

Lønforskelle mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor

Den offentlige løndannelse. Mellem økonomi og politik

Kvinder tjener i gennemsnit mindre pr. time end mænd. I den offentlige sektor er forskellen 12 pct. Denne artikels formål er at belyse, hvorfor der er denne forskel, og at skitsere og diskutere Lønstrukturkomiteens bud på mulige løsninger på fastlåst lønstruktur i den offentlige sektor. Resultaterne viser, at lønforskellen mellem de to køn hænger markant sammen med det kønsopdelte, offentlige arbejdsmarked: Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Lav løn i kvindefag ram-

mer både kvinder og mænd, hvorfor lønforskellen snarere handler om aflønning af fag end om aflønning af køn. Kvindedominerede fag ser ud til at få et lavere afkast af ledelse, erfaring og uddannelse end andre fag. Lønstrukturkomiteen foreslår at forandre en fastlåst lønstruktur mellem personalegrupper ved at justere det offentlige forhandlingsystem, så det i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tid – en opgave, der skal løses af arbejdsmarkedets parter.

Lønuligheden mellem mande- og kvindefag er strukturel

Det er velkendt, at kvinder i gennemsnit tjener mindre pr. time end mænd (Gallen, Lesner og Vejlin, 2019; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020). I 2021 var lønforskellen mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet som helhed på ca. 13 pct. Det svarer til, at når mænd tjener 100 kr., tjener kvinder 88 kr. (Danmarks Statistik, 2023). Ser vi alene på den offentlige sektor, er lønforskellen mellem de to køn en smule mindre, nemlig 12 pct. (Verner og Mikkelsen, 2023).

Diskussionen om ligeløn fik sit folkelige gennembrud i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2008 (Deding og Holt, 2010). Senest har lønstrukturerne og ligeløn i den offentlige sektor været debatteret i forbindelse med overenskomstforhandlerne på det offentlige område i 2021, hvor sygeplejerskerne var utilfredse med resultatet af forhandlingerne. De strejkede i løbet af sommeren 2021, hvor de krævede ligeløn. Konflikten blev afsluttet ved, at Folketinget gennemførte et lovindgreb (Høgedahl o.a., 2023). Lovindgrebet medførte samtidig, at der blev nedsat en Lønstrukturkomite, der skulle belyse lønstrukturerne på det offentlige område.

Diskussionen af aflønningen af offentligt ansatte, herunder især aflønning af traditionelle kvindefag som f.eks. pleje- og omsorgsarbejde, er blevet endnu mere aktuell siden da pga. udfordringer med at sikre tilstrækkelig arbejdskraft til velfærdsområderne (Høgedahl, Ibsen og Ibsen, 2023; Larsen og Jakobsen, 2022; Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed, 2023a, 2023b).

MONA LARSEN

Senior Researcher and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, ml@vive.dk

LISBETH PEDERSEN

Head of Research and Analysis and expert member of the Wage Structure Committee, VIVE, lp@vive.dk

CHRISTIAN HØJGAARD MIKKELSEN

Senior Analyst, VIVE, chhm@vive.dk

Formålet med denne artikel er at se nærmere på, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds timeløn. I forlængelse heraf er formålet at skitsere de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre fastlåste lønstrukturer mellem personalegrupper på det offentlige område og diskutere dem i forhold til de anbefalinger, som fulgte af arbejdet i den norske ligelønskommission fra 2008.



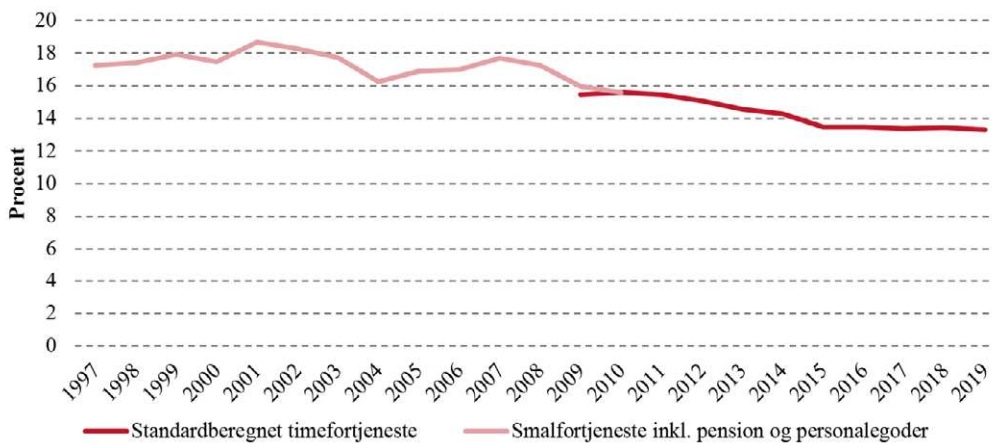
Formålet med denne artikel er at se nærmere på, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds timeløn. I forlængelse heraf er formålet at skitsere de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre fastlåste lønstrukturer mellem personalegrupper

For at få et billede af, hvilken udfordring vi står over for, når det gælder om at reducere lønforskellen mellem de to køn, beskriver vi først dels, hvordan lønforskellene mellem kvinder og mænd generelt set har udviklet sig over tid, dels hvordan løndannelsen foregår i den offentlige sektor, og hvilke udfordringer der er i denne forbindelse. Dernæst beskriver vi de data og den metode, vi anvender. I forlængelse heraf præsenterer vi resultater af analyser af lønforskel mellem kvinder og mænd og af lønforskel mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel. Afslutningsvis skitserer og diskuterer vi de løsninger, som Lønstrukturkomiteen peger på i forhold til at ændre lønstrukturerne på det offentlige område.

Lønforskel mellem kvinder og mænd over tid

Offentligt ansatte kvinder tjener som nævnt mindre end offentligt ansatte mænd. Opgørelser for arbejdsmarkedet som helhed peger på, at det vanskeligt at reducere lønforskellen mellem de to køn. På trods af indførelsen af ligelønsloven i 1976 ændrede forskellen mellem kvinders og mænds timeløn sig ikke nævneværdigt i Danmark fra slutningen af 1970'erne frem til 2007 (Rosholm og Smith, 1996; Datta Gupta, Oaxaca og Smith, 2006). I perioden 2007-2015 blev forskellen ganske vist reduceret med 4 procentpoint, men i perioden 2015-2019 er lønforskellen imidlertid igen stagneret (figur 1).

Figur 1: Bruttolønforskelle mellem kvinder og mænd, hele arbejdsmarkedet, opgjort for småfortjeneste, inkl. pension og personalegoder, 1997-2010 og standardberegnet timefortjeneste, 2009-2019. Procent.



Kilde: Verner og Mikkelsen (2023).

Note: For forklaring af 'bruttolønforskelle' og de anvendte lønbegreber, se afsnittet "Registerdata, lønbegreb og dekomponeringsanalyse".

Principper og praksis i den offentlige lønfastsættelse

Den offentlige sektor er selvsagt en del af det samlede arbejdsmarked, og påvirkes derfor også af lønudvikling og lønstruktur på det private arbejdsmarked. Lønfastsættelsen på det private arbejdsmarked er dog væsensforskellig fra lønfastsættelsen på det offentlige arbejdsmarked. De varer og tjenesteydelser, der produceres på det private arbejdsmarked, handles på et marked, og derfor vil lønnen på det private arbejdsmarked i høj grad være bestemt af udbud og efterspørgsel. I den offentlige sektor er udbuddet hovedsageligt politisk bestemt, og lønningerne påvirkes kun i begrænset grad af udbud og efterspørgsel efter bestemte typer af arbejdskraft.

I det følgende skitserer vi med afsæt i Lønstrukturkomiteens arbejde principper og praksis i den offentlige lønfastsættelse (Lønstrukturkomiteen 2023d).

Principper

I både den private og den offentlige sektor er lønfastsættelsen grundlæggende et anliggende mellem arbejdsmarkedets parter. Det er også blevet slået fast gentagende gange i Lønstrukturkomiteens arbejde og ved den endelige afrapportering. To helt principielle træk er karakteristiske for løndannelsen i den offentlige sektor i den danske model:

- Det er arbejdsmarkedets parter, der gennem forhandlinger fastsætter løn og arbejdsvilkår.
- Lønudviklingen i den private sektor udgør den overordnede ramme for den samlede lønstigning i den offentlige sektor.

Det sidstnævnte princip er aftalt i enighed mellem arbejdsmarkedets parter gennem den såkaldte fælleserklæring af 1987. Formålet med denne bestemmelse er at tilstræbe en parallelitet i lønudviklingen i den offentlige og private sektor og at understøtte konkurrenceevnen i dansk økonomi.

