersøker dette ved å estimere enkle lineære regresjonsmodeller med den naturlige logaritmen til fulltidsekvivalent månedslønn som avhengig variabel. Vi skiller mellom månedslønnbasert på fastlønn og basert på totallønn/lønn i alt, som består av fastlønn og variable tillegg. Regresjonsmodellene estimeres først med en kvinnedummy og kun årskontroller, deretter med kvinnedummy, årskontroller, aldersintervaller, yrke (styrk08), og bedrift. Førstnevnte modell gir såkalte brutto kvinnefratrekk, sistnevnte gir kvinnefratrekket justert for sammensetningseffekter eller såkalt netto kvinnefratrekk.<sup>39</sup> Resultatene omtales som kvinnefratrekk, for de forteller oss hvor mye mindre en kvinne mottar i lønn sett i forhold til en mann. Alle lønninger er målt i realverdier.

<sup>39</sup> Vi tar ikke hensyn til at enkelte yrker kan ha spesiell avkastning i enkelte bedrifter. Vi tar altså hensyn til faste effekter knyttet til bedrift og til yrke (styrk08), men ikke til kombinasjonen av bedrift og yrke. Tilsvarende ser vi heller ikke på kombinasjonen av stilling og bedrift, noe en kunne tenke seg ville ha redusert lønnsgapet mellom kvinner og menn. Bakgrunnen for dette er at vi ville låst variasjonen til stillinger/yrke innen bedrift som innehas av både kvinner og menn, noe som vi mener er for begrensende.

Figur 6.16. Kvinnefratrekk i staten. Brutto og når en tar hensyn til sammensetningsendringer (netto).

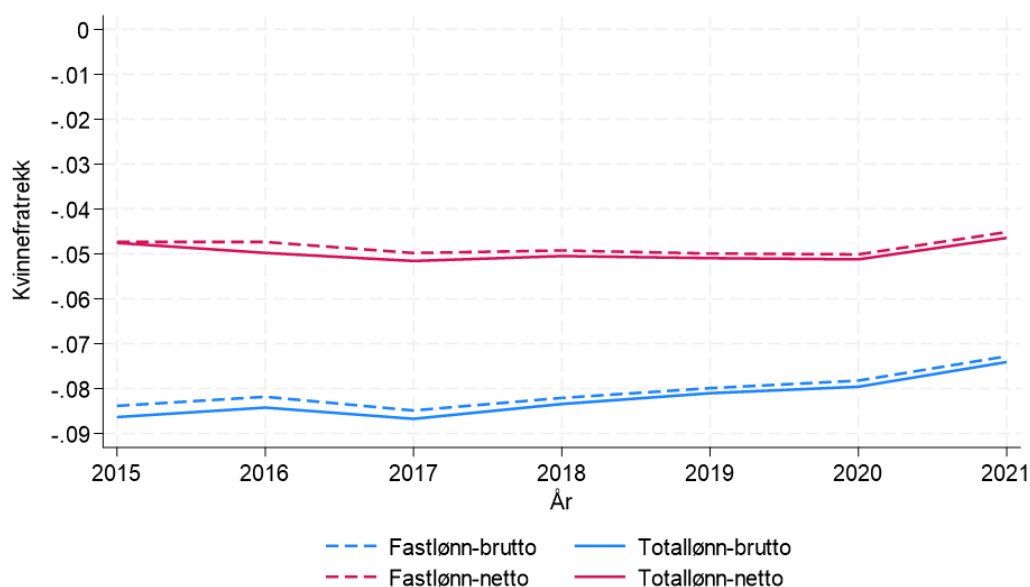


Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent realmånedslønn. Se tabell A3 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

I Figur 6.16 ser vi hvordan brutto- og nettokvinnefratrekket utvikler seg fra 2015 til 2021. Vi ser at bruttoforskjellene i lønn mellom kvinner og menn ligger ganske stabilt i perioden: fastlønnforskjellene ligger på -5 prosent, men totallønnforskjellene varierer rundt -7 prosent. Sagt med andre ord, uten at en tar hensyn til sammensetningseffekter, så vil kvinner motta rundt 5 prosent lavere fastlønn enn menn, mens når det gjelder totallønn så øker forskjellene til rundt 7 prosent. Sistnevnte impliserer at menn i større grad enn kvinner mottar større verdier av variable og faste tillegg.

I og med at kvinner og menn på et overordnet nivå har forskjellige stillinger, de har forskjellige yrker og jobber i forskjellige bedrifter innen staten, så vil alle kjønnsforskjeller langs disse dimensjonene (yrker, bedrift) slå ut i bruttolønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Når vi tar hensyn til slike sammensetningseffekter, så ser vi at kjønnsforskjellene i totallønn blir kraftig påvirket, mens fastlønnforskjellene er mer upåvirket. Sistnevnte lønnsforskjeller ligger nå rundt -4 prosent, mens totallønnforskjellene etter kontroll for sammensetning varierer fra -3,5 prosent i 2015 til -5 prosent ved utgangen av perioden. Dette betyr at når det gjelder totallønn etter kontroll for sammensetningsforskjeller, så øker altså lønnsforskjellene mellom kvinner og menn jevnt og trutt i denne perioden.

Figur 6.17. Kvinnefratrekk i staten når en tar hensyn til sammensetningsendringer. UH-sektoren.



Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent realmånedslønn. Se tabell A4 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

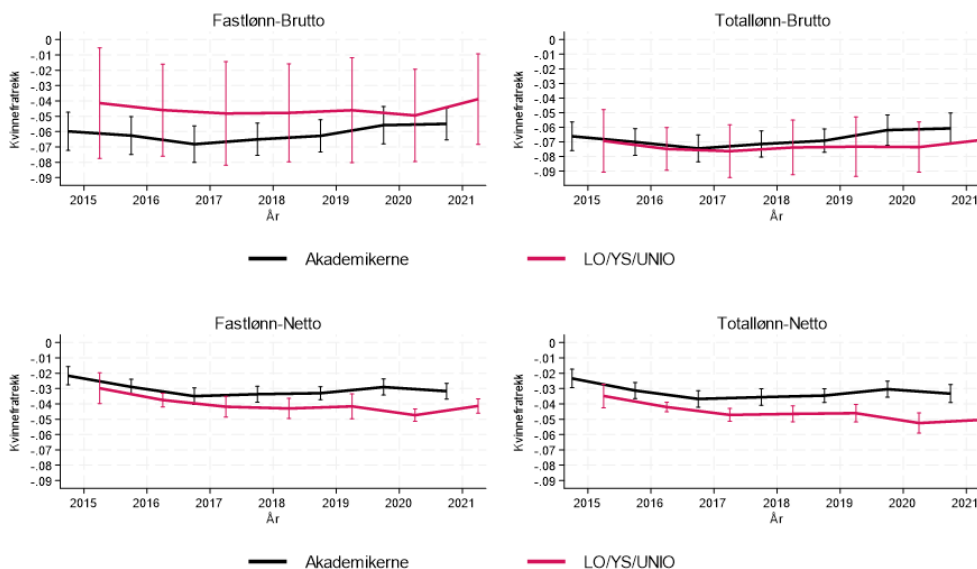
Universitets- og høyskole (UH)-sektoren antas å være en av sektorene som blir mest påvirket av at Unio skifter avtaleområde i 2022. Vi har derfor sett nærmere på kvinnefratrekket separat i denne sektoren. Dessverre er data for 2023 ikke klare når denne rapporten skrives, og denne årgangen er nødvendig for å analysere konsekvensene av Unio-skiftet i 2022. Vi ser at i perioden 2015–2021 skiller kvinnefratrekket i denne sektoren seg litt fra gjennomsnittet, ved det at bruttoforskjellene er noe større, mens nettoforskjellene er noe mindre. Vi ser ingen tendens til større lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Bruttolønnsforskjellene blir klart mindre over perioden, og da særlig fra 2018.

Det overordnede bildet vi viste i figur 6.16 når det gjaldt kvinnefratrekk, kan være ulikt mellom avtaleområder. De øverste to grafene i figur 6.18 viser at dette ikke er tilfellet når det gjelder signifikante bruttolønnsforskjeller mellom kvinner og menn, hverken når det gjelder fastlønn eller totallønn. Her ligger kvinnefratrekket rundt -4 til -6 prosent for fastlønnen, mens forskjellene øker til -6 til -7 prosent for totallønnen. Men det skal sies at det innen hvert avtaleområde er store lønnsforskjeller som slår ut i stort standardavvik på våre estimater, som altså avspeiler at kvinner og menn, i stort, har forskjellige yrker og jobber i forskjellige bedrifter innen staten. Derimot viser de to nederste grafene i figur 6.18 at når vi tar hensyn til hvor og hva de ansatte i staten jobber med, er det lønnsforskjeller innen avtaleområder mellom kvinner og menn. Vi ser at det i slutten av perioden oppstår signifikante forskjeller mellom avtaleområdene når det gjelder fastlønn. Kvinner tjener rundt 3 prosent mindre enn menn i Akademiker-området, mens det tilsvarende tallet i LO/YS/Unio-området er 4–5 prosent. Når vi ser på totallønn, så vokser forskjellene mellom avtaleområder noe. Hos Akademikerne ligger de jevnt på 3 prosent, mens de vokser til 5 prosent i LO/YS/Unio-området.

I figur 6.19 ser vi nærmere på UH-sektoren. Her ser vi at bruttolønnsforskjellene mellom kvinner og menn er større enn for staten i alt, men det er lite signifikante forskjeller

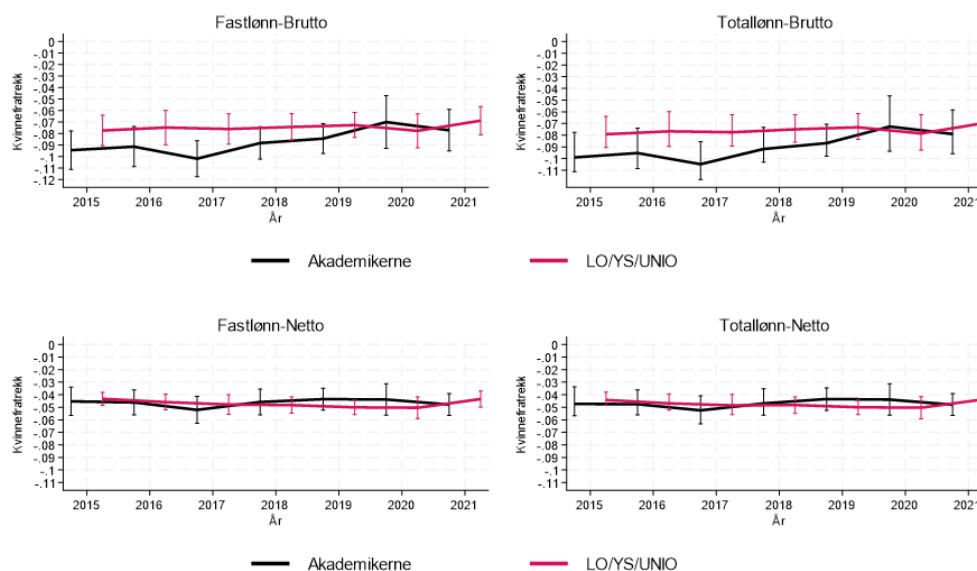
mellom avtaleområdene når det gjelder kvinnefratrekket. Når vi tar hensyn til at kvinner og menn jobber i forskjellige bedrifter og har forskjellige yrker, så forsvinner enhver forskjell mellom avtaleområdene, både når det gjelder fastlønn og totallønn.

