

Analyse | kraka

23. april 2018

Hvor mange ansatte koster 1 pct. højere offentlig løn?

Af Niels Storm Knigge

Under de igangværende overenskomstforhandlingerne på det offentlige område, har chefforhandler for de kommunale arbejdsgivere, Michael Ziegler (K), tidligere udtalt, at det vil koste 5.000 kommunalt ansatte, for hver én pct. ekstra lønnen stiger ved forhandlingsbordet. Dette notat viser, at tallet reelt er ca. 1.500 kommunalt fuldtidsansatte, og ca. 2.400 for hele den offentlige sektor i det første år, hvis den forøgede lønudgift finansieres via offentligt forbrug. På længere sigt vil reguleringsordningen, der har til formål at sikre parallel lønudvikling i offentlig og privat sektor, begrænse tallet til mellem 0 og 500.

- 1 pct. højere offentlig løn svarer til ca. 3,3 mia. kr. pr. år. Heraf vil en del dog løbe tilbage til det offentlige budget i form af skatter på lønnen og afgifter på øget forbrug, det såkaldte tilbageløb. Det reelle finansieringsbehov er derfor ca. 1,8 mia. kr. for hver 1 pct.
- Det offentlige forbrug udgør ca. 750.000 kr. per fuldtidsansat. Skal finansieringsbehovet dækkes af færre offentligt ansatte, svarer det til ca. 2.400 fuldtidsansatte i førsteårs-effekt. Kommunernes finansieringsbehov på knap 1 mia. svarer til 1.500 stillinger.
- Beregningen følger standardmetoden fra Finansministeriet, som tager udgangspunkt i hele de offentlige forbrug. Dermed antages det, at man også kan reducere varekøbet og øvrige input i det offentlige forbrug svarende til det reducerede antal offentligt ansatte.
- På sigt begrænser reguleringsordningen finansieringsbehovet, da ordningen automatisk i et vist omfang kompenserer for afvigelser mellem privat og offentlig lønvækst. Dermed mindskes behovet for reduktion i antal offentligt ansatte til mellem 0 og 500 fuldtidsansatte.
- I sidste ende er det en politisk beslutning, om udgifterne til en højere offentlig løn skal findes ved at reducere størrelsen på den offentlige sektor. Gives kommuner, regioner og stat den samme realvækst, uanset udfaldet af overenskomstforhandlingerne, skal der ikke fyres offentligt ansatte. Til gengæld reduceres det finanspolitiske råderum.

Kontakt

Senioranalytiker
Niels Storm Knigge
Tlf. 3113 3297
E-mail nsk@kraka.org

1. Hvor mange offentligt ansatte går der på 1 pct. højere offentlig løn?

Koster 1 pct. højere løn 5.000 offentligt ansatte?

I de igangværende overenskomstforhandlinger på det offentlige område er et af de afgørende stridspunkter udviklingen i den offentlige løn. Tidligere i forløbet udtalte chefforhandler for arbejdsgiverne på det kommunale område, Michael Ziegler (K), at det vil koste 5.000 kommunalt ansatte for hver 1 pct. ekstra lønvækst til de kommunalt ansatte.¹

Finansieringsform afgørende

Det antages dermed implicit, at den højere løn skal finansieres indenfor samme økonomiske ramme i kommunerne, hvilket begrænser deres forbrug. Da forhandlingerne om de økonomiske rammer for kommunerne forhandles år for år, er dette ikke givet. Det kan besluttes politisk at placere regningen for højere løn andre steder i det offentlige budget.