Praksis

Den lønstruktur, vi i dag har i den offentlige sektor, er et resultat af flere årtiers forhandlinger og indgåede kompromisser mellem arbejdsmarkedets parter (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Særligt efter 1970, hvor tjenestemandssystemet blev afløst af et formaliseret overenskomstsysteem, har lønnen helt overvejende været fastsat gennem forhandlinger mellem de centrale aftaleparter.

Lønstigningerne i den offentlige sektor har været givet inden for en økonomisk ramme i form af generelle lønstigninger – siden 1989 procentuelle lønstigninger til alle – reguleringsordninger og midler afsat til specifikke formål som f.eks. midler til pensionsordninger og puljer til bestemte grupper.

Der har været forskellige reguleringsmekanismer på spil hen over perioden. Fra 1946 til 1976 blev lønudviklingen i både offentlig og privat sektor reguleret gennem den såkaldte dyrtidsregulering, hvor lønningerne blev justeret med prisudviklingen. Fra 1976 og frem til 1987 blev denne regulering suppleret med taktreguleringen, som regulerede de offentlige lønninger ift. lønningerne i den private sektor og også siden 1984 har de offentlige parter aftalt reguleringsordninger, som regulerer lønninger i den offentlige sektor ift. lønningerne i den private sektor. Konkret udligner reguleringsordningen 80 pct. af en eventuel forskel i lønudviklingen mellem offentlig og privat sektor med 1-1,5 års forsinkelse. Denne mekanisme kan regulere lønningerne i den offentlige sektor i både opad- og nedadgående retning, men den har almindeligvis givet en positiv efterregulering til de offentlige ansatte.

Lønstrukturkomiteens kommissorium indeholdt bl.a. en opgave med at foretage en historisk afdækning af udviklingen i lønstrukturer fra tjenstemandsreformerne efter 2. verdenskrig og frem. Ønsket udsprang bl.a. af en hypotese om, at tjenstemandsreformen fra 1969 har været bestemmende for de lønforskelle mellem personalegrupper, vi ser i dag.

Lønstrukturkomiteen fandt, at det ikke er muligt at sammenstykke et validt datagrundlag til at belyse lønudviklingen over den lange historiske periode. Lønstrukturkomiteens foretog dog også en gennemgang af forhandlingsforløb over den lange historiske periode. Den viste, at den økonomiske ramme især har været brugt til ens procentuelle lønstigninger til alle personalegrupper. Parterne har således prioriteret en ens fordeling af lønmidler mellem personalegrupper. Denne udmøntning af lønmidler har bidraget til at videreføre de eksisterende relative lønninger mellem personalegrupperne. De puljer, der har været afsat til særlige personalegrupper, har været af begrænset størrelsesorden.

Konklusionen er, at det gennem forhandlingsmodellen er lykkedes at aftale en lønudvikling, der afspejler velstandsudviklingen i samfundet, men ikke er lykkedes at ændre lønrelationerne (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Det skyldes både den ret rigide forhandlingsmodel, men også at parterne har haft svært ved at nå til enighed om at ændre de relative lønninger mellem personalegrupperne.

➤ **Lønnen har ikke tilpasset sig væsentlige variationer i personaleefterspørgslen. Dermed er der opstået en særlig udbredt mangel på arbejdskraft på en række velfærdsområder, herunder inden for en række traditionelle kvindefag.**

Det har givet anledning til flere typer af problemer. For det første har det skabt utilfredshed og konflikt blandt især kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor, der – i varierende grad – har ment, at deres løn lå forkert i forhold til andre personalegrupper inden for den offentlige sektor og/eller i forhold til personalegrupper med tilsvarende uddannelse og ansvar i den private sektor. For det andet har det betydet, at lønnen ikke har tilpasset sig væsentlige variationer i personaleefterspørgslen, og at der dermed er opstået en særlig udbredt mangel på arbejdskraft på en række velfærdsområder, herunder inden for en række traditionelle kvindefag.

Registerdata, lønbegreb og analysemetoder

For at få et indblik i, hvorfor der er forskel på offentligt ansatte kvinders og mænds løn har vi gennemført analyser af både lønforskellen mellem de to køn og af lønforskelle mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel.

Registerdata

Den primære datakilde bag de præsenterede resultater er Danmarks Statistiks lønstatistik, der er koblet med andre registeroplysninger om f.eks. uddannelse og erhvervs erfaring. Der er primært anvendt data for 2019. For nærmere beskrivelse af lønstatistikken se f.eks. Larsen, Verner og Mikkelsen (2020).

Lønbegreb

En timeløn er ikke et eksakt begreb, fordi løn både er en indtægt og en omkostning. Vi har her anvendt lønbegrebet *standardberegnet timefortjeneste* som er et mål for indtægt.¹ Den standardberegnete timefortjeneste er ifølge Danmarks Statistik (2011) det lønbegreb, som kommer tættest på den løn, som er ”aftalt” mellem arbejdsgiver og lønmodtager. Lønbegrebet afspejler, hvad en lønmodtager har fået i løn pr. time, lønmodtageren har aftalt at arbejde, uagtet hvor mange dage lønmodtageren er syg eller arbejder ud over det, som er aftalt. For oversigt over de lønelementer, der indgår i standardfortjenesten (dvs. tælleren), og en beskrivelse af, hvordan timetallet (dvs. nævneren) er opgjort, se Danmarks Statistik (2011).

Dekomponeringsanalyse

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse for at belyse lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd. I denne forbindelse skelner vi mellem bruttolønforskellen, den 'forklarede' del af lønforskellen og den 'uforklarede' del af lønforskellen.

Bruttolønforskellen er den 'rå' forskel mellem den gennemsnitlige timeløn for kvinder og den gennemsnitlige timeløn for mænd, dvs. lønforskellen mellem de to køn, når vi ikke har taget højde for de to køns karakteristika. Vi beregner bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd som forskellen mellem mænds og kvinders gennemsnitlige timeløn divideret med den gennemsnitlige timeløn for alle.²

Den '*forklarede*' del af lønforskellen afspejler den del af lønforskellen, der hænger sammen med, at de to køn har forskellige målbare karakteristika. Ved at opgøre den '*forklarede*' del får vi med andre ord et billede af, hvor stor en del af lønforskellen, der hænger sammen med, at kvinder og mænd er forskelligt fordelt på f.eks. uddannelse og sektor.

Den '*uforklarede*' del af lønforskellen omfatter forskellig aflønning af kvinder og mænd trods samme karakteristika. Som eksempel kan nævnes, at det at have små børn kan have forskellig betydning for kvinders og mænds løn (se f.eks. Simonsen og Skipper, 2008). Desuden indgår uobserverede forhold i '*uforklaret*' del, dvs. forhold, som analysen ikke eller kun delvis tager højde for, f.eks. kønsforskelle, hvad angår uformelle kvalifikationer, ikke-registeret overarbejde, præferencer og personlighedstræk.

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse til at opgøre, hvordan bruttolønforskellen er fordelt på den '*forklarede*' og den '*uforklarede*' del af lønforskellen. Se bilag 1 for en mere detaljeret gennemgang af metoden.

I analysen er inkluderet oplysninger om uddannelse, erhvervs erfaring, placering på arbejdsmarkedet, arbejdstid, familieforhold og bopælsregion. Disse variabler er valgt i tråd med tidligere danske undersøgelser af lønforskelle mellem kvinder og mænd (Deding og Wong, 2004; Larsen og Larsen, 2018; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020).

Uddannelse baseret på oplysninger om uddannelseslængde og -retning. Erhvervs erfaring indgår som kontinuert variabel, der også indgår kvadreret. Oplysninger om placering på arbejdsmarkedet, der indgår, fordi arbejdsmarkedet er kønsopdelt (se f.eks. Larsen, Holt og Larsen, 2016), omfatter delsektor (stat, region eller kommune), branche, kvindeandel i arbejdsfunktion på arbejdsplads (kaldet *kvindeandel i jobcelle*), og jobstatus (om man er elev/lærling, almindelig medarbejder, medarbejder med særligt ansvar eller leder). Familieforhold er baseret på oplysninger om antal børn og yngste barns alder, samt om man er enlig eller ej. For et nærmere indblik i indholdet i de inkluderede variabler se bilag 2.

Det anvendte datagrundlag (registerdata) gør det ikke muligt at tage højde for alle forhold af potentiel betydning for lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i dekomponeringsanalysen. Som eksempler kan nævnes, at det ikke er muligt at kontrollere for kønsforskelle, hvad angår engagement, fleksibilitet og samarbejde. Det er heller ikke muligt at tage højde for kønsforskelle mht. f.eks. ubetalt overarbejde.

Beskrivende analyser

Vi anvender beskrivende analyser for at belyse sammenhængen mellem løn og personalegruppe afhængigt af kvindeandel. Til brug herfor anvender vi Lønstrukturkomiteens opgørelser over kvindeandel, faktisk løn pr. time, såkaldt LEU-løn pr. time og afvigelser mellem faktisk løn og LEU-løn, der er opgjort særskilt for personalegrupper (Beskæftigelsesministeriet, 2023c).