**Figur 6.18. Kvinnefratrekk i staten innen avtaleområde.**



Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent realmånedslønn. Se tabell A5 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

**Figur 6.19. Kvinnefratrekk i staten innen avtaleområde. UH-sektoren.**



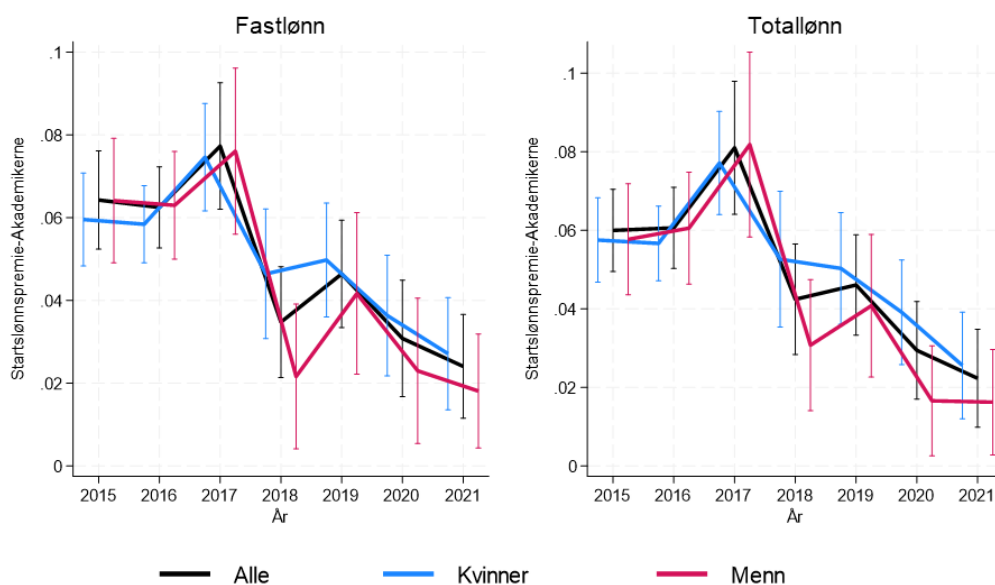
Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent realmånedslønn. Se tabell A6 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

Vi avslutter dette delkapittelet om lønnsforskjeller med å se nærmere på om forskjellene i begynnerlønn mellom kvinner og menn er relatert til Akademikernes tariffavtale. I figur 6.20 viser vi hvor mye høyere en Akademiker-startlønn er relativt til LO/YS/Unio for alle

kvinner og menn, mens figur 6.21 viser det samme begrenset til populasjonen av dem som er yngre enn 40 år.

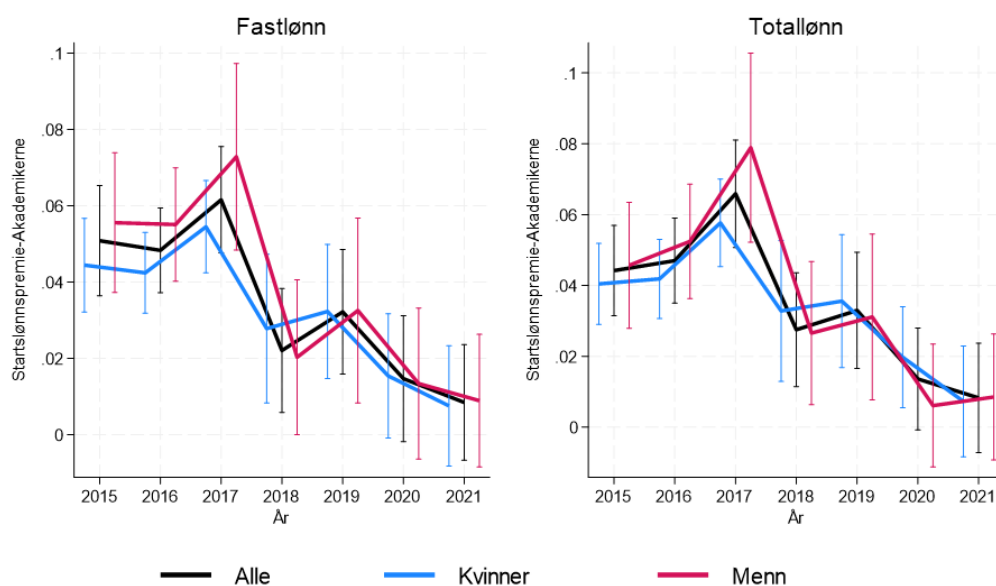
Grafene illustrerer at nyansatte omfattet av Akademiker-avtalen tidlig i perioden mottok en viss lønnspremie sammenlignet med nyansatte i andre områder. Noe av dette kan en tenke seg er knyttet til kvalifikasjoner, som utdanning og erfaring fra andre jobber. Forskjellen mellom avtaleområdene de tidlige årene var imidlertid ikke signifikant forskjellige fra null. Ettersom årene har gått, så har forskjellen i begynnerlønn avtatt, og ser vi på unge nyansatte (altså nyansatte som er yngre enn 40 år), har ikke nyansatte på Akademikeravtalen noe høyere startlønn enn nyansatte i avtaleområdet LO/YS/Unio.

Figur 6.20. Startlønnspremie i staten for Akademikerne etter kjønn kontrollert for sammensetning.



Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent reallønn. Startlønn er definert som lønnen en ansatt mottar første gangen vedkommende dukker opp i datagrunnlaget. Se tabell A7 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

Figur 6.21. Startlønnspremie i staten for Akademikerne etter kjønn for unge ansatte (<40 år) kontrollert for sammensetning.



Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Beregnet på bakgrunn av heltidsekvivalent reallønn. Startlønn er definert som lønnen en ansatt mottar første gangen vedkommende dukker opp. Se tabell A8 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

### Synspunkter på treffsikkerheten av likelønntiltak sentralt og lokalt

De fire hovedtariffavtalene har flere bestemmelser som understreker betydningen av å ivareta likelønns hensyn, blant annet i den lokale lønns politikken, jfr. HTA Kapittel 2.3. Dette kommer i tillegg til Ligestillings- og diskrimineringslovens forbud mot diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, samt aktivitets- og redegjøringsplikten. I KDDs Kartleggingsundersøkelse svarer henholdsvis 46 prosent av personallederne i 2022 og 43 prosent i 2023 at likelønn mellom kjønn var et særskilt tema under forhandlingene.

Sentralt har likelønntiltak vært praktisert på to måter. Den ene går ut på å gi kvinnedominerte stillingskoder ekstra lønnsøkning, og den andre å prioritere lønnstrinn med flest kvinner. En slik tilnærming favner bredt, men kan være lite treffsikker i den forstand at lønnstilleggene også omfatter menn i tilsvarende stillingskode eller lønnstrinn. Lokalt vil treffsikkerheten av likelønntiltak kunne være større, men potensielt prioriteres i ulik grad fra virksomhet til virksomhet.

De sentrale partenes synspunkter på i hvilken grad likelønntiltak er mest treffsikre dersom de gjøres sentralt eller lokalt, overlapper i stor grad med synet på sentrale versus lokale forhandlinger. LO Stat og YS Stat mener likelønnstenkning gir mest mening fra sentralt hold, eller som vår informant fra YS Stat uttrykte det: «Profiltenkning gjøres best sentralt.» Unio og Akademikerne er samstemte i synet på at det er lettere å utjevne lønnsmessige skjevheter mellom kjønnene på lokalt nivå, og fremhever at det kan være store forskjeller mellom virksomheter når det gjelder kjønnsmessige ubalanser.

## 7 Flexibilitet og tilpasning til et endret arbeidsmarked

Store samfunnstrender som teknologisk utvikling, globalisering og grønt skifte medfører store omstillinger i det norske arbeidslivet. Som en konsekvens, har virksomhetene behov for ny og annen kompetanse enn tidligere. Dermed endrer de etterspørselen sin etter arbeidskraft. Kompetansebehovsutvalget karakteriserer situasjonen på følgende måte: «Hovedbildet er at virksomheter sliter med å rekruttere personer med rett kompetanse» (Kompetansebehovsutvalget, 2022, s. 21). Situasjonsbeskrivelsen gjelder både i privat og i offentlig sektor. Tall fra Virksomhetsbarometeret, gjengitt i Kompetansebehovsutvalgets rapport fra 2022, viser at om lag en tredjedel av virksomhetene både i privat og offentlig sektor i stor eller noen grad sier seg enige i at virksomheten har et udekket kompetansebehov (Ibid, s. 22). Også NAVs bedriftsundersøkelse for 2023 viser at det på tvers av næringer i både offentlig og privat sektor rapporteres om mislykkede forsøk på å rekruttere arbeidskraft. Utfordringen er størst innenfor helse- og sosialtjenester, hvor nesten 45 prosent av virksomhetene svarte at de enten hadde mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller hadde måttet ansette noen med en annen formell kompetanse enn de søkte etter (NAVs bedriftsundersøkelse 2023, s. 15). Tilsvarende tall for offentlig forvaltning var på 23 prosent. Det bredt baserte behovet for spesifikke grupper av arbeidstakere eller typer kompetanse er en utfordring for arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor. Staten er ikke noe unntak. Statens arbeidsgiverbarometer for 2023 viser at i underkant av halvparten av statlige arbeidsgivere i ganske eller meget stor grad er enige i at virksomheten har behov for en annen kompetanse enn det som dekkes av dagens ansatte (Statens arbeidsgiverbarometer, 2023).

Knapphet på arbeidskraft aktualiserer diskusjonen om lønn som virkemiddel for å rekruttere og beholde arbeidstakere det er stor etterspørsel etter. I staten har ønsket om mer lokal lønnsdannelse blant annet vært begrunnet med at det gir større lokalt handlingsrom for å dekke virksomhetsspesifikke arbeidskraftsbehov. Dette standpunktet har særlig vært fremmet av Akademikerne<sup>40</sup>, men også statlige arbeidsgivere har over tid ytret et ønske om mer lokal lønnsdannelse.

I dette kapitlet skal vi vurdere hovedtariffavtalenes virkemiddelapparat for å ivareta fleksibilitet og tilpasning til et endret arbeidsmarked. Som vi skal se, er de fire hovedtariffavtalene likelydende på flere punkter som er relevante for muligheten til å rekruttere og beholde arbeidskraft lokalt. De avviker imidlertid på ett viktig punkt som vi har omtalt flere ganger, nemlig hvor stor andel av den sentralt fremforhandlede potten som skal fordeles lokalt.

### 7.1 Lokale forhandlinger for å rekruttere og beholde i staten?

I intervjuene vi har gjort med de sentrale og lokale partene, har vi spurt i hvilken grad de mener lokale forhandlinger er bedre egnet til å ivareta behovet for å rekruttere og

---

<sup>40</sup> Se f.eks. <https://www.akademikerne.no/lonn-og-arbeidsliv/stat>



beholde etterspurt arbeidskraft enn sentrale forhandlinger. Synet på dette varierer mellom partene i tråd med deres synspunkter på forholdet mellom sentral og lokal fordeling generelt. De som er tilhengere av mer lokal lønnsdannelse, herunder arbeidsgiversiden lokalt, fremholder at midler til fordeling lokalt kan gi mulighet for å systematisk prioritere å heve lønningene til grupper av arbeidstakere det er særlig etterspørsel etter. Samtidig er det begrenset hvor store grep man kan gjøre innenfor den økonomiske rammen som er avtalt sentralt. Eventuelle prioriteringer av en gruppe vil nødvendigvis måtte medføre at andre grupper nedprioriteres.