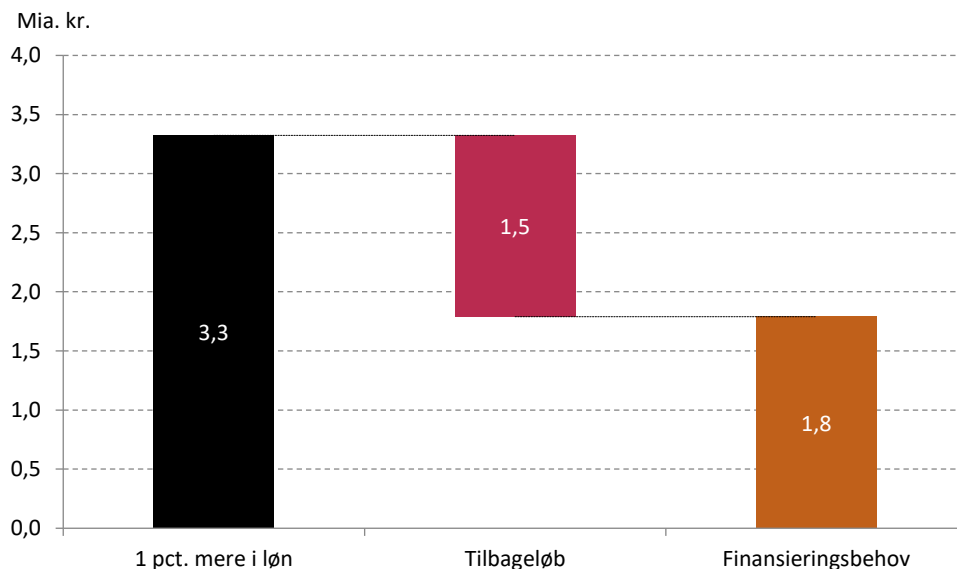
5.000 er for højt

De 5.000 er dog et for højt sat. Dette notat viser, at kommunerne nærmere skal afskedige ca. 1.500 medarbejdere det første år, og ca. 300 medarbejdere varigt, for at kompensere for 1 pct. højere aftalt løn i de nuværende overenskomstforhandlinger. Beregningen udføres for hele offentlig forvaltning og service og kommunerne sideløbende.²

Finansieringsbehov 1,8 mia. kr.

Lønsummen i offentlig forvaltning og service udgjorde godt 332 mia. kr. i 2017. Hvis den offentlige gennemsnitsløn hæves med 1 pct., koster det altså ca. 3,3 mia. kr. målt i 2017-niveau. Stigningen i lønsum repræsenterer dog ikke, hvor meget den offentlige saldo påvirkes. Af den stigende løn skal de offentligt ansatte betale indkomstskat, og der skal betales afgifter af øget forbrug. Størrelsen på disse betalinger kaldes tilbageløb³ og begrænser finansieringsbehovet til ca. 1,8 mia. kr., jf. Figur 1.

Figur 1 Omkostningen ved 1 pct. højere løn i offentlig forvaltning og service



Anm.: Beløbet er regnet i 2017-niveau.
Kilde: Statistikbanken OFF26 og Finansministeriet.

¹ Se <https://politiken.dk/indland/art6369209/L%C3%B8nkrav-vil-betyde-5.000-fyringer>

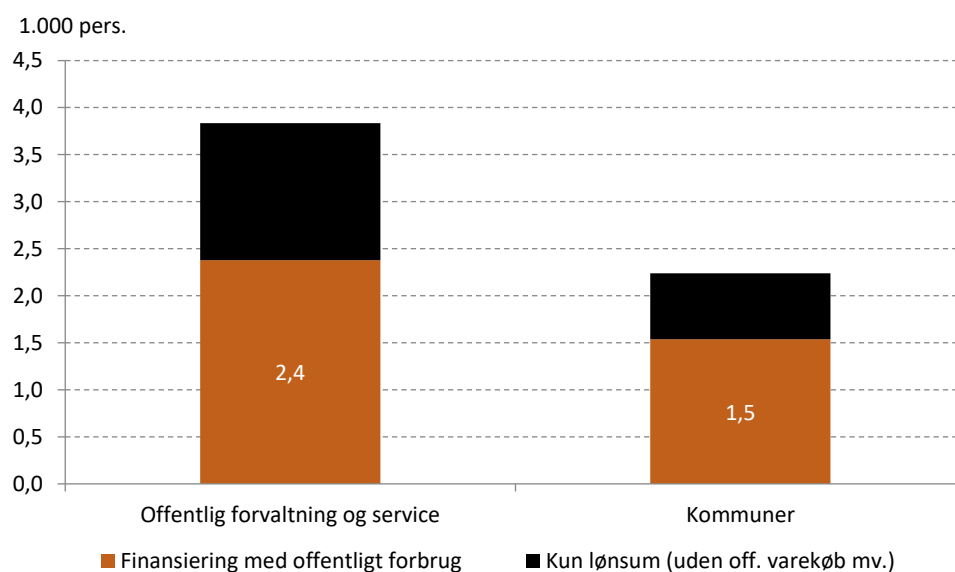
² Der er ikke skønnet over størrelsen af evt. dynamiske effekter i analysen, og der er derfor ikke taget højde for eventuelle arbejdsudbudseffekter, substitutionseffekter i inputsammensætningen i det offentlige forbrug eller eventuelle effekter via satsreguleringen. Det kan med rimelighed lægges til grund, at sådanne effekter er små.