Lønstrukturkomiteen opererer med 50 personalegrupper, der omfatter omkring 80 pct. af alle offentligt ansatte. De resterende 20 pct. er samlet i én gruppe, der er betegnes 'restgruppen'. For en teknisk afgrænsning af personalegrupperne se Beskæftigelsesministeriet (2023a).

Lønstrukturkomiteen har vha. OLS-regressioner på individdata beregnet en LEU-løn for de enkelte personalegrupper, dvs. en løn der tager højde for forskelle mellem grupperne, hvad angår ledelsesansvar (L), erfaring (E) og uddannelse (U). LEU-lønnen er med andre ord den del af lønnen, der kan forbindes med de tre faktorer, dvs. at den ikke er udtryk for den "korrekte" løn. For beskrivelse af den bagvedliggende statistisk model (*LEU-modellen*), se Beskæftigelsesministeriet (2023d).

Vi sammenstiller Lønstrukturkomiteens tal vedrørende kvindeandel, faktisk løn og LEU-løn pr. personalegruppe og beregner, i hvor høj grad kvindeandel korrelerer med hhv. faktisk løn, LEU-løn og afvigelse mellem faktisk løn og LEU-løn.

Lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd

Bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd i den offentlige sektor er som nævnt 12 pct. I dette afsnit ser vi nærmere på, i hvor høj grad denne bruttolønforskel hænger sammen med forskelle mht. de to køns karakteristika. Det vil sige, at vi ser på, hvor stor en andel af forskellen der er 'forklaret', samt hvilke karakteristika der især spiller en rolle i denne forbindelse.³

Hvilke karakteristika spiller især en rolle?

Resultaterne baseret på Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse er vist i tabel 1. For beskrivende statistik (X-værdier) for hver af de undersøgte karakteristika og resultater af bagvedliggende regressionsanalyser for hhv. kvinder og mænd af sammenhængen mellem timeløn og hver af disse karakteristika (β -værdier) se bilag 2.

Det skal indledningsvist bemærkes, at størrelsen af bruttolønforskellen i den offentlige sektor her er opgjort til 10,6 pct. mod de 12 pct., som er nævnt indledningsvist. Afvigelsen skyldes for det første, at der er anvendt en logaritmetransformation i dekomponeringsanalysen (se også bilag 1), der desuden indebærer, at der er beregnet et geometrisk gennemsnit af mænds og kvinders løn. Afvigelsen er for det andet en følge af, at forskellen mellem de to køns gennemsnitsløne her er divideret med gennemsnitslønnen for mænd.

Tabel 1: Dekomponeringsanalyse af bruttolønforskellen mellem kvinder og mænd. Bidrag fra karakteristika fordelt på 'forklaret' og 'uforklaret' del i alt og særskilt for karakteristika for 'forklaret' del, procentpoint og procentvis fordeling. Offentlig sektor, 2019.

	Procentpoint	Procentvis fordeling
'Forklaret' del, i alt	7,6	71,7
Uddannelse	1,7	16,0
Længde	2,2	20,8
Retning	-0,5	-4,7
Erhvervs erfaring	0,0	0,0
Kønsopdelt arbejdsmarked	5,5	51,9
Delsektor	0,5	4,7
Branche	2,3	21,7
Kvindeandel, jobcelle	0,4	3,8
Jobstatus	2,3	21,7
Arbejdstid	0,5	4,7
Familieforhold	-0,3	-2,8
Børn -0,3	-2,8	
Enlig 0,0	0,0	
Region 0,2	1,9	
'Uforklaret' del, i alt	3,1	29,2
Bruttoløn forskel	10,6	100,0
Antal observationer	754.136	

Resultaterne viser, at 72 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor er 'forklaret'. Det vil sige, at op mod $\frac{3}{4}$ af denne lønforskel kan tilskrives, at kvinder og mænd har forskellige karakteristika.

➤➤ 52 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor kan tilskrives, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt. I denne forbindelse spiller det tilsyneladende især en rolle, at de to køn er beskæftiget inden for forskellige brancher

Inden for den 'forklarede' del finder vi det største bidrag fra det kønsopdelte arbejdsmarked. 52 pct. af bruttolønforskellen i den offentlige sektor kan tilskrives, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt. I denne forbindelse spiller det tilsyneladende især en rolle, at de to køn er beskæftiget inden for forskellige brancher, samt at de er forskelligt fordelt på jobstatus, herunder at mænd i

større omfang end kvinder er ledere. På grund af korrelation mellem variablerne under ”kønsopdelt arbejdsmarked” skal bidragenes størrelse dog fortolkes med varsomhed. Den fundne betydning af det kønsopdelte arbejdsmarked er i tråd med resultater af eksisterende studier baseret på danske data for både arbejdsmarkedet som helhed og offentlig og privat sektor hver for sig (Albæk, Larsen og Thomsen, 2017; Larsen og Larsen, 2018; Kleven, Landais og Søgaard, 2019; Larsen, Verner og Mikkelsen, 2020; Verner og Mikkelsen, 2023).

16 pct. af bruttolønforskellen kan tilskrives, at kvinder og mænd har forskellige uddannelser. Her er det især forskelle mht. uddannelseslængde, der spiller en rolle. Bidraget fra uddannelsesretning er derimod negativt. Fortolkningen af et negativt bidrag er, at hvis kvinder havde haft samme (mindre gunstige) fordeling på uddannelsesretning som mænd, ville lønforskellen have været endnu større. Det negative fortegn er umiddelbart overraskende, da f.eks. omsorgsarbejde, som kvinder typisk tager sig af, er lavere lønnet end tekniske fag, hvor mænd er i overtal (Lønkommissionen, 2010). Resultatet skal imidlertid formentlig ses i lyset af, at kønsforskelle mht. valg af uddannelse er centrale for kønsopdelingen på arbejdsmarkedet, fordi mange uddannelser fører til en bestemt placering på arbejdsmarkedet (Holt og Søndebro, 2022). Der er med andre ord en betydelig samvariation mellem uddannelse og kønsopdeling på arbejdsmarkedet. Denne korrelation taler samtidig for dels, at de samlede bidrag fra hhv. uddannelse og kønsopdelt arbejdsmarked næppe kan fortolkes uafhængigt af hinanden, dels at det negative bidrag fra uddannelsesretning skal fortolkes med varsomhed.

Resultaterne giver os ikke i sig selv en forklaring på, hvorfor de to køn er forskelligt placeret på arbejdsmarkedet, eller hvorfor timelønnen er forskellig på forskellige dele af arbejdsmarkedet. Det vil sige, at resultaterne ikke er udtryk for egentlige forklaringer, men alene afspejler statistiske sammenhænge. Men resultaterne kan danne udgangspunkt for drøftelser af, hvad der forklarer bruttolønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd.

Resultaterne viser også, at 29 pct. af lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er ’uforklaret’. Denne del omfatter som nævnt dels forskellig aflønning af kvinder og mænd trods samme karakteristika, dels uobserverede forhold, som analysen ikke eller kun delvis tager højde for. Størrelsen af den ’uforklarede’ del af bruttolønforskellen siger ikke – som det i nogle tilfælde hævdes (Penner o.a., 2023) – noget om, hvor meget af denne forskel der kan tilskrives, at kvinder og mænd i *samme job* får forskellig løn. Størrelsen af den ’uforklarede’ del er med andre ord ikke udtryk for omfanget af diskrimination. ’Retfærdige’ lønsforskelle, dvs. lønsforskelle, som skyldes forhold, som alle er enige om har betydning for lønnen, kan for så vidt findes både i den ’forklarede’ og den ’uforklarede’ del. For eksempel er mænd oftere end kvinder ledere, hvilket bidrager til lønforskellen. Men er det ’retfærdigt’, at mænd oftere er ledere? Og tilsvarende kan ’uretfærdige’ elementer af lønforskellen optræde begge steder, se også Altonji og Blank (1999).

Hvad er vigtigst for løn: Køn eller kvindeandel?

Resultaterne af dekomponeringsanalysen viser, at lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd hænger markant sammen med det kønsopdelte arbejdsmarked og det bagvedliggende uddannelsesvalg. Albæk, Casier og Larsen (2019) finder tilsvarende, at der er en negativ sammenhæng mellem løn og kvindeandel i et fag i den offentlige sektor.