Fra intervjuene vi har gjort med virksomhetsledere, er hovedinntrykket at de mener lokale forhandlinger er en fordel fordi man ønsker å *belønne* grupper av arbeidstakere. Vektleggingen er mindre eksplisitt på behovet for å rekruttere og beholde. Informantene peker videre på at bestemmelsene i hovedtariffavtalene som gir arbeidsgiver handlingsrom utenom den sentralt fremforhandlede potten, er mer relevante når det kommer til å rekruttere og beholde arbeidskraft. Vi skal komme tilbake til disse bestemmelsene i neste avsnitt.

## 7.2 Bruk av hovedtariffavtalenes virkemidler lokalt

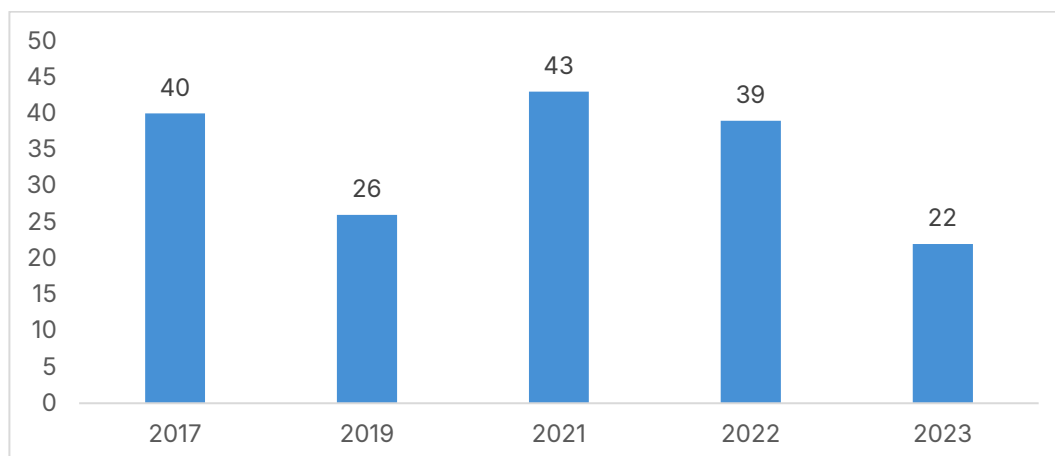
Uavhengig av hvor stor andel av lønnsdannelsen som skal skje sentralt og lokalt, har alle de fire hovedtariffavtalene bestemmelser av betydning for arbeidsgiver lokalt når det kommer til å rekruttere og beholde arbeidskraft. For det første gir HTA 2.5.1 første ledd bokstav b virksomheter i staten muligheten til å sette av ytterligere midler til den lokale potten. For det andre gir HTA 2.5.3 mulighet til lokale lønnsforhandlinger på «særlige grunnlag». Det omfatter blant annet muligheten for å gi tidsavgrenset eller varig lønnsendring til arbeidstakere når det har vært «Vesentlig endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingene/ansattes lønn.», jfr. nr 1. bokstav a), eller når det er særlig vanskelig å rekruttere og beholde arbeidstakere (HTA 2.5.3 nr. 2).

I dette delkapitlet ser vi på om, og eventuelt hvor hyppig disse to bestemmelsene benyttes i de lokale forhandlingene. I tillegg til informasjon vi har fått gjennom de kvalitative intervjuene, vil vi ta utgangspunkt i spørreundersøkelsen KDD har sendt ut til personalledere i staten siden 2017 når vi tilnærmer oss disse spørsmålene.

### Tilskudd til potten

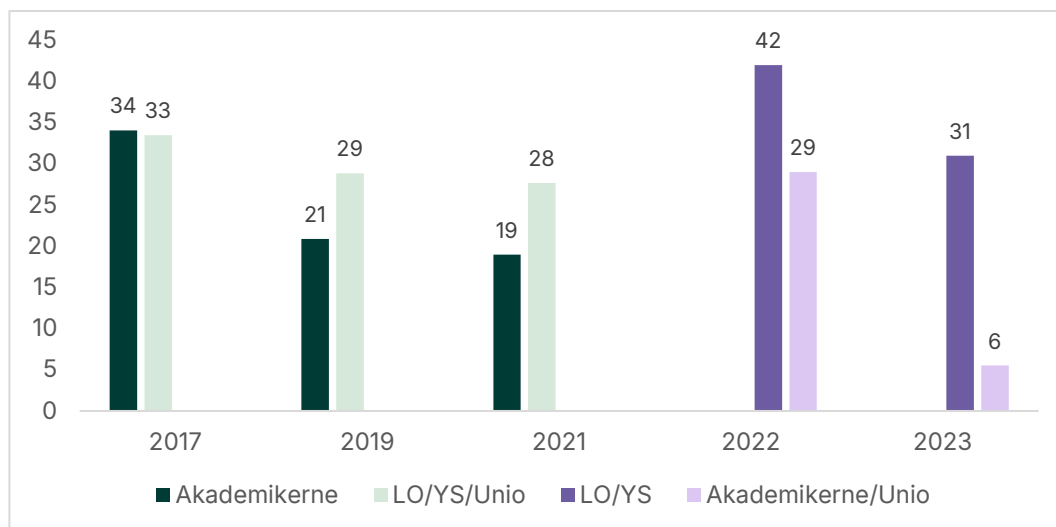
Vi starter med å presentere noen resultater fra KDDs Kartleggingsundersøkelse. Figur 7.1 viser andelen personalledere som rapporterer at det er skutt inn egne midler til den lokale potten i årene 2017, 2019, 2021, 2022 og 2023. Ut fra rapporteringen ser det ut til at det er ganske vanlig å skyte inn midler til potten fra virksomhetenes egne driftsbudsjetter, i snitt skjer det i knapt fire av ti virksomheter. Trenden de siste tre årene er imidlertid synkende. I 2023 opplyser 22 prosent av virksomhetene at de har skutt inn egne driftsmidler i den lokale potten. Det er nesten en halvering fra 2022.

**Figur 7.1. Andel personalledere i det statlige tariffområdet som rapporterer at det ble skutt inn egne midler.**  
**Spørsmålsformulering:** «Har arbeidsgiver skutt inn egne midler til den lokale potten?». Kilde: KDDs kartleggingsundersøkelse 2017 (N = 137), 2019 (N = 148), 2021 (N = 145), 2022 (N = 158) og 2023 (N = 141). Prosent.



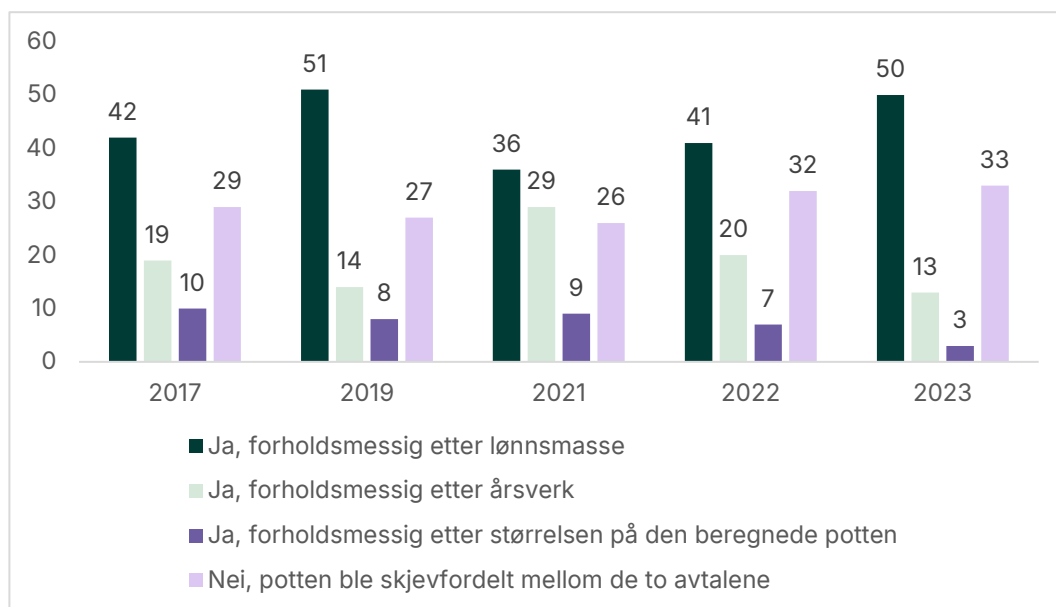
I Kartleggingsundersøkelsene blir personallederne også spurt om størrelsen på eventuelle innskutte midler relativt til den lokale potten i hvert avtaleområde. I årene 2017, 2019 og 2021 var spørsmålsformuleringen: «Om arbeidsgiver har skutt til midler til den lokale potten i avtalen med LO, Unio og YS [Akademikerne], hvor mye utgjør dette av den totale potten til LO, Unio og YS [Akademikerne] i prosent? (nærmeste 10 pst)?». I 2022 og 2023 ble spørsmålet endret til kronebeløp på henholdsvis tilskudd til potten og pottens samlede størrelse. I figur 7.2 viser vi innskutte midlers andel av potten i årene vi har data for – for de som rapporterer at det er skutt inn midler. Hvor høye disse andelenes er, må tolkes på bakgrunn av andelen som skyter inn midler i potten, se figur 7.1 over. De må også sees i lys av at størrelsen på de lokale pottene er forskjellige. Hele den økonomiske rammen på avtaleområdet Akademikerne/Unio ble fordelt lokalt i 2022 og 2023. Dette var år med høyere økonomisk ramme enn foregående år. At andelen innskutte midler utgjorde nærmere 30 prosent av den lokale potten blant de 39 prosent av virksomhetene som la til midler på avtaleområdet Unio/Akademikerne i 2022, tilsier et betydelig kronebeløp skutt inn i potten dette året.

**Figur 7.2. Rapportert andel av innskutte midler relativt til lokal pott. Kilde: KDDs Kartleggingsundersøkelse 2017 (N = 53), 2019 (N = 40), 2021 (N = 59), 2022 (N = 58) og 2023 (N = 31). Prosent.**



Når det gjelder hvordan eventuelle tilskudd til potten fordeles etter avtaleområde, svarer majoriteten av personallederne at midlene fordeles forholdsmessig etter enten lønns- masse, årsverk eller størrelsen på den beregnede potten. Det gjelder alle årene fra 2017 til 2023. Andelen som oppgir at tilskuddet skjevfordeles ligger på en tredjedel i 2023, en svak økning fra tidligere år. Her minner vi imidlertid om at det er et lavt antall respon- denter, noe som tilsier forsiktighet ved tolkning av små endringer fra år til år.

