

# Analyse | kraka

6. marts 2018

## Skylder de offentligt ansatte penge eller står de med et lønefterslæb?

*Af Niels Storm Knigge*

Moderniseringsstyrelsen annoncerede i december 2017, at man kunne have sparet godt 6 mia. kr., hvis løngabet siden 2008 mellem privat og offentlig sektor var blevet lukket. Netop løngabet spiller en central rolle i den aktuelle arbejdsmarkedskonflikt, der om få uger kan munde ud i strejker og lockout.

Denne analyse påviser, at der set over en længere periode ikke er tegn på et løngab mellem privat og offentlig sektor. Analysen viser desuden, at det valgte udgangspunkt i 2008 er helt afgørende for udregningen. Flyttes udgangspunktet bare ét år frem eller tilbage, fører det til et løngab, der er betydeligt mindre end 6 mia. kr.

- Opgjort siden 1996 følges de private og offentlige lønninger ad. Der er således ikke tale om et løngab målt over den historiske periode, som data for lønindeksene dækker over.
- Med Moderniseringsstyrelsens udgangspunkt i første kvartal 2008 kan man opgøre et løngab på godt 6 mia. kr. Måler man fra bare ét år tidligere, reduceres det med ca. 4 mia. kr. til godt 2 mia. Der er ingen udgangspunkter, hverken før eller efter 2008, der giver så højt et opgjort løngab som 2008.
- Parterne på det statslige område vedtog imidlertid ved overenskomstforhandlingerne i 2015 en hensigtserklæring om at lukke løngabet siden 2008. Dermed har man i fællesskab valgt 2008 som det relevante basisår. Med dette udgangspunkt for beregningen af løngab står lønmodtagerne i en særligt svær forhandlingssituation.
- Supplerende beregninger viser, at andre mindre ændringer kan have stor betydning for det opgjorte løngab. Det har fx stor betydning, om man anvender hele 2008 som basisår eller 1. kvartal 2008. Tilsvarende gælder det præcise sluttidspunkt for opgørelsen.
- De forskellige lønindeks tager ikke højde for, at lønudviklingen kan være drevet af ændringer i personalesammensætning. Har en sektor haft en større stigning i uddannelsesniveaue, anciennitet eller andet, som er afgørende for lønniveaue, kan sammensætningseffekten trække indekset op, uden at timelønnen for den enkelte er vokset. Dette betyder, at det opgjorte løngab er behæftet med yderligere usikkerhed.

### Kontakt

Økonom  
Niels Storm Knigge  
Tlf. 3113 3297  
E-mail [nsk@kraka.org](mailto:nsk@kraka.org)

**Forhandling om ny overenskomst er brudt sammen**

**Lønstigning vigtigt spørgsmål – er off. sektor steget mere?**

**Ikke tegn på løngabet set over en længere periode**

### 1. Hvor stort er løngabet mellem privat og offentlig sektor?

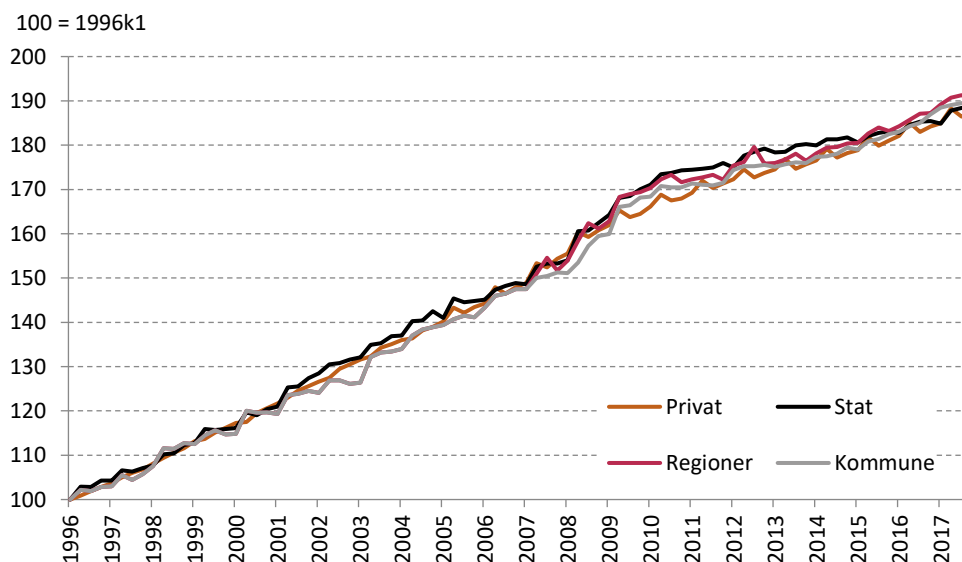
Overenskomstforhandlinger på det offentlige område er brudt sammen, og der er udsendt strejkevarsel med effekt fra 4. april. Forhandlingerne rykkes nu ind i forligsinstitutionen, som skal søge at mægle mellem parterne. Spørgsmålet om hvor store lønstigningerne skal være de kommende tre år, spiller naturligvis en rolle mellem de stridende parter. Derudover er der en række særlige stridspunkter, blandt andet spørgsmålet om den betalte frokost-pause og lærernes krav om en arbejdstidsaftale.