Den markante sammenhæng mellem lønforskellen mellem de to køn og det kønsopdelte arbejdsmarked antyder, at lønforskellen i højere grad er en følge af, at lønnen er forskellig på kvinde- og mandedominerede dele af arbejdsmarkedet end af, at de to køn aflønnes forskelligt. Albæk, Casier og Larsen (2019) har belyst dette spørgsmål ved at undersøge, hvor stor betydning kvindeandelen i et fag (målt som arbejdsfunktion) har for lønnen sammenlignet med, hvad forskelle i kvinders og mænds gennemsnitsløn betyder. De har med andre ord set på, om det kønsopdelte arbejdsmarked (kvindeandel i fag) har større eller mindre betydning for lønnen end den enkeltes køn. Af studiet fremgår, at kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt (og privat) ansattes løn end deres køn. Resultaterne viser dermed, at lav løn i kvindefag i den offentlige sektor i markant større omfang kan tilskrives, at der er mange kvinder ansat inden for faget, end at man selv er kvinde (eller mand), og at den lave løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Det er derfor relevant at se nærmere på aflønningen af hhv. kvinde- og mandedominerede fag, når bruttolønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd belyses.

Lønforskel mellem personalegrupper i den offentlige sektor

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvilken sammenhæng der er mellem løn og personalegrupper afhængigt af kvindeandel.

Vi viser først, hvor mange kvinder der er i de undersøgte personalegrupper. Dernæst viser vi med afsæt i personalegrupperne, hvilken sammenhæng der er mellem kvindeandel og hhv. faktisk løn, løn korrigeret for ledelse, erfaring og uddannelse (LEU-løn) og afvigelsen mellem faktisk løn og LEU-løn. Endelig redegør vi for andre mulige forhold af betydning for lønforskel mellem personalegrupper afhængigt af kvindeandel samt for måleproblemer forbundet med Lønstrukturkomiteens opgørelser.

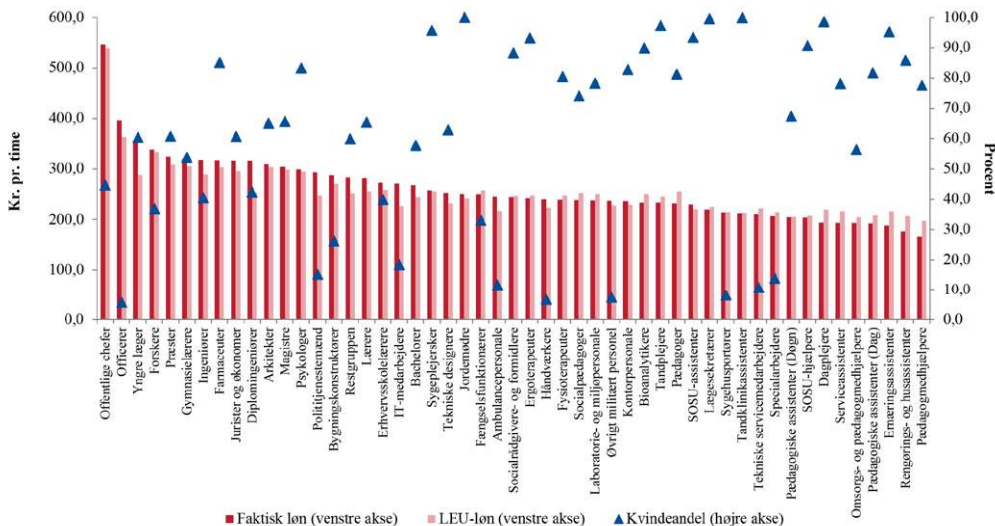
Kvindeandel

70 pct. af de offentligt ansatte (målt som fuldtidspersoner) er kvinder (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Den tilsvarende kvindeandel inden for hver de undersøgte personalegrupper fremgår af de blå trekante i figur 2, hvor personalegrupperne er rangordnet efter faktisk løn. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3. Figuren viser, at vi blandt de mest kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor finder dagplejere, lægesekretærer, tandklinikassistenter og jordemødre, hvor stort set alle ansatte (98-100 pct.) er kvinder. Blandt de mandedominerede personalegrupper finder vi officerer,

håndværkere, øvrigt militært personel og sygehusportører, hvor kun 6-8 pct. af de ansatte er kvinder. Som eksempler på personalegrupper med en relativt ligelig kønsfordeling kan nævnes offentlige chefer og gymnasielærere, hvor hhv. 45 og 54 pct. af de ansatte er kvinder.

Faktisk løn

Figur 2 viser også, hvor meget hver af de undersøgte personalegrupper i gennemsnit tjener pr. time (her benævnt faktisk løn). Den faktiske løn fremgår af figurens røde søjler.



Note: Personalegrupperne er rangordnet efter faktisk løn. Faktisk løn og beregnet LEU-løn er baseret på standardberegnet timefortjeneste. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3. Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023b, 2023c).

Der er ikke en entydig sammenhæng mellem faktisk løn og kvindeandel blandt personalegrupperne i den offentlige sektor. For eksempel er kønsfordelingen blandt offentlige chefer, som er den af de undersøgte personalegrupper, der i gennemsnit tjener mest pr. time, som nævnt relativt ligelig. Yngre læger og forskere er andre eksempler på højt lønede grupper, der er relativt kønsblandede, idet kvinder her udgør hhv. 60 og 37 pct. af de ansatte. Officerer er dog omvendt et eksempel på en højt lønnet gruppe, der er domineret af mænd. Tilsvarende finder vi, at mindst $\frac{3}{4}$ af de ansatte i størstedelen af de mest lavtlønnede personalegrupper er kvinder. Det drejer sig f.eks. om pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter, ernæringsassistenter, pædagogiske assistenter (dag), serviceassistenter og som nævnt dagplejere.

Med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, har vi beregnet, at korrelationskoefficienten mellem faktisk løn og kvindeandel i den offentlige sektor er -0,30. Det vil sige, at sammenhængen er negativ, men relativt svag.

Løn korrigeret for ledelse, erfaring og uddannelse

De viste forskelle mellem personalegruppernes faktiske løn kan afspejle forskelle mellem grupperne i forhold til en lang række forskellige faktorer.

Lønstrukturkomiteen har valgt at belyse overordnede træk ved lønstrukturerne i den offentlige sektor med afsæt i oplysninger om de ansattes ledelsesansvar (L), erfaring (E) og uddannelse (U). Disse faktorer (kaldet *LEU*-faktorerne) er valgt, fordi der i litteraturen er bred enighed om, at de har stor betydning for løndannelsen, og fordi de kan kvantificeres (Beskæftigelsesministeriet 2023d: 55-6). Desuden er der indsamlet konsistente oplysninger om *LEU*-faktorerne på tværs af alle offentlige lønmodtagere i Danmark, hvilket mindsker den statistiske usikkerhed (Beskæftigelsesministeriet, 2023b: 1). Vi anvender her den beregnede *LEU*-løns for personalegrupper til at give os et nærmere indblik i sammenhængen mellem løn og kvindeandel i den offentlige sektor.

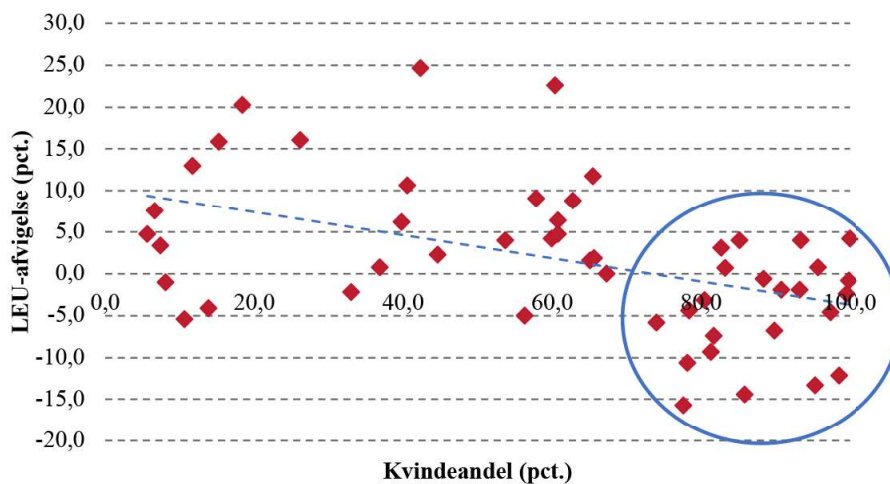
Lønstrukturkomiteens analyser viser, at omkring halvdelen af variationen i den faktiske løn mellem medarbejdere og personalegrupper kan henføres til forskelle i *LEU*-faktorerne. Det vil sige, at *LEU*-faktorerne bidrager væsentligt til at forklare den faktiske løn, men at andre forhold også har betydning. Analyserne viser desuden som forventet, at lønnen i gennemsnit stiger med mere uddannelse og mere erhvervs erfaring, samt at det er forbundet med en højere løn at have ledelsesansvar (Beskæftigelsesministeriet, 2023d).

De lyserøde søjler i figur 2 viser den beregnede *LEU*-løns for personalegrupperne. Vi finder med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, at korrelationen mellem beregnet *LEU*-løns og kvindeandel er -0,16, dvs. at den negativ, men meget svag.