**Figur 7.3. Fordeling av tilskudd til potten. Spørsmålsformulering: «Om arbeidsgiver har skutt til egne midler til den lokale potten, ble midlene fordelt forholdsmessig etter de to avtalene?». Kilde: KDDs Kartleggingsun- dersøkelse 2017 (N = 54), 2019 (N = 37), 2021 (N = 59), 2022 (N = 56) og 2023 (N = 28). Prosent.**



### **Boks 7.1. Tilskudd til potten, 2.5.3-forhandlinger og årslønnsvekst i SBU/TBU.**

Tilskudd til den lokale potten eller midler brukt på 2.5.3-forhandlinger et gitt år er en del av lønnsglidningen, og skal i teorien dukke opp i samlet årslønnsvekst i staten som beregnes i SBU/TBU. Imidlertid er det lønn per september måned som legges til grunn for beregning av årslønnsvekst i staten i SBU og TBU. Dette vil si at man med utgangspunkt i lønn per september beregner en årslønn, og deretter beregner årslønnsveksten. Fordi de lokale forhandlingene i staten skjer sent på året, er ikke disse ferdigstilt på telletidspunktet 1. oktober. Avsetning til den lokale potten legges til i beregningene av årslønnsvekst, men det gjøres ikke med eventuelle tilskudd til potten fra virksomhetene eller midler brukt etter 2.5.3 som registreres etter 1. oktober. Dermed er det ikke noen systematisk sammenheng mellom glidningen et gitt år, og tilskudd til potten/2.5.3-bruk i de lokale forhandlingene samme år. Disse komponentene vil ikke fremkomme i lønnsglidningen før året etter at de ble gjennomført. For eksempel: Tilskudd til potten i 2022 vil ikke inngå i den beregnede glidningen eller årslønnsveksten mellom 2021 og 2022. Snarere vil de dukke opp i årslønnsveksten mellom 2022 og 2023.

I de kvalitative intervjuene vi har gjort med partene sentralt og lokalt, er det noe sprikende tilbakemeldinger når det gjelder utbredelse av tilskudd til potten lokalt. Det reflekterer trolig dels at staten spenner over svært ulike typer virksomheter med forskjelligartede samfunnsoppdrag, dels at virksomhetene står overfor ulike utfordringer når det gjelder behovet for å rekruttere og beholde, og dels at de har ulike økonomiske forutsetninger.<sup>41</sup> YS Stat sentralt opplyste eksempelvis at muligheten til å skyte inn midler i potten benyttes mer nå enn tidligere i virksomheter hvor de har medlemmer, men ikke nødvendigvis som følge av at man har to avtaleområder. Snarere skyldes det behovet for å systematisk løfte grupper som har et for lavt lønnsnivå til at man klarer å holde på arbeidstakerne. I politiet opplyser informanten vår at det er helt uvanlig å skyte inn penger i potten, og at det kun har vært gjort unntaksvis. I de virksomhetene vi har intervjuet hvor vi fikk opplyst at det var skutt inn penger i potten, var fordelingen ifølge informantene forholdsmessig mellom de to avtaleområdene.

### **2.5.3-forhandlinger**

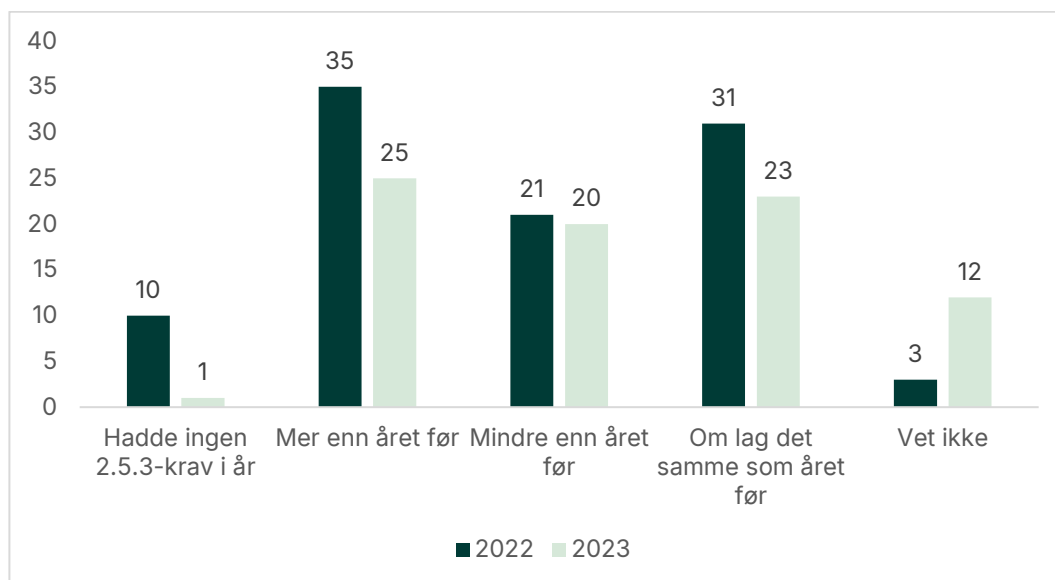
2.5.3-forhandlinger (forhandlinger på særlige grunnlag) er ett av hovedtemaene i Kartleggingsundersøkelsen til KDD. Nedenfor viser vi hva personallederne rapporterer om hvor mye som ble gitt i 2.5.3-forhandlinger i 2022/2023 sammenlignet med tidligere år.

---

<sup>41</sup> Hvorvidt virksomhetene i staten er *bruttobudsjetterte* eller *nettobudsjetterte*, kan også ha betydning for deres mulighet til å skyte inn egne midler i den lokale potten eller gjennomføre 2.5.3-forhandlinger. Nettobudsjetterte virksomheter mottar et netto budsjett fra staten. Det betyr at de får tildelt et bestemt beløp som de skal forvalte, og de kan beholde eventuelle inntekter de selv genererer utover dette. Dette kan gi dem en viss fleksibilitet til å bruke egne inntekter til å finansiere spesifikke behov, som for eksempel å øke den lokale potten. De har imidlertid begrenset frihet til å overstige det totale budsjettet som er tildelt av staten. Bruttobudsjetterte virksomheter, på den andre siden, må føre alle sine inntekter og utgifter gjennom statskassen. Dette betyr at selv om de genererer egne inntekter, går disse inntektene tilbake til statskassen, og eventuelle utgifter utover det opprinnelige budsjettet må godkjennes gjennom en ekstra bevilgning. Dette kan gi dem mindre fleksibilitet til å bruke egne inntekter direkte til å øke den lokale lønnsporten, da all finansiering må gå gjennom mer formelle og ofte mer tidkrevende prosesser. De aller fleste virksomheter i staten, ca. 75 prosent, er bruttobudsjetterte. De fleste nettobudsjetterte virksomheter hører under Kunnskapsdepartementet, blant annet høyskoler og universiteter.

Dette spørsmålet er ikke stilt i tidligere undersøkelser. I 2022 var «Mer enn året før»-andelen på 35 prosent. Drøyt én av tre virksomheter opplyste altså at det var en økning i bruk av midler til 2.5.3-forhandlinger. Det var imidlertid også 10 prosent som svarte at det ikke var noen 2.5.3-krav dette året, og én av fem som svarte at det ble gitt mindre enn året før. En tredjedel svarte «Om lag det samme som året før». I 2023 var det en nedgang i andelen som svarte at det ble gitt mer i 2.5.3-forhandlinger enn året før, og en jevnere tredeling mellom andelene som oppgir henholdsvis mer, mindre og det samme som året før. Blant de som svarte «Mer enn året før» dette året var virksomhetstypene «Direktorat, med underliggende etat» og «Annen type virksomhet» de største gruppene. Det samme gjelder for de som svarte «Mindre enn året før». Det er altså ikke noe klart skille etter type virksomhet når det kommer til utvikling i hvor mye som er gitt i 2.5.3-forhandlinger.

**Figur 7.4. «Hvor mye er gitt i 2.5.3-forhandlinger i 2022 [2023] sammenlignet med 2021 [2022]?». 2022 (N = 155) og 2023 (N = 123). Kilde: KDDs kartleggingsundersøkelse. Prosent.**



I 2023 ble det også lagt til nye spørsmål i spørreundersøkelsen knyttet til 2.5.3-forhandlinger. Personallederne ble først spurt om de hadde gjennomført minst én 2.5.3-forhandling i 2023. 122 av 141, altså 86 prosent, svarte ja. Respondentene som svarte ja, ble spurt hvor stort kronebeløp som hadde blitt brukt til 2.5.3-forhandlinger hittil i år, som vil si i begynnelsen av desember 2023. Av de 100 av 141 respondentene som svarte at de kunne tallfeste dette,<sup>42</sup> ble det rapportert beløper fra 7500 til 50 millioner kroner. Beløpets størrelse er naturlig nok stigende i antall ansatte i virksomheten. Dersom vi fordeles det oppgitte beløpet på antall rapporterte årsverk i virksomhetene, får vi et gjennomsnittlig kronebeløp brukt på 2.5.3-forhandlinger per årsverk *blant de som gjennomførte slike forhandlinger* på ca. 3800 kr i 2023. Medianbeløpet, dvs. det beløpet vi finner midt i fordelingen av beløper hvis vi sorterer de fra lavest til høyest, er på 2700 kroner. Når vi fordeles det gjennomsnittlige beløpet rapportert benyttet på 2.5.3-forhandlinger per årsverk i ulike typer virksomheter, fremgår det at det høyeste

<sup>42</sup> Det ble først stilt et spørsmål: «Kan dere tallfeste om lag hvor mye dere har brukt i 2.5.3 forhandlinger hittil i 2023?». De som svarte ja, fikk spørsmålet «Hvor mye har dere brukt på 2.5.3 forhandlinger hittil i 2023?».

gjennomsnittsbetøpet, 6600 kr, ble gitt i virksomheter i kategorien «Råd, tilsyn, ombud el.». Det laveste snittbetøpet ble rapportert blant statsforvaltere og på universiteter/høyskoler.

Når det gjelder grunnlaget for 2.5.3-forhandlingene, oppga den overveldende majoriteten av personallederne enten nr. 1 bokstav a): «Vesentlig endringer i de forhold som er lagt til grunn ved fastsetting av stillingene/ansattes lønn» eller nr. 2: «Lønnsendring til en arbeidstaker eller grupper av arbeidstaker når det er særlige vansker med å rekruttere eller beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft, eller som har gjort en ekstraordinær arbeidsinnsats» i 2023. Dette er helt i tråd med svarene fra tidligere år.

Samlet tyder svarene i spørreundersøkelsen på at 2.5.3-forhandlinger er utbredt i statlige virksomheter. Omfanget av pengebruk varierer imidlertid betydelig mellom virksomheter, og utviklingen mellom 2022 og 2023 tyder ikke på noen entydig økning i hvor mye som gis i 2.5.3-forhandlinger. Anslagene for 2023 indikerer likevel at det i enkelte virksomheter brukes store beløp på 2.5.3-forhandlinger.

### 7.3 Mobilitet av ansatte i staten og ut av staten

Det høye gjennomsnittlige utdanningsnivået kan bety at ansatte i staten er attraktiv arbeidskraft i andre sektorer. En argumentasjon for lokal lønnsdannelse, er at gjennom disse får man tatt hensyn til lokale behov. For mange yrkesgrupper konkurrerer staten med andre arbeidsgivere utenfor sektoren om den samme arbeidskraften, og denne konkurransen merkes trolig i flere lokale arbeidsmarkeder.

I dette delkapitlet skal vi se nærmere på om og eventuelt hvordan mobiliteten av ansatte i staten har endret seg med innføringen av to hovedtariffavtaler i 2016. Vi har valgt å belyse dette med enkle lineære sannsynlighetsmodeller, hvor vi modellerer to forskjellige sannsynligheter: sannsynligheten for å bytte jobb innen staten (ny jobb i staten), og sannsynligheten for å slutte i statlig sektor. I sistnevnte tilfelle omfatter altså det å slutte i staten både det å bytte til en ny jobb i privat eller kommunal sektor, forlate arbeidsstyrken for å videreutdanne seg og pensjonere seg. Kort sagt, alle mulige andre aktiviteter enn det å være ansatt i staten.