³ Størrelsen på tilbageløbet er taget fra Finansministeriets "Svar på spørgsmål S 608 af 9. marts 2018 stillet af Finn Sørensen (EL)" og udgør ca. 46 pct.

Svarer til 2.400 offentligt ansatte

Der skal altså findes ca. 1,8 mia. kr. på de offentlige budgetter, for at give de offentlige ansatte 1 pct. mere i løn. Hvis dette finansieres indenfor den samme økonomiske ramme målt i kroner og ører, vil det betyde færre penge at bruge på andre områder. For at se hvor meget offentligt service 1,8 mia. kr. svarer til, omsættes det til en reduktion i antallet af offentlig ansatte, og dermed det offentlige forbrug. Finansieres 1 pct. mere løn på denne måde, svarer det til ca. 2.400 færre fuldtidsansatte i offentlig forvaltning og service, jf. Figur 2.

Figur 2 Reduktion i antallet af offentligt ansatte for at finansiere 1 pct. højere løn



Anm.: Samlet finansieringsbehov for offentlig forvaltning og service på 1,8 mia. kr. og knap 1 mia. kr.
Kilde: Statistikbanken OFF26, OBESK3 og Finansministeriet.

Færre ansatte og lavere offentligt vareforbrug

Ved at beregne besparelsen på det samlede offentlige forbrug antages det implicit, at det ikke kun er lønnen til de offentligt ansatte, der kan spares, men også input i form af fx varer i produktionen på sygehuse, skoler og plejehjem, som de ansatte anvender. Dette er standardregnemethoden som fx Finansministeriet anvender, når der regnes på reduktion af den offentlige service. Med denne tilgang koster en gennemsnitlig offentlig ansat ca. 750.000 kr.

Tallet for kommunerne er 1.500 første år

Kommunerne udgør den største del af den offentlige forvaltning og service. Ses der isoleret på kommunerne, er finansieringsbehovet ca. 1 mia. kr. for hver pct. højere løn. Dette svarer til ca. 1.500 fuldtidsansatte i kommunerne ved nedsættelse af det kommunale forbrug⁴.

Dette er kun ca. en tredjedel af de 5.000 kommunale medarbejdere, som det blev udtalt at én pct. højere løn ville koste. De forskellige tal, der er brugt i beregningerne ovenfor, er gengivet i Tabel 1.

⁴ Det offentlige forbrug i kommunerne er lidt mindre end for offentlig forvaltning og service som helhed, nemlig ca. 635.000 per fuldtidsansatte, hvorved antallet af medarbejdere, der skal spares for at dække finansieringsbehovet, vokser.

Tabel 1 Beregning af reduktionen af antallet af offentligt ansatte – førsteårseffekt

	Offentlig forvaltning og service <i>mia. kr.</i>	Kommuner <i>mia. kr.</i>
Lønsum i 2017	332,4	181,0
Offentligt forbrug i 2017	535,9	264,0
1 pct. stigning i lønsum	3,3	1,8
Tilbageløb (fx indkomstskat og afgifter)	1,5	0,8
Finansieringsbehov	1,8	1,0
	<i>1.000 personer</i>	
Antal fuldtidsansatte	712	416
Reduktion i antal ansatte ved forbrugsfinansiering	2,4	1,5
Uden ændring af varekøb mv. (finansiering alene ved lønsum)	3,8	2,2

Anm.: Tilbageløb baseret på Finansministeriets "Svar på spørgsmål S 608 af 9. marts 2018".
Kilde: Egne beregninger baseret på Statistikbanken og Finansministeriet.

Højere tal, hvis kun lønsum anvendes i beregning

Afviger man fra den traditionelle regnemetode, og alene ser på hvor meget den offentlige lønsum reduceres, skal antallet af offentlig ansatte reduceres med ca. 3.800 for at dække finansieringsbehovet på de 1,8 mia. kr. Laves beregningen baseret på den kommunale lønsum, er den krævede reduktion ca. 2.200 fuldtidsansatte, hvilket fortsat kun udgør ca. halvdelen af de hævdede 5.000 kommunale medarbejdere.