***LEU*-afvigelser**

For at få en indikation af, om *LEU*-faktorerne betyder noget forskelligt for de enkelte personalegruppers løn har Lønstrukturkomiteen opgjort forskellen mellem faktisk løn og beregnet *LEU*-løns, kaldet *LEU*-afvigelse (svarende til residualer fra *LEU*-modellen).⁴ *LEU*-afvigelser kan både være positive og negative, men er i gennemsnit nul, da de måles i forhold til gennemsnittet for alle. Forskelle i *LEU*-afvigelser mellem personalegrupper giver derfor alene information om den relative – og ikke den absolutte – betydning af *LEU*-faktorerne for de enkelte personalegrupper. Størrelsen af *LEU*-afvigelserne og deres fortegn siger ikke noget om, hvorvidt den enkelte personalegruppe får for meget eller for lidt i løn.

Figur 3. LEU-afvigelse (gennemsnit) som funktion af kvindeandel, personalegrupper i den offentlige sektor, 2019. Procent.



Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023c).

Note: LEU-afvigelse er baseret på standardberegnet timefortjeneste og er opgjort som forskellen mellem faktisk løn og beregnet LEU-løn. LEU-afvigelsen er her vist som andel af faktisk løn. Tallene bag figur 2 fremgår af bilag 3.

Der er en negativ sammenhæng mellem LEU-afvigelser og kvindeandele (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Den negative sammenhæng fremgår af den stiplede blå linje i figur 3. Med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal, jf. bilag 3, finder vi, at korrelationen mellem LEU-afvigelse og kvindeandel er $-0,45$, dvs. at sammenhængen er moderat negativ. Sammenhængen er mest udtalt for personalegrupper med en kvindeandel, der ligger over gennemsnittet for den offentlige sektor som helhed, dvs. personalegrupper med over 70 pct. kvinder (markeret med blå cirkel i figur 3). For disse personalegrupper gælder, at LEU-afvigelsen enten er negativ eller kun svagt positiv. Resultaterne kan afspejle, at de kvindedominerede personalegrupper typisk får et relativt lavere lønafkast af LEU-faktorerne end andre personalegrupper. Forskelle mht. betydningen af andre forhold for lønnen kan dog også spille en rolle (Beskæftigelsesministeriet 2023d). Vi vender tilbage til sidstnævnte i næste afsnit.

Som eksempler på kvindedominerede personalegrupper med en relativt stor negativ beregnet LEU-afvigelse kan med afsæt i Lønstrukturkomiteens tal nævnes pædagogmedhjælpere, rengørings- og husassistenter og ernæringsassistenter, hvor hhv. 78, 86 og 95 pct. af de ansatte er kvinder. Disse personalegrupper er som nævnt samtidig blandt dem, der har den laveste faktiske løn i gennemsnit. Som eksempler på personalegrupper med en relativt stor positiv LEU-afvigelse kan nævnes diplomingeniører og yngre læger, hvor kønsfordelingen er mere ligelig, idet kvinder udgør hhv. 42 og 60 pct. af de ansatte i disse personalegrupper. De to personalegrupper er samtidig blandt dem, der får den højeste faktiske løn i den offentlige sektor, se figur 2.

Andre forhold af betydning

Som udgangspunkt er det forventeligt, at nogle personalegrupper har en højere eller en lavere gennemsnitsløn end den beregnede LEU-løn tilsiger. Det skyldes dels, at sammenhæng mellem løn og hhv. erfaring og uddannelse ikke er lineær (Beskæftigelsesministeriet, 2023d), dels at andre forhold end LEU-faktorerne har betydning for lønnen. Det drejer sig f.eks. om forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår markedsforhold, opgaver og ansvar.

Når det gælder markedsforhold finder Lønstrukturkomiteen, at der er en negativ sammenhæng mellem LEU-afvigelsen og andelen af personalegruppen, der er beskæftiget i den offentlige sektor. Dette indikerer, at når den offentlige sektor skal konkurrere med den private sektor om en given arbejdskraft, er den pågældende personalegruppe relativt højere lønnet i den offentlige sektor end andre offentligt ansatte personalegrupper. Denne sammenhæng er dog mest udtalt blandt de personalegrupper, hvor kun op til 20 pct. af personerne i personalegruppen er beskæftiget i den offentlige sektor.

Det har ikke været muligt for Lønstrukturkomiteen at belyse den statistiske sammenhæng mellem løn og forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår opgaver og ansvar (Beskæftigelsesministeriet, 2023d).

Selvom det er forventeligt, at LEU-afvigelserne for en lang række personalegrupper afviger fra nul, er den anførte sammenhæng med kvindeandel bemærkelsesværdig. Ovenstående antyder, at fravær af konkurrence fra den private sektor kan have betydning for aflønningen af kvindedominerede fag. De kvindedominerede personalegrupper er generelt set ikke blandt dem, hvor sammenhængen mellem løn og markedsforhold er stærkest, idet det typisk er mere end 20 pct. af personerne i disse personalegrupper, der er beskæftiget i den offentlige sektor (Beskæftigelsesministeriet, 2023c). Set i lyset af de aktuelle rekrutteringsudfordringer i forhold til kvindedominerede fag som f.eks. SOSU-assistenten og -hjælper samt sygeplejersker kan markedsforhold imidlertid være det argument, der fremadrettet gør det muligt for (bl.a.) disse fag at hæve deres løn i forhold til andre personalegrupper (Larsen og Jakobsen, 2022).

Forskelle mellem personalegrupperne, hvad angår opgaver og ansvar kan også spille ind. Nogle internationale studier peger på, at lav løn til kvindefag skyldes, at de er lavere værdisat end andre fag (Levanon o.a., 2009; Perales, 2013; Murphy og Oesch, 2016). Andre studier finder dog, at den lavere værdisætning ikke gælder for højtuddannede faggrupper (Leuze og Strass, 2016), eller at sammenhængen mellem kvindeandel og prestige i et fag ikke er lineær, men er en omvendt U-relation (Garcia-Mainar o.a., 2018). Sidstnævnte peger på, at de kønsblandede (og ikke de mandedominerede) fag er de mest prestigefyldte.

Måleproblemer

Statistiske lønopgørelser som de viste er afhængige af det tilgængelige kilde-materiale. Lønstrukturkomiteen har prioriteret at lave opgørelser, der så vidt muligt har være sammenlignelige for de undersøgte personalegrupper (Beskæftigelsesministeriet, 2023d). Der er dog forskellige udfordringer i denne forbindelse.

Et eksempel er, at medarbejdere aflønnes forskelligt for over-/merarbejde og der er forskellig registrering heraf afhængigt af lønsystem. Timelønnen kan derfor være overvurderet for medarbejdere, der ikke aflønnes særskilt for over-/merarbejde.

Et andet eksempel er, hvis dele af ens løn er kompensation for specifikke ”gener” forbundet med jobbet, f.eks. i form af arbejde om natten eller i week-enderne. Det er ikke muligt at lave konsistente lønopgørelser på tværs af de offentlige personalegrupper, hvor kompensationen for ”gener” er udeladt. Det skyldes, at kompensation for gener indgår forskelligt i forskellige personale-gruppers lønpakker. Nogle personalegrupper med skæve arbejdstider, f.eks. kvindedominerede fag som SOSU-assistenten og -hjælper samt sygeplejer-sker, argumenterer for, at den løn, man får at arbejde på skæve tidspunkter, bør holdes ude af lønsammenligningen (se f.eks. Christensen, 2023). Disse personalegrupper mener med andre ord, at den timeløn, der er opgjort for dem, er overvurderet.

For nærmere beskrivelse af de anførte måleproblemer og betydningen heraf se Beskæftigelsesministeriet (2023d: 168-72).

Skitsering og diskussion af Lønstrukturkomiteens løsningsforslag

En hovedforklaring på den vedvarende lønforskel mellem mænd og kvinder er som nævnt den skæve fordeling af de to køn på hhv. det private og det offentlige arbejdsmarked og inden for de to sektorer. Både Lønkommissionen fra 2011 (Lønkommissionen, 2010) og den netop afsluttede Lønstrukturkomite (Beskæftigelsesministeriet, 2023d) finder, at gennemsnitslønnen i den private sektor er højere end i den offentlige sektor.⁵ Den norske ligelønskommission fra 2008 pegede ligeledes på, at hovedårsagen til den målte lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd skulle findes i det kønsopdelte arbejdsmarked (Wagner og Teigen, 2021). I forlængelse af denne konstatering pegede den danske Lønkommission fra 2011 på, at en opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked var løsningen på de ligelønsproblemer, som gentagne undersøgelser havde peget på.