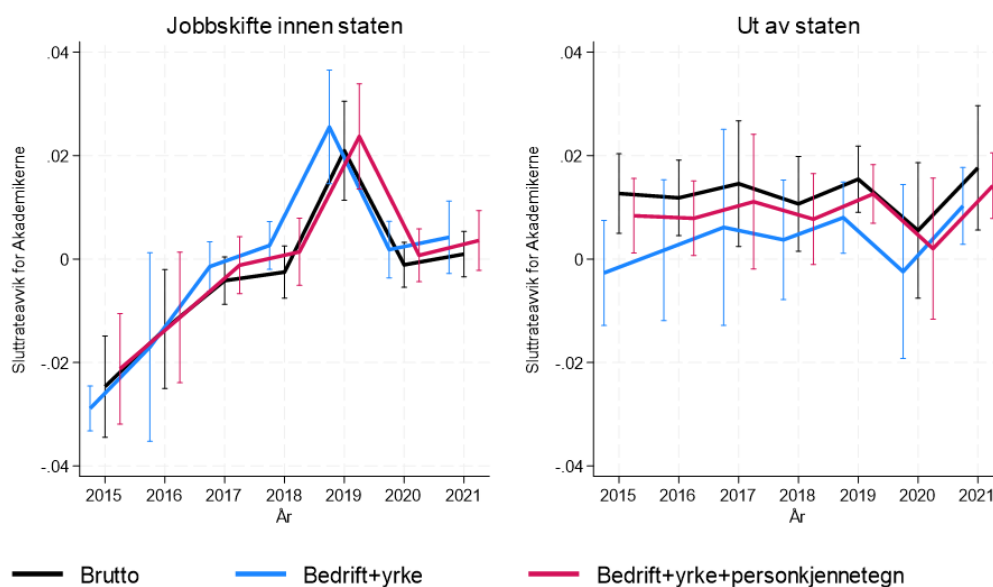
Vi modellerer innføring av en egen tariffavtale for Akademikerne i 2016 i form av en hendelsesanalyse. Dette vil si at vi måler hvor mange prosentpoeng avvik ansatte i Akademikerne har når det gjelder slutt-sannsynlighet sammenlignet med ansatte i LO/YS/Unio (som i perioden 2016–2021 har felles tariffavtale) et år før innføring, under innføringen (altså i 2016) og for hvert år etter innføringen. Vi gjennomfører tre sett med regresjoner: en hvor vi kun tar hensyn til felles årsvariasjon, en hvor vi tar hensyn til årsvariasjon, hvor man jobber (virksomhet) og hva man gjør (yrke), og til slutt en modell hvor vi i tillegg tar hensyn til alder og kjønn. I alle analysene kontrollerer vi for stramhet i arbeidsmarkedet i form av antall ledige jobber i yrket relativt til antall ledige personer i yrket (også kalt vakanser per ledige). Sistnevnte mål tar hensyn til eller kontrollerer for at mobiliteten i staten kan drives av etterspørselsvariasjon etter bestemte typer arbeidskraft.

Figur 7.5 viser resultatene fra vår analyse. I den venstre delen av figuren ser vi utviklingen i sannsynligheten for jobbskifte innen staten. I den høyre delen av figuren ser vi

utviklingen i sannsynligheten for skifte av jobb ut av staten. Når det gjelder førstnevnte utvikling, så fremgår det av figuren at ansatte i Akademikerne startet med en lavere sannsynlighet for jobbskifte innen staten enn ansatte i de andre organisasjonene. Etter som årene går etter innføringen av egen tariffavtale, forsvinner dette negative avviket, og erstattes i 2019 av en høyere mobilitet. I pandemiårene 2020–2021 var det ingen forskjell i mobilitet mellom ansatte under de to tariffavtalene. Når det gjelder sannsynlighet for skifte ut av staten, så er denne svakt forhøyet for Akademikerne før en tar hensyn til alder og kjønns sammensetning. Men når vi tar hensyn til dette, så er det minimale forskjeller. Det er også vanskelig å se noen klar tidsutvikling. Innføring av en egen tariffavtale for Akademikerne synes dermed i liten grad å ha hatt noe å si for sannsynlighet for å slutte i staten.

Vår tolkning av funnene i figur 7.5 er at innføring av en egen tariffavtale for Akademikerne i 2016 kanskje har gjort det lettere for statlige arbeidsgivere å rekruttere arbeidstakere som allerede var ansatt i staten, men dette har ikke hatt noe å si for evnen til å holde på ansatte i staten. Vi må også påpeke at mobiliteten i pandemiårene 2020 og 2021 trolig ikke er representativ, og at noen endelig konklusjon her strengt tatt krever flere år med observasjoner av «normalår».

**Figur 7.5. Startlønnspremie i staten for Akademikerne, kontrollert for sammensetning.**



Note: Egne beregninger for ansatte sysselsatte i staten i september hvert år. Se tabell A8 i appendiks for nærmere beskrivelse av estimater og standardfeil.

## 8 Avsluttende kommentarer

Ønsket om å gi hovedorganisasjonene bedre muligheter for å få gjennomslag for lønns- politikken de mener er best for sine medlemmer, samt å gi virksomhetsledere i staten større handlingsrom i personalpolitikken gjennom lokale forhandlinger, danner bakteppet for at Solbergregjeringen åpnet opp for ulikelydende hovedtariffavtaler i 2016. På mange måter kan vi si at det også har blitt en realisert konsekvens, i den forstand at de arbeidstakerpartene som inngår likelydende hovedtariffavtaler, dvs. LO og YS på den ene siden og Akademikerne og Unio på den andre, forhandler frem løsninger som er i tråd med deres respektive lønnspolitikk. Virksomhetslederne fremstår på sin side som svært positive til utviklingen mot økende grad av lokale forhandlinger.

Samtidig er det en kjensgjerning at de to avtaleområdene eksisterer parallelt, noe som må håndteres både sentralt og lokalt. På sentralt nivå avhenger arbeidsgiversidens syn på ulikelydende hovedtariffavtaler i stor grad av regjeringsfarge. Blant hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden vektlegges viktigheten av å ha en helhetlig lønnspolitikk i staten svært ulikt.

Lokalt har vi sett at det er en del utfordringer knyttet til to forhandlingsløp. På den ene siden er det ressurskrevende å forhandle to ganger. På den andre siden gir ulik fordeling av den økonomiske rammen sentralt og lokalt ulike muligheter til å prioritere og utnytte potten. I tillegg varierer prioriteringen av generelle og individuelle tillegg, samt hvorvidt tilleggene gis som prosent, kroner eller lønnstrinn mellom forbund i de to avtaleområdene innad i den samme virksomheten. Alle disse forskjellene kan skape utfordringer for en lokal arbeidsgiver som ønsker en helhetlig lønnspolitikk på arbeidsplassen. Dels er dette et utslag av partenes egne prioriteringer i forhandlingene, og dels handler det om forskjeller i måten sentrale og lokale tillegg gis på.

Hittil kan vi ikke se store forskjeller mellom avtaleområdene når det gjelder lønnsvekst eller lønnsspredning i perioden med ulikelydende hovedtariffavtaler. Lønnsveksten har vært rimelig lik i de to avtaleområdene, og lønnsforskjellene i staten samlet har ikke økt markant i perioden etter at Akademikerne fikk sin egen hovedtariffavtale. Våre data gir derimot ikke mulighet til å skille mellom organiserte og uorganiserte innenfor avtaleområde, så vi vet ikke om det er forskjeller i lønnsutvikling på tvers av fagforeningsmedlemmer og uorganiserte. Vi vet også lite om lønnsutviklingen etter at Unio byttet avtaleområde i 2022.

Tariffstrukturen gjennomgikk en viktig endring i 2022, ettersom Unios avtalebytte endret størrelsesforholdet mellom hovedtariffavtalene. Hvordan de endelige konsekvensene av denne endringen vil slå ut i det statlige tariffområdet, er det for tidlig å konkludere om. Rapporten har pekt på mulige utfordringer knyttet til at det statlige tariffområdet er delt i to avtaleområder med ulik vektlegging av sentral og lokal fordeling av midlene i lønnsoppgjøret. Dette er konsekvenser som løftes frem av lokale parter basert på erfaringer med og vurderinger av oppgjørens resultater. Det er for tidlig på nåværende tidspunkt å si hvilke utslag disse konsekvensene vil gi på lønnsspredningen i staten. Det er også



usikkert hvordan de administrative utfordringene vi har pekt på knyttet til parallelle lokale forhandlingsløp vil utvikle seg videre.

# Referanser

- Akademikerne (2024). <https://www.akademikerne.no/lonn-og-arbeidsliv/stat>
- Calmfors, L., Ek, S., Kolm, A. S., & Skedinger, P. (2018). Hur fungerar kollektivavtalen? Arbetsmarknadsekonomska rådet. 2018.
- Dahl, C. M., Le Maire, D., & Munch, J. R. (2013). Wage dispersion and decentralization of wage bargaining. *Journal of Labor Economics*, 31(3), 501–533.
- Dapi, B., & Svarstad, E. (2023). Lavlønn: Nærings- eller virksomhetsfenomen? Fafo-rapport 2023:15.
- Dapi, B. & Svarstad, E. (2024). Utvikling i lønnsforskjeller i staten 2000–2021. Fafo-rapport 2024:03.
- Hauge-Eltvik, A. (2022, mai 14). Statsansatte går sjelden ut i streik. I 1984 og 2012 skjedde dette. <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/statsansatte-gar-sjelden-ut-i-streik-i-1984-og-2012-skjedde-dette-6.158.867496.b28d9401ac>
- Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2022–30. april 2024 for Akademikerne og Unio.
- Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2022–30. april 2024 for LO Stat og YS Stat.
- Innst. St. 466 (2021–2022). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2022 under Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet (Lønsregulering for arbeidstakarar i det statlege tariffområdet 2022 m.m.)
- Innst. 417 S (2015–2016). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2016 under Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Lønsregulering for arbeidstakarar i det statlege tariffområdet 2016 mv.). Stortinget, kommunal og forvaltningskomiteen.
- Jordfald, B. (2018) Lokale forhandlinger under nye betingelser. Fafo-rapport 2018: 45.
- Kompetansebehovsutvalget (2023). Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring. Temarapport 1/2022.
- Lederlønsutvalget. (2022). *Statens lederlønnssystem – har det utspilt sin rolle?* Kommunal- og Distriktsdepartementet.
- LOV-1958-07-18-2. Lov om offentlige tjenestetvister.
- Kommunal- og Distriktsdepartementet. (2023). *Brev om lokale forhandlinger 2023*.
- NAV (2023). NAVs bedriftsundersøking 2023: Redusert mangel på arbeidskraft. Rapport 5, 2023.
- NOU 2023: 30. Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi. Norges offentlige utredninger.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *The Role of Firms in Wage Inequality: Policy Lessons from a Large Scale Cross-Country Study*. OECD Publishing.
- PM-2016-4. Forhandlinger om ny hovedtariffavtale i staten for perioden 1. mai 2016–30. april 2018.
- Prop. 136 S (2015–2016). Endringer i statsbudsjettet 2016 under Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Lønsregulering for arbeidstakarar i det statlege tariffområdet 2016 mv.). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 96 S (2017–2018). Endringer i statsbudsjettet 2018 under Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Lønsregulering for arbeidstakarar i det statlege tariffområdet 2018 mv.). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 128 S (2021–2022). Endringer i statsbudsjettet 2022 under Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet (Lønsregulering for arbeidstakarar i det statlege tariffområdet 2022 m.m.). Kommunal- og distriktsdepartementet.
- SBU (2023). Rapport fra Statistikk- og beregningsutvalget i forbindelse med revisjon av hovedtariffavtalen i staten 2023. Statistikk- og beregningsutvalget. 2023.
- Schøne, P (2006), Lønnsnivå og lønnsforskjeller blant statsansatte 1987–2004. ISF-rapport 2006:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Statens arbeidsgiverbarometer (2023). [https://www.regjeringen.no/content-assets/2feeeba3f55b4ea799639767de870fb4/arbeidsgiverbarometer-host-2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2feeeba3f55b4ea799639767de870fb4/arbeidsgiverbarometer-host-2022.pdf)
- Statistikk- og beregningsutvalget i staten (2023). Statistikk- og beregningsutvalget i forbindelse med revisjon av hovedtariffavtalene i staten 2023.
- Statistisk sentralbyrå (2024) Månedslønnen økte med 3 200 kr. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/lonn/artikler/manedslonnen-okte-med-3-200-kr>
- Stortinget. (2022). *Behandling av hovedtariffavtalene i staten (sak 14, 16. juni 2022)*.
- Stokke, T, Nergaard, K. og Evju, S. (2013). *Det kollektive arbeidslivet – Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør* (2. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Svarstad, E. (2023). *Lokale forhandlinger i staten 2022*. Fafo-notat 2023:09.
- Svarstad, J. (2023). Ansatte som ikke er med i fagforening taper titusener. <https://www.khrono.no/ansatte-som-ikke-er-med-i-fagforening-taper-titusener/822967>
- TBU. (2023). Etter inntektsoppgjørene 2023. Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