2. Reguleringsordningen begrænser betydningen af den forhandlede løn

Afsnit 1 er førsteårseffekt uden reguleringsordning

De ovenstående beregninger i Afsnit 1 kan ses som førsteårseffekten. Ved at se på effekten det første år behøver man ikke inddrage, hvordan reguleringsordningen påvirker sammenhængen mellem den offentlige og private løn.

Reguleringsordning fungerer siden 80'erne

Reguleringsordningen har, med enkelte tilpasninger undervejs, fungeret siden midten af 80'erne og været stærkt medvirkende til, at lønindeksene for den private og offentlige sektor overordnet set er fulgtes ad, og der derfor reelt ikke er noget løngab mellem den private og offentlige sektor som vist i et tidligere Krakanotat.⁵

Automatisk Justering af løn

Reguleringsordningen betyder, at hvis den offentlige og private lønvækst i et år afviger fra hinanden, vil der i det efterfølgende år blive lavet en særskilt regulering af lønnen udover den, der er aftalt eksplicit i overenskomstforhandlingerne.

Asymmetrisk system siden OK15

Frem til OK15 var reglen, at 80 pct. af forskellen i lønvækst i det foregående år blev modregnet / lagt til lønvæksten det følgende år. Med OK15 indførte man et asymmetrisk system, så de offentlige lønmodtagere modregnes 100 pct., hvis deres løn er overstegtet den private lønvækst, mens de kompenseres med 80 pct. af forskellen, hvis deres lønvækst har været lavere end den private lønvækst.

Mindre betydning hvad de aftalte lønstigninger er

Som konsekvens af reguleringsordningen har de aftalte lønstigninger på det offentlige område meget mindre gennemslagskraft, end de har på det private område. Det er dog ikke ligegyldigt, hvad der bliver aftalt. Arbejdstagerne har en interesse i at aftale en lønvækst, der er lig med eller over den private lønvækst, da de ikke kompenseres fuldt ud året efter,

⁵ Kraka: "Skylder de offentligt ansatte penge eller står de med et lønefterslæb?" http://kraka.org/analyse/skylder_de_offentligt_ansatte_penge_eller_staar_de_med_et_lonefterslaeb

hvis lønvæksten ikke blev ligeså høj i det offentlige som i det private. Lønstigninger over de private modregnes til gengæld fuldt ud, det såkaldte privatlønsværn.

...men asymmetri kan koste lønmodtagerne

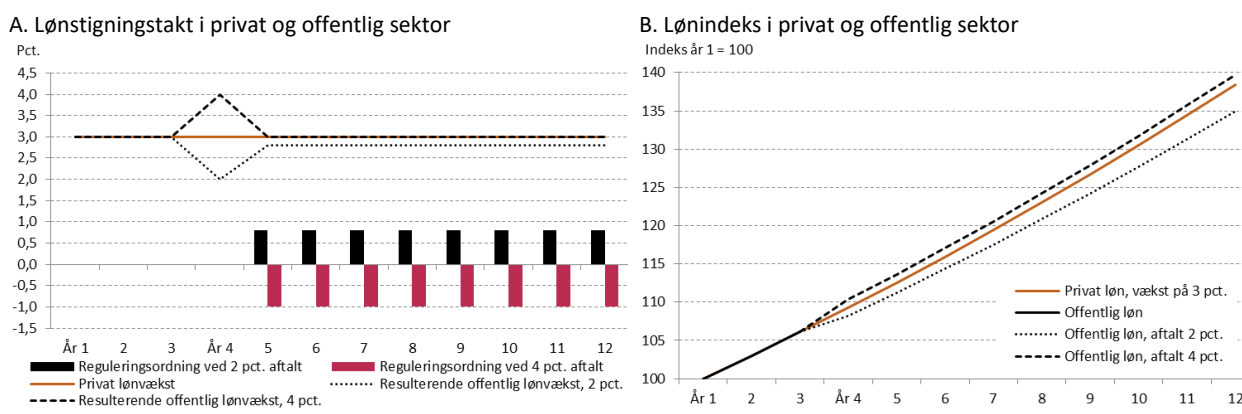
Det kan altså potentielt koste de offentlige lønmodtagere penge, hvis der aftales for lave lønstigningstakter ved overenskomstforhandlingerne. Dette er i det følgende illustreret ved fire hypotetiske scenarier baseret på en forsimplet version af reguleringsordningen.⁶