Siden 2011 er der kommet nye analyser (jf. ovenfor) der viser, at de problematiske lønforskel i højere grad knytter sig til fag end til køn. Det vil sige, at jo flere kvinder, der er inden for et fag, jo lavere er lønnen. Den norske ligelønskommission kom frem til samme resultat (Wagner og Teigen, 2021). En opblødning af det kønsopdelte arbejdsmarked kan bidrage til at gøre ar-

bejdsmarkedet mere fleksibelt, men ikke til at løse u hensigtsmæssige lønforskelle mellem offentlig og privat sektor og mellem personalegrupper på det offentlige arbejdsmarked.

Den norske ligelønskommissions arbejde mandede ud i en anbefaling om at hæve lønrammen for offentlige ansattes forhandlinger med tre milliarder. En anbefaling der dog ikke vandt politisk accept (Wagner og Teigen, 2021).

Lønstrukturkomiteen peger derimod på en række andre løsninger inden for rammerne af det nuværende forhandlingsystem. Forslagene har fokus på styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed

Forslaget om styrket transparens handler om at gøre lønstrukturen og lønudviklingen gennemskuelig for arbejdsmarkedets parter, så de har et fælles grundlag for lønforhandlingerne. Lønstrukturkomiteen foreslår, at der opbygges et tilgængeligt og bredt anerkendt statistisk grundlag, der giver mulighed for at kende og diskutere lønstrukturen. Desuden skal der være indikatorer for markedsforhold, så rekrutteringsproblemer kan indgå i overvejelserne ved lønforhandlingerne. Lønstatistikker og markedsindikatorer skal være tilgængelige for alle involverede parter og der skal etableres et statistikudvalg, der kan følge og vedligeholde det statistiske grundlag.

Forslaget om tilpasningsdygtighed handler om at skabe en lønfastsættelse, der i højere grad tager hensyn til udbuds- og efterspørgselsforhold på det offentlige arbejdsmarked. Principielt set er det muligt, at parterne gennem centraliserede og tværgående lønforhandlinger kan skabe sig et samlet fælles overblik og justere de ubalancer i lønstrukturen, der kan være med til at skabe rekrutterings- og fastholdelsesudfordringer. Hvis lønstigningerne ikke længere gives som ens procentuelle lønstigninger for alle personalegrupper, kan der være grupper, der vil opfatte sig som hhv. vindere eller tabere efter forhandlingerne. Hvis det problem ikke skal blive for stort og komme til at forhindre en aftale, kan det være nødvendigt at fortage justeringerne over flere overenskomstperioder.

Det er også en mulighed at foretage ændringer af reguleringsmekanismen, så den for de enkelte personalegrupper i højere grad tager højde for forskelle mellem offentlig og privat sektor i stedet for at regulere i forhold til den gennemsnitlige lønudvikling. Som reguleringsmekanismen fungerer i dag risikerer en ekstraordinær lønstigning i den offentlige sektor (i forhold til den private sektor) at blive modregnet i den offentlige sektors lønstigning på et senere tidspunkt.

Vigtigt i Lønstrukturkomiteens forslag er for det første, at lønfastsættelsen fortsat er parternes suveræne anliggende og for det andet, at den samlede lønudvikling fortsat skal ske inden for den fastsatte økonomiske ramme bestemt ved lønudviklingen i den private sektor.

I modsætning til den norske ligelønskommissionen var der i Lønstrukturkomiteens anbefalinger altså ikke et forslag om at øge den samlede økonomiske ramme. Til gengæld lovede statsminister Mette Frederiksen i efteråret 2022 at forøge den økonomiske ramme for lønforhandlingerne i den offentlige sektor med 3 mia. kr. Hensigten med denne forøgelse var imidlertid ikke at afhjælpe udfordringer med lønforskelle mellem mænd og kvinder, men at afhjælpe rekrutteringsproblemer på de mest pressede velfærdsområder. Det har været diskuteret både i Norge og i Danmark, om en regeringsbestemt stigning i den økonomiske ramme og en beslutning om, hvordan midlerne kan fordeles i sig selv er et indgreb i parternes forhandlingsret og et brud på den nordiske forhandlingsmodel.

I en sammenligning af anbefalingerne fra den norske ligelønskommission og den danske Lønstrukturkomite er det værd at notere, at mens den norske ligelønskommission (i lighed med den danske Lønkommission fra 2011) var nedsat for at løse et ligelønsproblem, har Lønstrukturkomiteen haft fokus på lønstrukturen og eventuelle u hensigtsmæssige forskelle mellem personalegrupper inden for den offentlige sektor. Dette er i tråd med, at lønforskelle mellem offentligt ansatte kvinder og mænd primært handler om lønforskelle mellem fag.

Som løsningsforslag pegede den norske ligelønskommission på et engangsløft af forhandlingsrammen, men ikke på en ændring af forhandlingssystemet. Omvendt peger Lønstrukturkomiteen på parternes suverænitet, et system hvor der fortsat forhandles inden for den ramme som samfundsøkonomien sætter og en justering af forhandlingssystemet, der i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tiden. Dette taler for, at f.eks. eksisterende markedsforhold, herunder de aktuelle rekrutteringsudfordringer, som bl.a. findes inden for en række kvindedominerede personalegrupper som f.eks. SOSU-assistenten, SOSU-hjælpere og sygeplejersker, i stigende grad skal spille en rolle.

Behov for styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed i forhandlingssystemet

Lønforskellen mellem offentligt ansatte kvinder og mænd er på ca. 12 pct. Denne lønforskel hænger i høj grad sammen med, at arbejdsmarkedet er kønsopdelt: Fag med mange kvinder aflønnes lavere end fag med mange mænd. Kvindeandelen i et fag har markant større betydning for offentligt ansattes løn, end om den enkelte ansatte er kvinde (eller mand). Det vil sige, at lav løn i kvindefag rammer både kvinder og mænd. Resultaterne taler for, at spørgsmålet om den vedvarende lønforskel mellem offentligt ansatte kvinder og mænd i større omfang handler om aflønning af fag end om aflønning af køn.

Den lavere løn i kvindefag kan hænge sammen med, at kvindedominerede personalegrupper i den offentlige sektor får et lavere lønafkast af ledelse, erfaring og uddannelse end andre personalegrupper. Andre forhold, f.eks. forskelle mht. opgaver og ansvar kan dog også spille en rolle. Nogle studier taler

i denne forbindelse for, at kvindedominerede fag er lavere værdisat end manddominerede fag.

Det har vist sig vanskeligt at ændre lønstrukturernes (forstået som lønforskelle mellem personalegrupper) på det offentlige arbejdsmarked. Lønstrukturkomiteens bud på løsning har været at justere det offentlige forhandlingsystem således, at det i højere grad tilgodeser de forandrede behov i velfærdssamfundet, som skabes over tid. Konkret peger Lønstrukturkomiteen på løsninger som styrket transparens og øget tilpasningsdygtighed inden for rammerne af det nuværende offentlige forhandlingsystem samt ændringer af den mekanisme, der regulerer de offentlige lønninger ift. lønningerne i den private sektor.

Om det skal lykkes at gøre den offentlige lønfastsættelse mere fleksibel – også med en stigning på 3 mia. i forhandlingsrammen – afhænger i sidste ende stadig helt af arbejdsmarkedets parter.

Referencer

- Albæk, Karsten, Mona Larsen og Lars Stage Thomsen (2017), "Segregation and Gender Wage Gaps in the Private and the Public Sectors: An Analysis of Danish Linked Employer–Employee Data, 2002–2012", *Empirical Economics*, 53(2).
- Albæk, Karsten, Freya Casier og Mona Larsen (2019), "Er kvindefag stadig lavtlønsfag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i forskellige arbejdsfunktioner", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Altonji, Joseph og Rebecca Blank (1999), "Race and gender in the labor market", i O.C. Ashenfelter, og D. Card, red., *Handbook of labor economics*, vol. 3, part C, Amsterdam: Elsevier, pp. 3143-259.
- Beskæftigelsesministeriet (2023a), "Baggrundsrapport vedr. Afgrænsning af de offentlige personalegrupper". Tilgængelig på www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/.
- Beskæftigelsesministeriet (2023b), "Baggrundsrapport vedr. Statistiske analyser af lønstrukturer i den offentlige sektor (trin 1)". Tilgængelig på www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/.
- Beskæftigelsesministeriet (2023c), "Figurark til hovedrapport". Tilgængelig på: www.loenstrukturkomiteen.dk/afrapportering/.
- Beskæftigelsesministeriet (2023d), "Lønstrukturkomiteens hovedrapport, juni 2023". Tilgængelig på <https://loenstrukturkomiteen.dk/>.
- Christensen, Grethe (2023), "Anerkend sygeplejerskernes skæve arbejdstider", *Sygeplejersken*, årgang 2023, nr. 7. Tilgængelig på <https://dsr.dk/fag-og-udvikling/sygeplejersken/arkiv/sygeplejersken-argang-2023-nr-7/anerkend-sygeplejerskernes-skaeve-arbejdstider/>.
- Danmarks Statistik (2011), "Lønstatistik – metode og nye begreber". Tema-Publ 11:3. Tilgængelig på www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=17075ogsid=loen.
- Datta Gupta, Nabanita, Ronald L. Oaxaca og Nina Smith (2006), "Swimming Upstream, Floating Downstream: Comparing Women's Relative Wage Progression the United States and Denmark", *ILR Review*, 59(2): 243-66.
- Deding, Mette og Helle Holt (2010), "Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark", København: Det nationale forskningscenter for velfærd, 10:12.
- Deding, Mette og Kennson Wong (2004), "Mænds og kvinders løn. En analyse af løngabet 1997-2001", København: Socialforskningsinstituttet 04:10.