# Appendiks

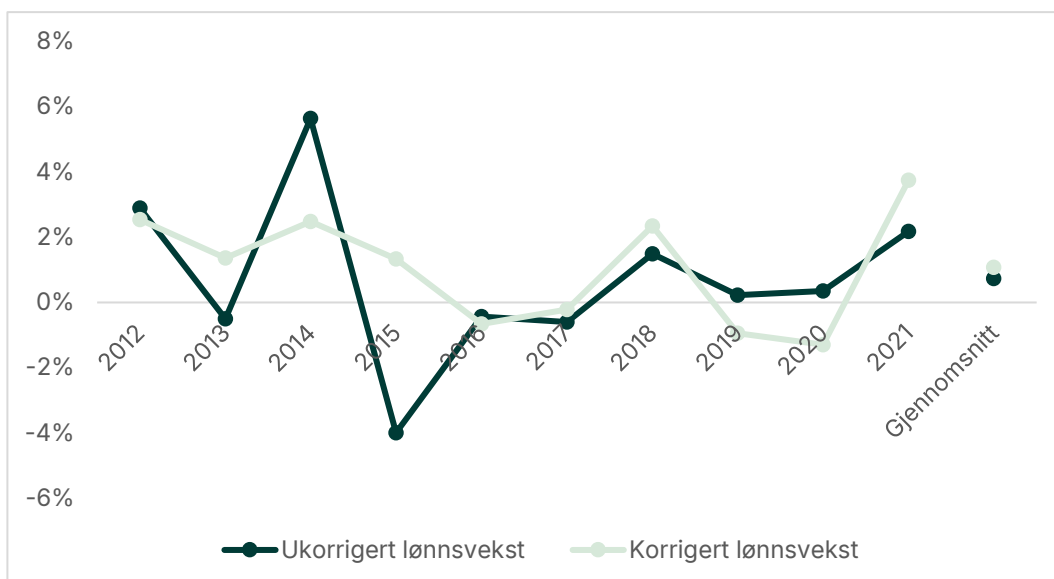
Tabell A1. Lønnsoppjør i staten 2011–2022. Kilde: Årlige rapporter fra Statistikk- og beregningsutvalget i staten (SBU).

År	Type	Tariff tillegg alle	Tariff tillegg Akademi- mikerne (og Unio i 2022)	Tariff tillegg LO/YS/Unio (LO/YS i 2022)
2011	M	Kronetillegg på mellom kr 7000 og 7400 til ltr 1–52, 1,72 % til ltr 53–98, 0,25 % til lokale forhandlinger fra 01.10.2011		
2012	H	Kronetillegg på kr 12 000 til ltr 19–55, 2,7% til ltr 56–98, 1,1 % til lokale forhandlinger pr 01.09.2012, 0,02% til Fellesbestemmelsene		
2013	M	Stigende kronetillegg fra kr 4200–kr 4500, til ltr. 19–51, 1,07 % til ltr 52–101		
2014	H	Stigende kronetillegg fra kr 6500–8800 fra ltr 19 til ltr 53, 1,98 % fra ltr 54, 1,75 % til lokale forhandlinger		
2015	M	Kronetillegg på kr 700 til alle fra ltr 19 til ltr 39, 0,19 % fra og med ltr 40 til 101		
2016	H		0,5 % på hovedlønntabellen fra 1.5.2016, 0,1 % til fellesbestemmelser fra 1.5.2016, 2,3 % til lokale forhandlinger fra 1.7.2016	1,15 % på hovedlønntabellen fra 1.5.2016, 0,1 % til fellesbestemmelsene fra 1.5.2016, 1,5 % til lokale forhandlinger fra 1.7.2016
2017	M		0,85 % av lønnsmassen avsatt til lokale forhandlinger, fra 1.10.2017	0,33 % tillegg på hovedlønntabellen fra 1.5.2017, 0,8 % til lokale forhandlinger fra 1.7.2017, 0,02 % til lønnsramme 2,3 og 4 pr 1.5.2017
2018	H		2,8 % av lønnsmassen til lokale forhandlinger fra 1. mai 2018, 0,07 % til fellesbestemmelsene fra 1. mai 2018	1,173% av lønnsmassen på hovedlønntabellen fra 1. mai 2018, 0,25 % til fellesbestemmelser fra 1. mai 2018, 1,9 % til lokale forhandlinger fra 1.7.2018
2019	M		2,15 % til lokale forhandlinger med virkning fra 1. mai	1,35 % tillegg for ltr 19–46 og ltr 64–101 fra 1. mai, 1,55 % tillegg for ltr 47–63 som har flere kvinner enn menn fra 1. mai, 1,24 % til lokale forhandlinger med virkning fra 1. juli

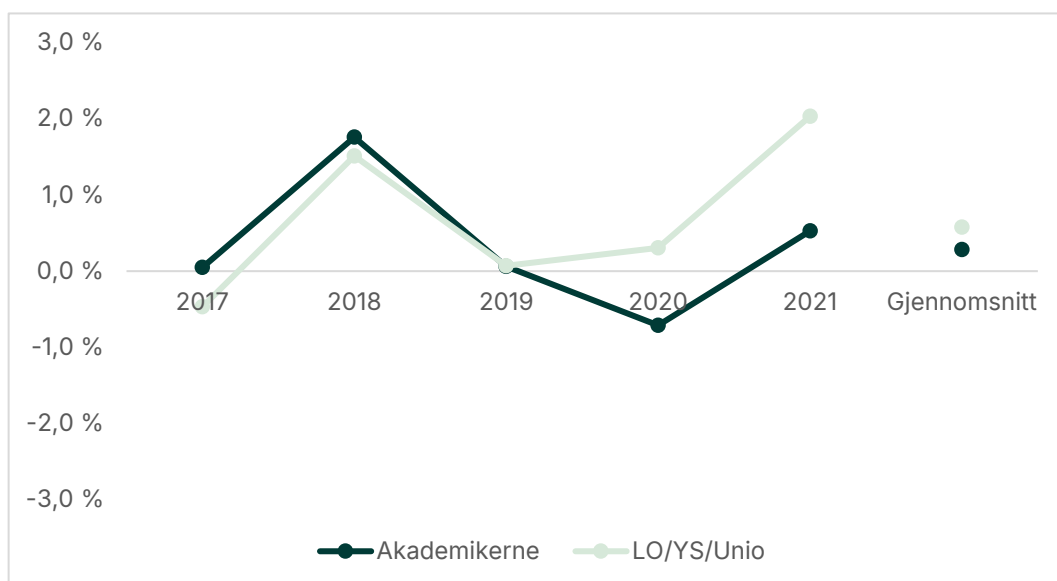
År	Type	Tariff tillegg alle	Tariff tillegg Akademi- mikerne (og Unio i 2022)	Tariff tillegg LO/YS/Unio (LO/YS i 2022)
2020	H		0,45 % lokale for- handlinger fra 1. okto- ber 2020	0,44 % for ltr 19 tom 46, og fom 64 tom 101 fra 1. oktober 2020, 0,54 % for ltr fom 47 tom 63 som har flere kvinner fra 1. oktober 2020
2021	M		3,35 % til lokale for- handlinger fra 1. mai	0,90 % for alle fra 1. mai, kronetil- legg på kr 1500 for alle fra 1. mai, kronetillegg på kr 4000 fra ltr 19 til 50, deretter avtrapping på kr 200 pr ltr til ltr 69 fra 1. mai, Lo- kale forhandlinger 1. juli: 1,8 %
2022	H		2,46 % avsatt til lokale forhandlinger fra 1. mai	Kronetillegg på kr 10 000 pr år for alle ltr til og med 64, 1,7 % for alle ltr større enn 64 fra 1. mai, 0,85 % avsatt til lokale forhandlinger fra 1. mai, 0,1 % til fellesbestem- melser fra 1. mai

M = mellomoppgjør, H = hovedoppgjør. Ltr = lønnstrinn.

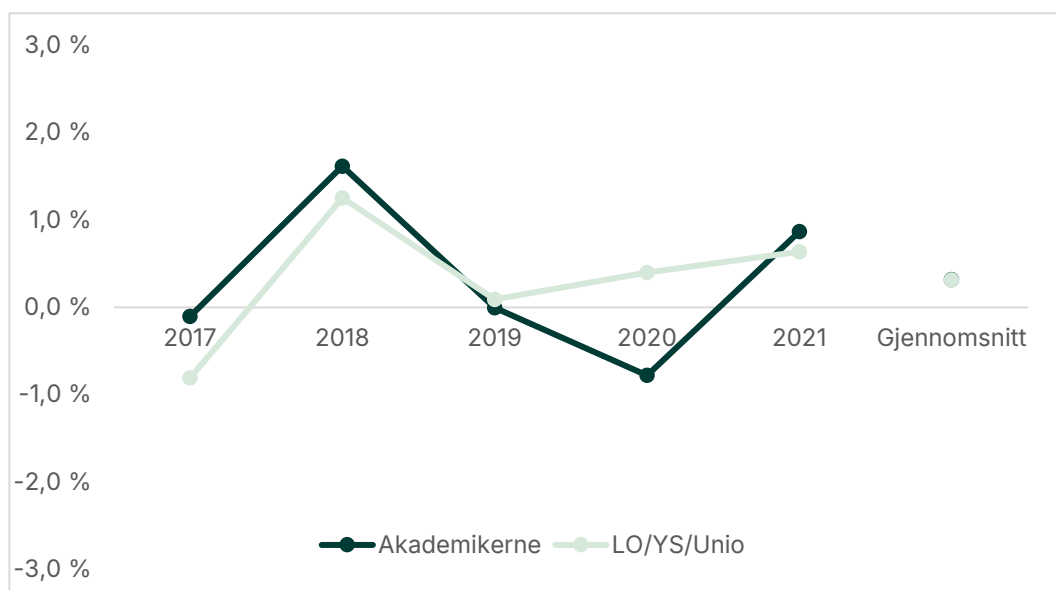
**Figur A1. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn. Korrigert og ukorrigert. Heltidsekvivalent månedslønn, fast. 2011-2021. Ansatte i samme stilling i staten i minst to år. Kilde: DFØ. Egne beregninger.**