Reguleringsordning vist med hypotetiske scenarier

Første scenarier: De offentlige lønstigninger aftales permanent under/over de private

I disse scenarier antages det, at lønnen i det private og offentlige begge udvikler sig med tre pct. om året i de første tre år. Fra år fire sker et skifte, så man fremover konsekvent aftaler, at den offentlige løn skal være enten to pct., kaldet scenarie 1A, eller fire pct., kaldet scenarie 1B, mens den private løn fortsat stiger med 3 pct. årligt. Scenarierne er illustreret i Figur 3.

Figur 3 Scenarier: Permanent højere eller lavere aftalt vækst i offentlige lønninger ift. de private lønninger



Anm.: Illustrativt eksempel af to hypotetiske scenarier, der inkluderer en reguleringsordning, som ligner den nuværende med hhv. 100 og 80 pct. efterregulering.
Kilde: Egne beregninger.

Som følge af skiftet opnår de offentlige lønmodtagere i scenarie 1A én pct. lavere lønvækst end i det private i år 4. For scenarie 1B opnås én pct. højere lønvækst. Dette skyldes, at reguleringsmekanismen fungerer med et års forsinkelse.

Reguleringsordning sikrer ikke mod permanent forskel

I år 5 træder reguleringsmekanismen i kraft. Fra og med år 5 bliver de offentlige lønstigninger derfor igen lig de private i scenarie 1B, selvom man aftaler sig til en højere lønstigning hvert år, jf. Figur 3.A. Dermed er der opstået en permanent forskel i lønniveauet svarende til den ene pct., som den offentlige løn steg ekstra i år 4, jf. Figur 3.A. I scenarie 1A, hvor de offentlige lønstigninger aftales under de private, bliver forskellen mellem det private og den offentlige lønniveau gradvist større år efter år, da den offentlige lønstigning bliver 2,8 pct. om året mod 3 pct. i det private. Dette skyldes, at reguleringsmekanismen kun kompenserer med 80 pct., hvis den private løn er steget mere end den offentlige.

Lønniveauer kan i teorien divergere selv med regulering

Scenariet illustrerer, hvad der vil ske, hvis overenskomstforhandlingerne permanent fremover ender med aftaler om lavere eller højere lønvækst til de offentligt ansatte. Det viser altså, at selv med reguleringsmekanismen kan lønninger godt øge afstanden til hinanden på længere sigt.

⁶ Med de nuværende regler beregnes reguleringsordningen ud fra lønvæksten målt fra tredje kvartal i ét år til tredje kvartal året efter. Der indgår endvidere en priskorrektion (deflatering) i reguleringen, som udmøntes det følgende år i andet kvartal. Disse tekniske omstændigheder ses der bort fra i nedenstående scenarier, der er designet ud fra en ordning, der kører i kalenderår for at lette forståelsen for mekanismerne.

Der er dog ikke tale om et realistisk forløb...

Det vil være et brud med den seneste historiske udvikling hvis privat og offentligt lønniveau skulle øge afstanden til hinanden. Det kan ydermere være uforeneligt med en langsigtet ligevægt, hvor der er balance mellem søgningen til hhv. offentlig og privat beskæftigelse. Det er ikke realistisk, at arbejdstagerne og deres forhandlere vil acceptere en gradvist større og større forskel i lønniveauet, og det må derfor forventes, at de vil stille krav om forhøjelse af de aftalte stigninger.

... mere realistisk at se på en midlertidig afvigelse i aftalt løn

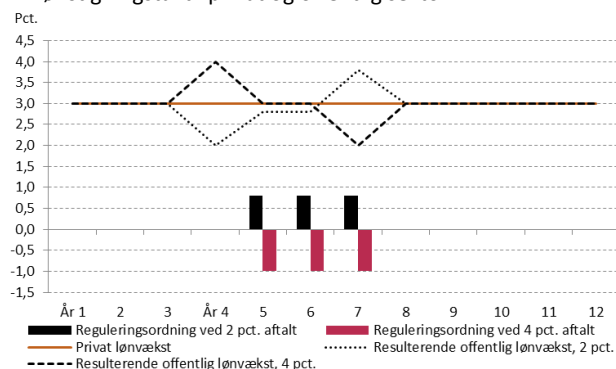
Det er derfor interessant at undersøge, hvad en midlertidig afvigelse mellem aftalt offentlig lønstigning og faktisk privat lønstigning vil betyde, alt andet lige, under reguleringsordningen. For at illustrere dette laves et scenarie, hvor den aftalte lønvækst i det offentlige afviger i en periode på tre år, hvilket er den længde der på nuværende tidspunkt diskuteres overenskomst for.