- García-Mainar, Immaculada, Victor M. Montuenga og Guillermo García-Martín (2018), "Occupational Prestige and Gender-Occupational Segregation", *Work, Employment and Society*, 32(2): 348-67.
- Høgedahl, Laust, Christian Lyhne Ibsen og Flemming Ibsen (2023), "Public sector wage bargaining and the balanced growth model: Denmark and Sweden compared", *European Journal of Industrial Relations*, DOI: 10.1177/09596801231188511.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023a), "Fastholdelse af social- og sundhedspersonale på det kommunale ældreområde". Tilgængelig på <https://benchmark.dk/analyser/aeldre-og-sundhed/fastholdelse-af-social-og-sundhedspersonalet-paa-det-kommunale-aeldreomraade>.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed (2023b), "Fastholdelse af sygeplejersker på sygehusene". Tilgængelig på <https://benchmark.dk/analyser/aeldre-og-sundhed/fastholdelse-af-sygeplejersker-paa-sygehusene>.
- Kleven, Henrik, Camille Landais og Jakob Egholt Søgaard (2019), "Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark", *American Economic Journal: Applied Economics*, (11)4: 181-209.
- Larsen, Mona, Helle Holt og M.R. Larsen (2016), "Et kønsopdelt arbejdsmarked. Udviklingstræk, konsekvenser og forklaringer", København: Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd, 16:15.
- Larsen, Mona og Helle Sofie Houlberg (2013), "Lønforskelle mellem kvinder og mænd 2007-2011", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona og Vi Jakobsen (2022), "Arbejdskraftmangel og rekrutteringsudfordringer på de store velfærdsområder. Forundersøgelse af eksisterende viden", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona og Malene Rode Larsen (2018), "Forskelle mellem kvinders og mænds timeløn. Nye tal for perioden 2012-2016", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Larsen, Mona, Mette Verner og Christian Højgaard Mikkelsen (2020), "Den 'uforklarede' del af lønforskellen mellem kvinder og mænds timeløn", København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Leuze, Kathrin og Susanne Strauss (2016), "Why do occupations dominated by women pay less? How 'female-typical' work tasks and workingtime arrangements affect the gender wage gap among higher education graduates", *Work, Employment and Society*, 30(5): 802-20.
- Levanon, Asaf, Paula England og Paul Allison (2009), "Occupational Feminization and Pay: Assessing Causal Dynamics Using 1950-2000 U.S. Census Data", *Social Forces*, 88(2): 865-892.
- Lønkommissionen (2010), "Lønkommissionens redegørelse, løn, køn, uddannelse og fleksibilitet. Sammenfatning og konklusion", København.
- Murphy, Emily og Daniel Oesch (2016), "The Feminization of Occupations and Change in Wages: A Panel Analysis of Britain, Germany, and Switzerland", *Social Forces*, 94(3): 1221-55.
- Penner, Andrew M., Trond Petersen og Are Skeie Hermansen o.a. (2023), "Within-job gender pay inequality in 15 countries", *Nature human behavior*, 7, pp 184-9.
- Perales, Francisco (2013). "Occupational sex-segregation, specialized human capital and wages: evidence from Britain", *Work, Employment and Society*, 27(4): 600-20.
- Regeringen (2023), "Danmarks Konvergensprogram 2023". Tilgængelig på: https://fm.dk/media/27116/danmarks-konvergensprogram-2023_web.pdf.
- Rosholm, Michael og Nina Smith (1996), "The Danish gender wage gap in the 1980s: A panel data study", *Oxford Economic Papers*, 48(2): 254-79.
- Simonsen, Marianne og Lars Skipper (2008), "An empirical assessment of effects of parenthood on wages", i D. Millimet, J.A. Smith og E.J. Vylacil, red., *Advances in Econometrics*, 21: pp. 359-80.
- Tharp, Derek T., Meghaan Lurtz, Kathrine S. Mielitz, Michael Kitces og David Allan Ammerman (2019), "Examining the gender pay gap among financial planning professionals: A Blinder-Oaxaca decomposition", *Financial Planning Review*, 2(3-4): 1-20.
- Verner, Mette og Christian Højgaard Mikkelsen (2023), "Kønsforskelle i timeløn i den private sektor – med særligt fokus på

funktionærer”, København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Wagner, Ines og Mari Teigen (2022), “Egalitarian inequality: Gender equality and pattern bargaining”, *Gender, Work og Organization*, 29(2): 486-501.

Bilag 1. Blinder-Oaxaca dekomponeringsanalyse

Vi anvender Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse til at opgøre, hvordan bruttolønforskellen er fordelt på den 'forklarede' og den 'uforklarede' del af lønforskellen. Analysen er foretaget i to trin. Først er gennemført en lineær regressionsanalyse for hhv. mænd og kvinder med logaritmen til timeløn som den afhængige variabel. Dernæst er lønforskellen dekomponeret ved hjælp af lønregressionerne. Formlen for dekomponeringsanalysen er:

$$\ln(\bar{w}_m) - \ln(\bar{w}_k) = (\bar{X}_m - \bar{X}_k) \beta_m + \bar{X}_k(\beta_m - \beta_k)$$

Venstre side er lighedstegnet er lig med differencen mellem logaritmen til hhv. mænds og kvinders gennemsnitsløn. Det første led efter lighedstegnet er lig med den 'forklarede' del, dvs. kønsforskellen mellem gennemsnittet af forklarende variabler (X) ganget med koefficienterne (β) fra mænds regressionsligning. Det andet led er lig med den 'uforklarede' del, der er beregnet som forskellen mellem koefficienterne (β) fra hhv. mænds og kvinders regressionsligninger ganget med kvinders gennemsnit af de forklarende variabler (X). For en mere detaljeret gennemgang af metoden se f.eks. Larsen, Verner og Mikkelsen (2020).

Bilag 2. Beskrivende statistik (gennemsnitværdier, X) og resultater af regressionsanalyser, hvor logaritmen til timeløn er den afhængige variabel (koefficienter, β), særskilt for mænd og kvinder, 2019.

	X		β	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Uddannelseslængde, år (gns.)	15,8	15,4	0,005	0,004
Uddannelsesretning				
Grundskole	7,4	5,3	0,108	0,051
Gymnasiale uddannelser	5,8	3,2	0,018	-0,016
Undervisning og læring	8,9	8,4	-0,041	0,027
Humanistisk	4,4	3,6	-0,054	0,013
Audiovisuel teknik og medieproduktion	0,6	0,2	-0,078	-0,092
Kunstnerisk	1,1	0,7	-0,115	-0,064
Samfundsvidenskab	6,6	4,3	0,001	0,056
Erhvervsøkonomi, administration og jura	10,4	15,6	-0,033	-0,036
Naturvidenskab	3,1	1,4	-0,050	0,012
Informations- og kommunikationsteknologi	1,8	0,4	-0,005	0,012
Teknik, teknologi og industriel produktion	6,7	1,6	-0,063	-0,065
Mekanik, jern og metal	4,3	0,1	-0,112	-0,088
Bygge- og anlægsteknik	3,9	0,9	-0,065	0,010
Jordbrug, skovbrug og fiskeri	2,2	1,0	-0,073	-0,058
Social og sundhed	21,8	48,2	-0,025	0,019
Service	1,5	2,7	-0,097	-0,086
Forsvar, politik og sikkerhed	6,3	0,5	-0,072	-0,138
Transport	0,6	0,1	-0,073	-0,094
Studiefag uoplyst	2,0	1,3	-0,066	-0,066
Uoplyst mv.	0,5	0,4	0,897	0,604
I alt	100,0	100,0		
Erhvervs erfaring				
Erhvervs erfaring, år (gns.)	16,9	16,5	0,020	0,019
Erhvervs erfaring > 2 år (gns.)	400,2	373,4	0,000	0,000
Delsektor				
Stat	41,8	16,8	0,006	0,026
Kommuner	44,6	63,7	-0,022	-0,014
Regioner	13,6	19,5	0,016	-0,012
I alt	100,0	100,0		
Branche				
Andre serviceydelser	1,9	1,2	-0,109	-0,081
Bygge og anlæg	0,5	0,0	0,026	0,018
Ejendomshandel og udlejning	0,1	0,0	0,113	0,066
Finansiering og forsikring	0,0	0,0	-0,087	0,070
Forlag, tv og radio	0,6	0,2	0,102	0,023
Forskning og udvikling	0,7	0,3	0,040	0,001
Handel	0,1	0,2	-0,055	-0,062
Hoteller og restauranter	0,2	0,4	-0,134	-0,114
IT- og informationstjenester	0,0	0,0	0,139	0,126