Ift. spørgsmålet om hvad lønudviklingen skal være de kommende år, er en af de store knaster i forhandlingen, hvorvidt der er tale om et løngab mellem de offentlige private lønninger. Løngabet beregnes ud fra lønstigningstakten i privat, statslig, kommunal og regional sektor fra et givent starttidspunkt til et givent sluttidspunkt. Er de relative stigninger højere i den offentlige sektor end i det private, taler man om et løngab. Er de lavere taler man om et lønefterslæb. Moderniseringsstyrelsen, som er arbejdsgiverrepræsentant, kom i midten af december 2017 med en udmelding om, at man kunne have sparet godt 6 mia. kr. årligt hvis løngabet var blevet lukket ved indgangen til forhandlingerne. Baggrunden for dette behandles nærmere i Afsnit 2. I forbindelse udmeldingen sagde Innovationsminister Sophie Løhde:

*”Vi bruger ca. 330 mia. kr. på løn i den offentlige sektor, og derfor er lønudvikling også helt central ved overenskomstforhandlingerne. Det er helt uholdbart for samfundsøkonomien, når lønnen i det offentlige i en længere periode er højere end i den private sektor, og vi skal have lukket løngabet”.*

Går man så langt tilbage, som det tilgængelige data tillader os, kan vi se at de offentlige og private lønninger helt overordnet følges meget godt ad, jf. Figur 1.

**Figur 1 Lønindeks for privat og offentlig sektor 1996-2017 (ikke sæsonkorrigeret)**



Anm.: Regionerne blev først oprettet i 2007. Deres løndata er tilbageført til 1996 vha. af indekset for de kommunalt ansatte. Forskellen på løngabet for region og kommune afspejler derfor alene forskellen opbygget efter første kvartal 2005.  
Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X.

Figuren viser, at lønindeksene generelt er vokset ca. 90 pct. over den 22-årige periode, svarende til en årlig ændring på ca. 3 pct. Dette viser, at reguleringsmekanismerne, der sikrer, at offentlige lønstigninger er bundet til de private, ser ud til at fungere godt. På baggrund af historisk data er der ikke belæg for udsagn om, at der eksisterer et større løngab eller lønefterslæb.

#### Indeks afspejler også personalesammensætning

#### Lønindeks viser ikke ændringer i sammensætningen af personalet

Ift. disse historiske indeks er det vigtigt at være påpasselig med for håndfaste konklusioner, da disse indeks ikke kun afspejler udviklingen i lønnen for den enkelte medarbejdertype. Ovenstående Figur 1 er baseret på de samlede lønindeks, som de er tilgængelige hos Danmarks Statistik. Forsimplet viser de udviklingen i gennemsnitslønnen i hver sektor. Problemet er, at udviklingen afspejler ændringer i lønnen for den enkelte medarbejder, såvel som ændringer i sammensætningen af medarbejdere i hver sektor. De samlede indeks og konklusionerne der følger af at benytte dem kan derfor være misvisende, hvis man glemmer den sidste effekt.

#### Ændring i sammensætning påvirker vækst i lønindeks

Hvis en sektor eksempelvis har en større stigning i uddannelsesniveaue, eller øger sin andel af medarbejdere med høj anciennitet mere end andre sektorer, kan denne sektor fremstå med en større lønstigning, selvom lønstigningerne reelt ikke har været større for den enkelte medarbejder. Rent principielt kan en sektor have haft mindre faktiske lønstigninger, men have et lønindeks der er steget mere end andre, hvis udviklingen i personalesammensætningerne har været tilpas forskellige. På den baggrund er det et åbent spørgsmål, om de eksisterende lønindeks kan bruges til at sige noget om endegyldigt et evt. løngab eller lønefterslæb.

#### Danmarks Statistik har supplerende lønindeks på vej

Denne problemstilling blev også påpeget af Rigsstatistiker Jørgen Elmeskov samme dag som udmeldingen om løngabets størrelse godt 6 mia. kr. kom fra Innovationsministeren med baggrund i Moderniseringsstyrelsens beregning.<sup>1</sup> Rigsstatistikeren gør i sin kommentar samtidig klart, at Danmarks Statistik i øjeblikket arbejder på et supplerende lønindeks, der skal tage højde for ændringer i sammensætningen af personalet i de forskellige sektorer. Dette lønindeks vil være en stor gevinst ift. at vurdere de forskellige lønudviklinger overfor hinanden i et længere historisk perspektiv.