Scenarier hvor offentlig lønvækst afviger fra privat i tre år

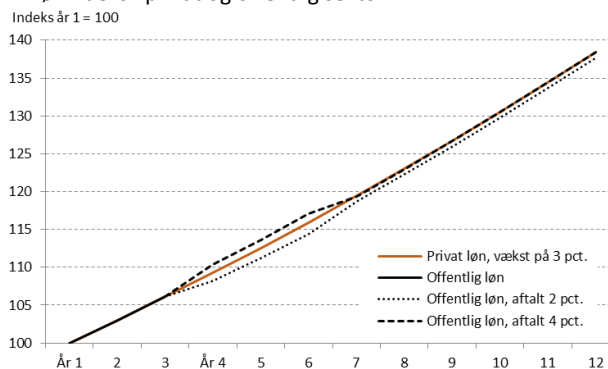
Næste scenarier: Offentlige lønstigninger aftales under/over private i en treårig periode
I disse scenarier bevæger lønnen i det private og offentlige sig parallelt med tre pct. om året i de første tre år. Fra år 4 sker et skifte, en ny overenskomstperiode, hvor man laver en aftale for de følgende tre år om, at den offentlige løn skal vokse hhv. to pct. (scenarie 2A) og fire pct. (scenarie 2B) om året. Scenarierne er illustreret i Figur 4.

Figur 4 Scenarie: Midlertidigt højere eller lavere aftalt vækst i offentlige lønninger ift. de private lønninger

A. Lønstigningstakt i privat og offentlig sektor



B. Lønindeks i privat og offentlig sektor



Anm.: Illustrativt eksempel af et hypotetisk scenarie, der inkluderer en reguleringsordning, der ligner den nuværende med hhv. 100 og 80 pct. efterregulering.
Kilde: Egne beregninger.

Lønhop i første år der afviges – dernæst regulering

I disse scenarier er der ligeledes et hop i de offentlige lønninger på én pct. i år 4, hvor man implementerer den nye aftale for tre år. De følgende år sikrer reguleringsordningen, at lønnen efterreguleres med 80 pct. hhv. 100 pct. i scenarie 2A og 2B. I scenarie 2B vender man tilbage til den private lønvækst på 3 pct. i år 5 og 6. I scenarie 2A er lønvæksten i det offentlige derimod kun på 2,8 pct. i pct. i år 5 og 6, jf. Figur 4.A. I år 7 aftales der igen tre pct. lønstigning om året svarende til væksten i den private sektor. Lønvæksten i år 7 bliver dog fortsat reguleret som følge af afvigelsen i år 6, og lønvæksten bliver derfor hhv. 2 pct. for scenarie 2B og 3,8 pct. for scenarie 2A. Fra år 8 og frem er lønvækstraterne ens i de to scenarier.

Fortsat permanent effekt af midlertidig lavere aftalt løn

Der er ingen permanent højere løn i scenarie 2B, hvor man aftalte en lønvækst i det offentlige, som er højere end i det private. Den midlertidige stigning fra år 4 modreguleres fuldt ud i år 7. I scenarie 2A, med den lavere lønstigning, er resultatet ikke længere en stadig større afstand mellem privat og offentlig løn, fordi der bliver genforhandlet i år 7. Der vil

dog fortsat være en permanent lavere løn for offentligt ansatte sammenlignet med private lønmodtagere, da reguleringsmekanismen kun har kompenseret med 80 pct. i de år, man aftalte den lave lønstigning, jf. Figur 4.B.

Der må dog ventes nye krav til løn, ved permanent effekt...

Der er fortsat tale om et hypotetisk scenarie, der har til formål at vise, hvordan reguleringsordningen fungerer. I praksis må det forventes, at et permanent lavere lønniveau, som følger af et midlertidig tab, vil føre til modkrav fra arbejdstagernes side. Det vil dog være nødvendigt at lave en aftale, som går udenom den nuværende reguleringsordning, da lønnen, som vist i scenarie 2A, ikke kan afvige på lang sigt ved at aftale højere lønstigningstakt end på det private område.