	X		β	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Kultur og fritid	1,8	1,0	-0,044	-0,052
Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,1	0,0	-0,005	0,029
Medicinalindustri	0,0	0,0	-0,165	-0,025
Offentlig administration, forsvar og politi	28,3	13,4	0,020	0,022
Rejsebureauer, rengøring m.v.	4,7	3,3	-0,055	-0,080
Rådgivning mv.	0,2	0,1	0,018	0,050
Sociale institutioner	20,0	39,9	-0,113	-0,092
Sundhedsvæsen	11,8	21,2	0,029	-0,010
Transport	0,7	0,2	0,077	0,044
Træ- og papirindustri	0,0	0,0	0,255	0,215
Undervisning	28,4	18,6	0,006	-0,015
Vandforsyning og renovation	0,0	0,0	-0,058	-0,135
I alt	100,0	100,0		
Kvindeandel, jobcelle	45,0	82,3	-0,010	-0,128
Jobstatus				
Elever og lærlinge	2,1	3,5	-0,583	-0,566
Andet	0,0	0,0	0,277	0,367
Ledere og mellemledere	10,4	4,3	0,233	0,217
Medarbejdere med særligt ansvar	2,7	2,2	0,090	0,042
Øvrige medarbejdere	84,8	89,9	-0,017	-0,060
I alt	100,0	100,0		
Antal aftalte timer pr. uge				
Under 30 timer pr. uge	12,2	20,4	-0,001	0,008
30-36 timer pr. uge	12,3	25,6	-0,016	-0,021
37 timer pr. uge	73,1	53,2	0,014	0,004
38 timer eller derover pr. uge	2,4	0,8	0,002	0,008
I alt	100,0	100,0		
Familieforhold				
Antal hjemmeboende børn under 18 år (gns.)	1,0	1,1	0,015	0,010
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 0-2 år, pct.	14,6	11,7	-0,010	-0,024
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 3-6 år, pct.	10,3	12,2	-0,001	0,002
Andel, hvis yngste hj.boede barn er 7-17 år, pct.	21,5	28,9	0,001	-0,001
Andel, der er enlig, pct.	29,3	27,6	-0,005	-0,001
Bopælsregion				
Hovedstaden	38,6	32,3	0,031	0,030
Midtjylland	21,3	22,7	-0,009	-0,009
Nordjylland	9,5	10,3	-0,020	-0,017
Sjælland	12,7	14,2	0,012	0,007
Syddanmark	17,8	20,4	-0,014	-0,011
I alt	100,0	100,0		
Konstant			4,351	4,681

Note

1 Gennemsnitsværdier er angivet i procent, medmindre andet er angivet.

Bilag 3. Faktisk løn og beregnet LEU-løn, gennemsnit (kr. pr. time), samt LEU-afvigelse som andel af faktisk løn og kvindeandel (procent), personalegrupper i den offentlige sektor, 2019.

	Faktisk løn	Beregnet LEU-løn	LEU-afvigelse	Kvindeandel
Offentlige chefer	546,3	539,3	2,3	44,6
Officerer	396,2	362,9	4,8	5,7
Yngre læger	354,6	287,8	22,6	60,3
Forskere	338,7	334,4	0,8	36,8
Præster	324,2	308,4	4,8	60,8
Gymnasielærere	319,7	305,7	4,0	53,7
Ingeniører	318,0	288,7	10,7	40,5
Farmaceuter	317,5	303,4	4,0	85,1
Jurister og økonomer	316,7	295,9	6,4	60,7
Diplomingeniører	316,3	253,6	24,7	42,3
Arkitekter	309,5	303,6	1,6	65,1
Magistre	304,7	298,5	1,9	65,6
Psykologer	299,7	295,5	0,7	83,2
Polititjenestemænd	293,8	247,0	15,9	15,2
Bygningskonstruktører	287,1	270,1	16,1	26,2
Restgruppen	283,1	252,0	4,2	59,9
Lærere	281,4	255,8	11,8	65,5
Erhvervsskolelærere	273,5	258,5	6,2	39,8
IT-medarbejdere	271,0	226,0	20,3	18,4
Bachelorer	267,9	244,3	9,1	57,8
Sygeplejersker	257,6	255,3	0,8	95,7
Tekniske designere	252,8	232,3	8,8	62,8
Jordemødre	250,4	241,3	4,2	100,0
Fængselsfunktionærer	250,1	257,7	-2,2	33,0
Ambulancepersonale	245,0	216,6	13,0	11,7
Socialrådgivere- og formidlere	244,4	246,2	-0,6	88,4
Ergoterapeuter	242,4	247,2	-1,9	93,2
Håndværkere	239,9	222,8	7,6	6,7
Fysioterapeuter	239,1	247,1	-3,1	80,4
Socialpædagoger	238,9	253,0	-5,8	74,0
Laboratorie- og miljøpersonale	237,6	250,8	-4,4	78,3
Øvrigt militært personel	237,2	227,2	3,4	7,4
Kontorpersonale	236,8	228,9	3,1	82,7
Bioanalytikere	233,7	250,3	-6,8	89,8
Tandplejere	233,4	244,6	-4,6	97,3
Pædagoger	232,2	255,2	-9,3	81,3
SOSU-assistentter	229,1	219,9	4,0	93,4
Lægeseekretærer	219,8	224,7	-2,4	99,5
Sygehusportører	213,5	214,7	-1,0	8,1
Tandklinikassistentter	212,5	212,8	-0,8	99,8
Tekniske servicemedarbejdere	211,1	221,9	-5,4	10,7

	Faktisk løn	Beregnet LEU-løn	LEU-afvigelse	Kvindeandel
Specialarbejdere	206,8	214,6	-4,1	13,9
Pædagogiske assistenter (døgn)	204,6	205,5	0,0	67,3
SOSU-hjælpere	203,6	207,8	-1,9	90,7
Dagplejere	193,8	219,3	-12,1	98,5
Serviceassistenter	193,4	215,7	-10,6	78,2
Omsorgs- og pædagogmedhjælpere	193,2	204,9	-5,0	56,3
Pædagogiske assistenter (dag)	192,7	208,3	-7,4	81,7
Ernæringsassistenter	187,8	216,3	-13,3	95,3
Rengørings- og husassistenter	176,2	206,5	-14,4	85,8
Pædagogmedhjælpere	165,8	197,3	-15,7	77,6

Anmærkning: Faktisk løn og beregnet LEU-løn og LEU-afvigelse er baseret på standardberegnet timefortjeneste. Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2023b, 2023c).

Slutnoter

- 1 Oplysninger om standardberegnet timefortjeneste findes kun fra og med 2009. For at vise udviklingen i bruttolønforskellen siden 1997 har vi derfor anvendt et andet lønbegreb, smalfortjeneste inkl. pension og personalegoder, for den første del af perioden. For beskrivelse af dette lønbegreb se f.eks. Larsen og Houlberg (2013).
- 2 Med denne fremgangsmåde lægger den beregnede lønforskel sig imellem beregninger, hvor hhv. kvinders og mænds timeløn anvendes som nævner (Deding og Wong, 2004).
- 3 Det er teknisk set muligt vha. Blinder-Oaxaca-dekomponeringsanalyse også at fordele den 'uforklarede' del på forskellige karakteristika. Denne del skal imidlertid ofte fortolkes med varsomhed, da der kan være en del 'støj' forbundet hermed, se f.eks. Tharp et al. (2019). Det er også tilfældet her, hvilket viser sig ved, at konstantleddet numerisk set er meget stort, nemlig -33 procentpoint. Vi medtager ikke resultater, der viser bidragene for de specifikke karakteristika under den 'uforklarede' del her, fordi det numerisk store konstantled gør det vanskeligt at give en meningsfuld fortolkning af resultaterne.
- 4 De enkelte personalegrupper indgår ikke direkte i estimationen af LEU-modellen. Men hvert 'ansættelsesforhold' i lønstatistikken får tildelt en beregnet LEU-løn, som LEU-afvigelsen er udregnet ud fra (faktisk løn minus beregnet LEU-løn). Herefter er alle LEU-afvigelserne grupperet ud fra, hvilke personalegrupper de tilhører, og baseret herpå er de gennemsnitlige LEU-afvigelser for de enkelte personalegrupper opgjort (Beskæftigelsesministeriet, 2023b).
- 5 Medianlønningerne i offentlig og privat sektor ligger derimod ret tæt på hinanden.