**Figur A2. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn etter avtaleområde. Ukorrigert. Fast heltidsekvivalent månedslønn. 2016–2021. Ansatte i staten minst to år. Kilde: DFØ.**



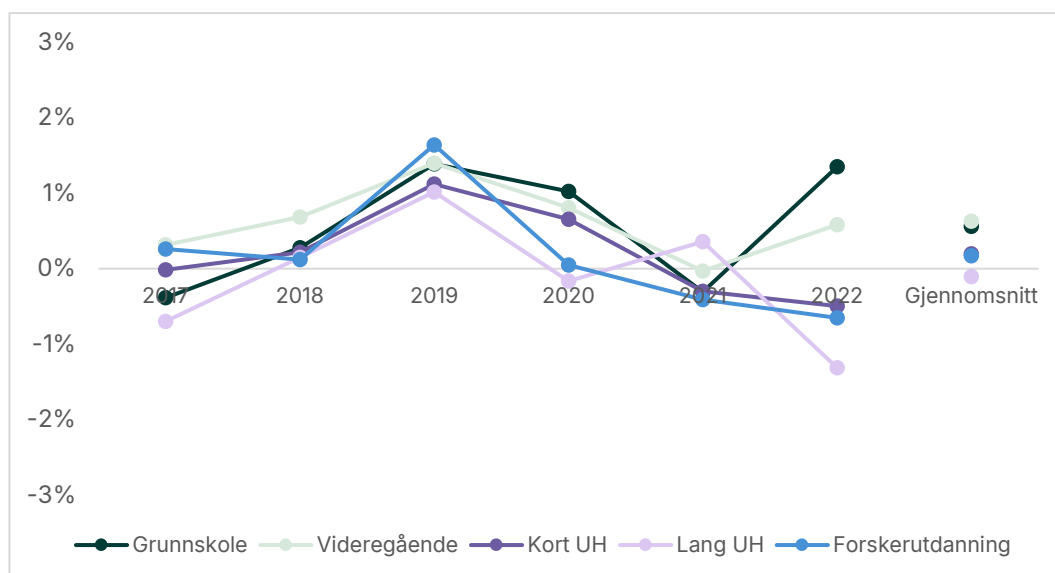
**Figur A3. Vekst i gjennomsnittlig årlig reallønn etter avtaleområde. Korrigert. Fast heltidsekvivalent månedslønn. 2016–2021. Ansatte i staten minst to år. Kilde: DFØ.**



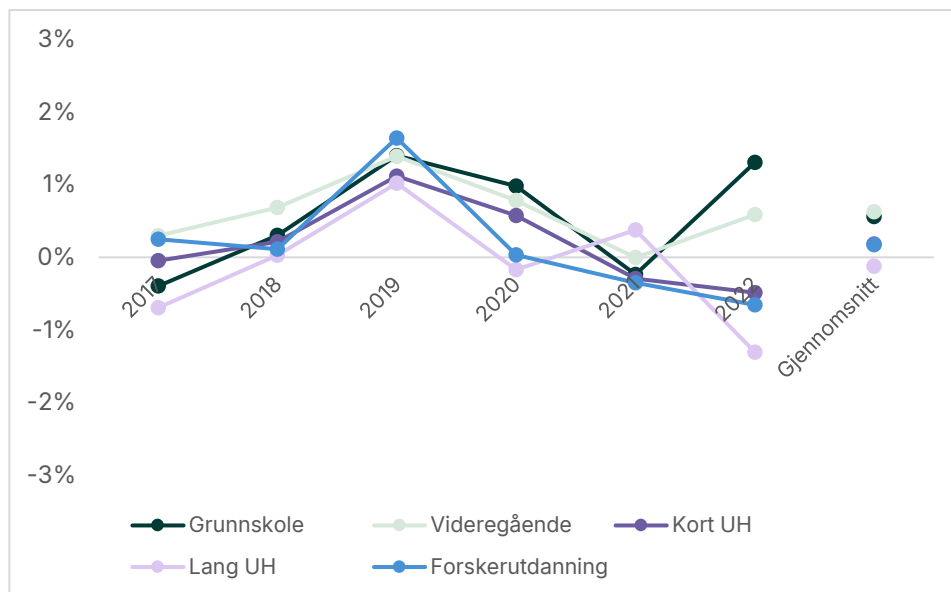
Tabell A2. Lavlønnsgrenser. 2011–2021. 2/3M og 85Ind.

	85Ind	2/3M
2011	27750	25521
2012	28783	26469
2013	29733	26743
2014	30533	29361
2015	31425	28318
2016	32050	29187
2017	32850	29867
2018	33858	31298
2019	35150	31951
2020	35883	32559
2021	37145	34363

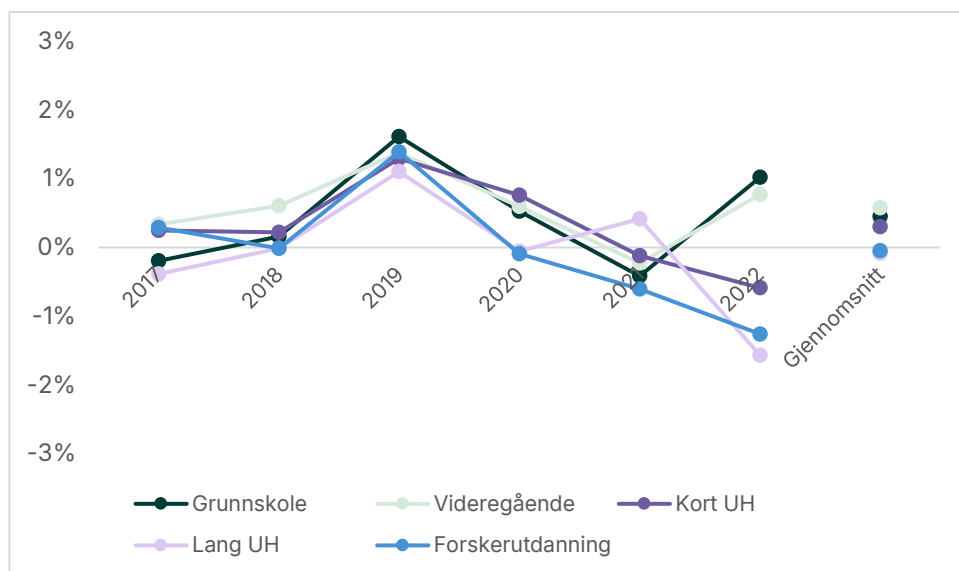
Figur A4. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekvivalent månedslønn. Ukorrigert. 2016–2022. Kilde: a-ordningen fra februar måned koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Begrenset til individer som både finnes i både lønnsstatistikken og a-ordningen i februar vedkommende år. Egne beregninger.



**Figur A5. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekvivalent månedslønn. Ukorrigert. 2016–2022. Kilde: SSBs lønnsstatistikk koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Begrenset til individer som finnes i både lønnsstatistikken og a-ordningen i februar vedkommende år. Egne beregninger.**

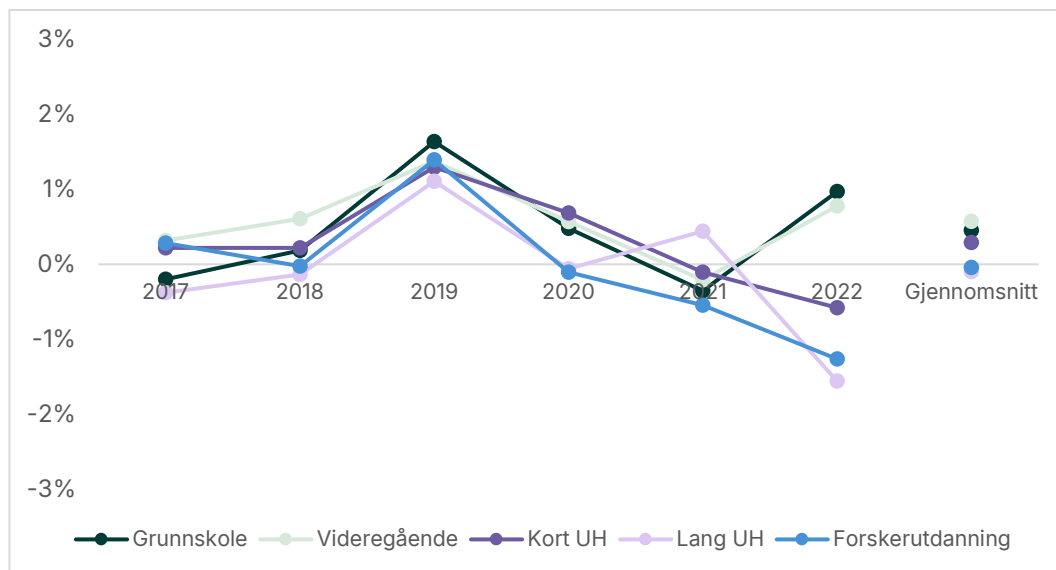


**Figur A6. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekvivalent månedslønn. Korrigert. 2016–2022. Kilde: a-ordningen fra februar måned koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Utvalget er begrenset til individer som finnes i både lønnsstatistikken og a-ordningen i februar vedkommende år. Egne beregninger.**





Figur A7. Årlig vekst i gjennomsnittlig reallønn innad i utdanningsgrupper. Heltidsekivalent månedslønn. Korrigert. 2016–2022. Kilde: Lønnsstatistikken koblet med opplysninger om høyeste fullførte utdanningsnivå fra Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD). Utvalget er begrenset til individer som finnes i både lønnsstatistikken og a-ordningen i februar vedkommende år. Egne beregninger.



Tabell A3. Kvinnefatrekk. Utvikling over tid. Hele staten.

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn		Totallønn	
	Modell 1-Brutto	Modell 2-Netto	Modell 1-Brutto	Modell 2-Netto
KvinneX2015	-0,038	-0,030*	-0,104*	-0,044*
	(0,021)	(0,004)	(0,004)	(0,001)
KvinneX2016	-0,037*	-0,032*	-0,101*	-0,044*
	(0,015)	(0,004)	(0,005)	(0,002)
KvinneX2017	-0,042*	-0,038*	-0,105*	-0,051*
	(0,018)	(0,002)	(0,008)	(0,002)
KvinneX2018	-0,047*	-0,042*	-0,107*	-0,054*
	(0,019)	(0,003)	(0,005)	(0,002)
KvinneX2019	-0,043*	-0,041*	-0,104*	-0,055*
	(0,020)	(0,003)	(0,006)	(0,002)
KvinneX2020	-0,039	-0,040*	-0,102*	-0,055*
	(0,021)	(0,004)	(0,007)	(0,003)
KvinneX2021	-0,036	-0,038*	-0,098*	-0,056*
	(0,019)	(0,002)	(0,007)	(0,006)

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn		Totallønn	
Kontroll				
År FE	Ja	Ja	Ja	Ja
Bedrift FE		Ja		Ja
Yrke FE		Ja		Ja
Aldersgruppe FE		Ja		Ja
R <sup>2</sup> _justert	0,007	0,586	0,040	0,513
Antall observasjoner	1261489	1261402	1261489	1261402

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedrifts nivå) standardfeil. \* angir minst 5% signifikansnivå.