...men alt andet lige: lavere lønvækst gør permanent forskel

De to scenarier illustrerer, hvorfor det trods reguleringsordningen ikke er underordnet, hvilken lønstigningstakt der aftales på det offentlige område. Selvom størstedelen af forskellen håndteres af reguleringsordningen, vil det, alt andet lige, give en permanent forskel i løn, at aftale lavere lønstigninger, end hvad der opnås i det private.

3. Betydning af reguleringen for finansieringsbehovet på længere sigt

Finansieringsbehov mindskes på sigt af reguleringsordning

Alene på grund af reguleringsordningen vil finansieringsbehovet, der opstår ved at give én pct. højere løn til de offentlige ansatte, mindskes over tid. Præcis hvordan det vil aftage afhænger blandt andet af, om den aftalte lønvækst, som den ene pct. kommer ovenpå, befinder sig over eller under, hvad der bliver opnået i den private sektor. Der gælder følgende:

- Er den aftalte offentlige lønstigning *over*, hvad der opnås i det private, stiger det langsigtede finansieringsbehov ikke ved, at man øger den aftalte lønvækst med yderligere én pct.

Som vist i Afsnit 2 er den permanente effekt nul, da reguleringsordningen regulerer 100 pct. nedad. Undtaget er dog det (urealistiske) scenarie, hvor man permanent aftaler en lønvækst i det offentlige, som er højere, end hvad der opnås af lønvækst i det private, hvor resultatet er en varig niveauforskel.

- Er den aftalte offentlige lønstigning *under*, hvad der opnås i det private begrænses finansieringsbehovet med 80 pct.

Den midlertidige afvigelse giver en varig effekt på 20 pct. af den midlertidige effekt. Reguleringsmekanismen kompenserer med de resterende 80 pct. Dermed kan en midlertidig forskel i den aftalte løn på én pct. give anledning til et ca. 0,2 pct. permanent lavere lønniveau.

Krav til varig reduktion er 500 off. ansatte

Det varige krav til reduktion af antallet af offentligt ansatte er derfor ca. 500 personer for hele offentlig forvaltning og service, hvis én pct. højere lønvækst i en given lønforhandling skal finansieres ved en nedsættelse af det offentlige forbrug. Dette er tilmed ud fra en alt andet lige betragtning, hvor niveauforskellen ikke udjævnes i fremtidige forhandlinger. Som beskrevet er effekten nul personer, hvis den aftalte lønvækst i det offentlige viser sig at være højere end den private lønvækst.

Færre off. ansatte ikke eneste mulige finansiering

Det er i sidste ende et politisk spørgsmål, om en evt. højere udgift til offentlig løn, end hvad der er forudsat i regeringens 2025 plan, skal finansieres med offentligt forbrug. Man kan ikke sige, at en højere offentlig lønvækst nødvendigvis fører til afskedigelser i hverken stat, kommuner eller regioner. I sidste ende er det en politisk afvejning, om man beskærer det offentlige forbrug, eller om man begrænser det tilgængelige råderum, for at kompensere for evt. større udgifter eller uforløste besparingspotentialer som følge af, at den offentlige lønvækst bliver højere end forudsat.

Tabel 2 Beregning af reduktionen af antallet af offentligt ansatte – varig effekt

	Offentlig forvaltning og service <i>mia. kr.</i>	Kommuner
Lønsum i 2017	332,4	181,0
Offentligt forbrug i 2017	535,9	264,0
1 pct. stigning i lønsum	3,3	1,8
Tilbageløb (indkomstskat, afgifter)	1,5	0,8
Finansieringsbehov, første år	1,8	1,0
Finansieringsbehov, varigt	0,35	0,2
	<i>1.000 personer</i>	
Antal fuldtidsansatte	712	416
Reduktion i antal ansatte ved forbrugsfinansiering	0,5	0,3
Uden ændring af varekøb mv. (finansiering alene ved lønsum)	0,8	0,5

Anm.: Tilbageløb baseret på Finansministeriets "Svar på spørgsmål S 608 af 9. marts 2018".

Kilde: Egne beregninger baseret på Statistikbanken og Finansministeriet.