**Tabell A4 Kvinnefratrekk. Utvikling over tid. UH-sektoren.**

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn		Totallønn	
	Modell 1 – Brutto	Modell 2 – Netto	Modell 1 – Brutto	Modell 2 – Netto
KvinneX2015	-0,038	-0,030*	-0,104*	-0,044*
	(0,021)	(0,004)	(0,004)	(0,001)
KvinneX2016	-0,037*	-0,032*	-0,101*	-0,044*
	(0,015)	(0,004)	(0,005)	(0,002)
KvinneX2017	-0,042*	-0,038*	-0,105*	-0,051*
	(0,018)	(0,002)	(0,008)	(0,002)
KvinneX2018	-0,047*	-0,042*	-0,107*	-0,054*
	(0,019)	(0,003)	(0,005)	(0,002)
KvinneX2019	-0,043*	-0,041*	-0,104*	-0,055*
	(0,020)	(0,003)	(0,006)	(0,002)
KvinneX2020	-0,039	-0,040*	-0,102*	-0,055*
	(0,021)	(0,004)	(0,007)	(0,003)
KvinneX2021	-0,036	-0,038*	-0,098*	-0,056*
	(0,019)	(0,002)	(0,007)	(0,006)
Kontroll				
År FE	Ja	Ja	Ja	Ja

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn		Totallønn	
Bedrift FE		Ja		Ja
Yrke FE		Ja		Ja
Aldersgruppe FE		Ja		Ja
R <sup>2</sup> _justert	0,007	0,586	0,040	0,513
Antall observasjoner	1261489	1261402	1261489	1261402

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedriftsnivå) standardfeil. \* angir minst 5% signifikansnivå.

**Tabell A5. Kvinnefrettrekk. Utvikling over tid. Avtaleområde.**

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn				Totallønn			
	Modell 1 – Brutto		Modell 2 – Netto		Modell 1 – Brutto		Modell 2 – Netto	
	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.
<b>KvinneX2015</b>	-0,041*	-0,060*	-0,029*	-0,021*	-0,069*	-0,066*	-0,034*	-0,023*
	(0,018)	(0,006)	(0,005)	(0,003)	(0,010)	(0,005)	(0,004)	(0,003)
<b>KvinneX2016</b>	-0,046*	-0,063*	-0,037*	-0,029*	-0,075*	-0,070*	-0,042*	-0,031*
	(0,015)	(0,006)	(0,002)	(0,003)	(0,007)	(0,005)	(0,002)	(0,003)
<b>KvinneX2017</b>	-0,048*	-0,069*	-0,042*	-0,035*	-0,076*	-0,074*	-0,047*	-0,037*
	(0,017)	(0,006)	(0,003)	(0,003)	(0,009)	(0,005)	(0,002)	(0,003)
<b>KvinneX2018</b>	-0,048*	-0,065*	-0,043*	-0,034*	-0,074*	-0,071*	-0,047*	-0,036*
	(0,016)	(0,005)	(0,003)	(0,003)	(0,009)	(0,005)	(0,003)	(0,003)
<b>KvinneX2019</b>	-0,046*	-0,063*	-0,042*	-0,033*	-0,073*	-0,069*	-0,046*	-0,035*
	(0,017)	(0,005)	(0,003)	(0,002)	(0,010)	(0,004)	(0,003)	(0,002)
<b>KvinneX2020</b>	-0,049*	-0,056*	-0,047*	-0,029*	-0,073*	-0,062*	-0,052*	-0,030*
	(0,015)	(0,006)	(0,002)	(0,002)	(0,009)	(0,005)	(0,003)	(0,003)
<b>KvinneX2021</b>	-0,039*	-0,055*	-0,041*	-0,032*	-0,068*	-0,061*	-0,050*	-0,033*
	(0,015)	(0,005)	(0,002)	(0,003)	(0,006)	(0,005)	(0,006)	(0,003)
<b>Kontroll</b>								
<b>År FE</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Bedrift FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>Yrke FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>Aldersgruppe FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>R<sup>2</sup>_justert</b>	0,011	0,020	0,583	0,542	0,026	0,023	0,562	0,536
<b>Antall observasjoner</b>	673899	200430	673899	200430	673899	200430	673899	200430

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedriftsnivå) standardfeil. \* angir minst 5 % signifikansnivå.

**Tabell A6. Kvinnefratrekk. Utvikling over tid innen avtaleområde. UH-sektoren.**

Avhengig variabel: log lønn	Fastlønn				Totallønn			
	Modell 1 – Brutto		Modell 2 – Netto		Modell 1 – Brutto		Modell 2 – Netto	
	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.	LO/YS/Unio	Aka.
<b>KvinneX2015</b>	-0,077*	-0,094*	-0,042*	-0,045*	-0,079*	-0,099*	-0,044*	-0,047*
	(0,007)	(0,008)	(0,003)	(0,006)	(0,007)	(0,008)	(0,003)	(0,005)
<b>KvinneX2016</b>	-0,075*	-0,091*	-0,045*	-0,046*	-0,077*	-0,095*	-0,047*	-0,048*
	(0,008)	(0,009)	(0,003)	(0,005)	(0,006)	(0,008)	(0,003)	(0,005)
<b>KvinneX2017</b>	-0,075*	-0,102*	-0,048*	-0,052*	-0,077*	-0,105*	-0,048*	-0,052*
	(0,006)	(0,008)	(0,004)	(0,005)	(0,006)	(0,008)	(0,004)	(0,006)
<b>KvinneX2018</b>	-0,074*	-0,088*	-0,048*	-0,046*	-0,073*	-0,090*	-0,048*	-0,047*
	(0,006)	(0,007)	(0,003)	(0,005)	(0,006)	(0,008)	(0,004)	(0,005)
<b>KvinneX2019</b>	-0,072*	-0,084*	-0,050*	-0,043*	-0,073*	-0,087*	-0,050*	-0,043*
	(0,006)	(0,007)	(0,003)	(0,004)	(0,007)	(0,007)	(0,003)	(0,005)
<b>KvinneX2020</b>	-0,078*	-0,069*	-0,050*	-0,044*	-0,079*	-0,072*	-0,050*	-0,044*
	(0,007)	(0,011)	(0,004)	(0,006)	(0,008)	(0,012)	(0,004)	(0,006)
<b>KvinneX2021</b>	-0,069*	-0,078*	-0,043*	-0,048*	-0,070*	-0,079*	-0,044*	-0,048*
	(0,006)	(0,009)	(0,003)	(0,004)	(0,006)	(0,009)	(0,003)	(0,004)
<b>Kontroll</b>								
<b>År FE</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Bedrift FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>Yrke FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>Aldersgruppe FE</b>			Ja	Ja			Ja	Ja
<b>R<sup>2</sup>_justert</b>	0,026	0,035	0,480	0,439	0,026	0,035	0,480	0,440
<b>Antall observasjoner</b>	193892	54242	193892	54242	193892	54242	193892	54242

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedriftsnivå) standardfeil. \* angir minst 5 % signifikansnivå.

**Tabell A7. Kvinnefratrekk. Utvikling over tid. Startlønn. Totallønn.**

Avhengig variabel: log lønn	Alle		Under 40 år	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
AkademikerXRelativ tid = -1(2015)	0,057*	0,058*	0,055*	0,045*
	(0,005)	(0,007)	(0,009)	(0,009)
AkademikerXRelativ tid = 0(2016)	0,057*	0,061*	0,055*	0,052*
	(0,005)	(0,007)	(0,008)	(0,008)
AkademikerXRelativ tid = 1(2017)	0,077*	0,082*	0,073*	0,079*
	(0,007)	(0,012)	(0,012)	(0,013)
AkademikerXRelativ tid = 2(2018)	0,053*	0,030*	0,020*	0,027*
	(0,009)	(0,009)	(0,010)	(0,010)
AkademikerXRelativ tid = 3(2019)	0,050*	0,041*	0,033*	0,031*
	(0,007)	(0,009)	(0,012)	(0,011)
AkademikerXRelativ tid = 4(2020)	0,039*	0,017*	0,013	0,006
	(0,007)	(0,007)	(0,010)	(0,008)
AkademikerXRelativ tid = 5(2021)	0,026*	0,016*	0,008	0,009
	(0,006)	(0,019)	(0,009)	(0,009)
Kontroll i alle modeller: År FE, Bedrift FE, Yrke FE, Aldersgruppe FE, log vakanser per ledig				
R <sup>2</sup> _justert	0,533	0,662	0,628	0,566
Antall observasjoner	85490	81009	50002	48948

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedriftsnivå) standardfeil. \* angir minst 5 % signifikansnivå.

Tabell A8. Jobbskifte innen og ut av staten. Innen og mellom avtaleområder. 2015-2021.

Avhengig variabel: Indikator for jobbskifte	Innen staten			Ut av staten		
	Modell 1- Brutto	Modell 2- Bedrift/yrke	Modell 3 – Be- drift/yrke+ Person- kjennetegn	Modell 1- Brutto	Modell 2- Bedrift/yrke	Modell 3 – Be- drift/yrke+ Per- son-kjennetegn
AkademikerX- Relativ tid=- 1(2015)	-0,029* (0,002)	-0,025* (0,005)	-0,021* (0,005)	-0,003 (0,005)	0,013* (0,004)	0,008* (0,003)
AkademikerX- Relativ tid=0(2016)	-0,017 (0,009)	-0,014* (0,005)	-0,011 (0,006)	0,001 (0,007)	0,011* (0,004)	0,008* (0,004)
AkademikerX- Relativ tid=1(2017)	-0,001 (0,002)	-0,004 (0,004)	-0,001 (0,003)	0,006 (0,009)	0,015* (0,006)	0,011 (0,006)
AkademikerX- Relativ tid=2(2018)	0,003 (0,002)	-0,003 (0,003)	-0,001 (0,003)	0,004 (0,006)	0,010* (0,005)	0,008 (0,005)
AkademikerX- Relativ tid=3(2019)	0,026* (0,006)	0,021* (0,005)	0,024* (0,005)	0,008* (0,003)	0,015* (0,003)	0,013* (0,003)
AkademikerX- Relativ tid=4(2020)	0,003 (0,003)	-0,001 (0,002)	0,001 (0,002)	0,002 (0,009)	0,005 (0,007)	0,002 (0,007)
AkademikerX- Relativ tid=5(2021)	0,004 (0,003)	0,001 (0,002)	0,004 (0,003)	0,010* (0,003)	-0,018* (0,008)	0,014* (0,003)
Kontroll						
År FE	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bedrift FE		Ja	Ja		Ja	Ja
Yrke FE		Ja	Ja		Ja	Ja
Aldersgruppe FE			Ja			Ja
Kvinne			Ja			Ja
Log vakanser per ledig	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Log vakanser per ledigX2016- 21	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
R <sup>2</sup> _justert	0,003	0,040	0,085	0,005	0,128	0,130
Antall ob- servasjoner	902463	902350	902349	902364	902350	902349

Note: Tall i parenteser angir klyngejusterte (på bedriftsnivå) standardfeil. \* angir minst 5% signifikansnivå.

**Fafo**

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: [fafo@fafo.no](mailto:fafo@fafo.no)

[fafo.no](http://fafo.no)