#### Nyt lønindeks løser kun ét problem ved løngab-beregning

Der er imidlertid et andet problem med sammenligningen af lønindeks, som det nye data ikke vil kunne afhjælpe. Det er nemlig særdeles afgørende, hvilke valg man træffer omkring start- og sluttidspunktet for konklusion om lønudviklingen på tværs af sektorer. Denne pointe illustreres i det følgende afsnit med udgangspunkt i Moderniseringsstyrelsens beregning af løngabet.

<sup>1</sup> Se kommentaren fra Jørgen Elmeskov med titlen "Vær forsigtig med at bruge lønindekset til historiske sammenligninger" på <https://www.dst.dk/da/Statistik/riksstat-klumme/2017/2017-12-12-vaer-forsigtig-med-at-bruge-loenindekset-til-historiske-sammenligninger>

Ved OK15 blev det aftalt at lukke løngab i staten

Samlet løngab siden 2008 godt 6 mia. kr.

Beregningen er afhængig af start- og sluttidspunkt

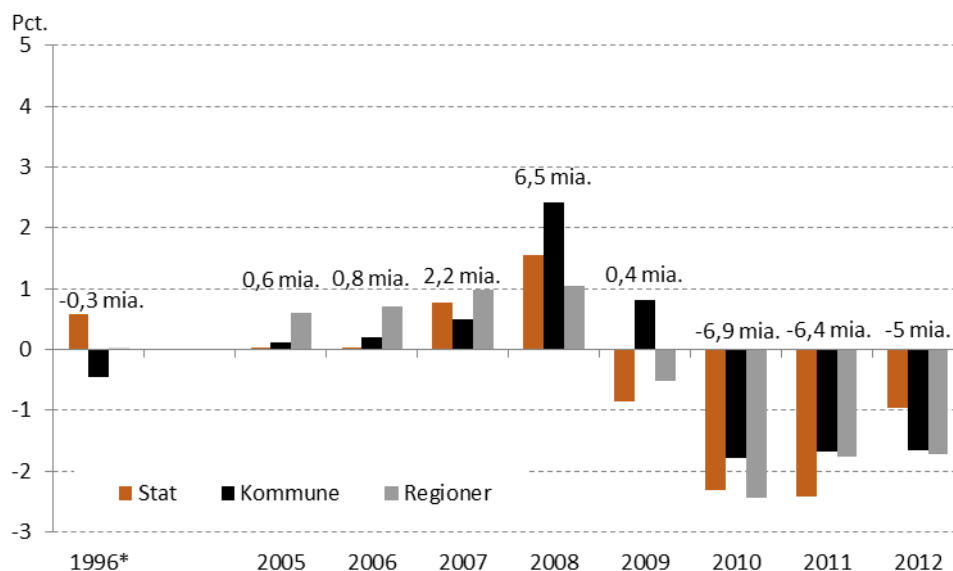
## 2. Løngab siden 2008 er meget afhængig af start- og sluttidspunkt

Moderniseringsstyrelsen kom i midten af december 2017 med en udmelding om, at man kunne have sparet 6 mia. kr. årligt i lønudgifter til offentligt ansatte ved indgangen til overenskomstforhandlingerne, hvis løngabet var blevet lukket. Dette skete med henvisning til en hensigtserklæring fra overenskomstaftalen i 2015 på det statslige område, hvor man blev enige om, at senest i løbet af overenskomstperioden, der starter i 2018, skal man have lukket løngabet siden 2008.<sup>2</sup>

Moderniseringsstyrelsens skøn for løngabet på godt 6 mia. kr. dækker perioden fra første kvartal 2008 til første kvartal 2018, hvor de nuværende overenskomster ophører. Lønudviklingerne i første kvartal 2018 er baseret på en prognose.

Størrelsen på løngabet er dog meget følsomt overfor valget af starttidspunkt netop i første kvartal 2008. Det fremgår af Figur 2. I figuren er vist en genberegning af løngabet målt fra forskellige starttidspunkter, men med samme slutpunkt i første kvartal 2018.

Figur 2 Løngab i første kvartal 2018 (prognose) opgjort fra første kvartal i forskellige år



Anm.: Beløbet over søjlerne er samlet løngab. Første kvartal 2018 er baseret på Moderniseringsstyrelsens prognose og faktablaget bag beregningen af de godt 6 mia. kr. Se <https://modst.dk/hr/overenskomst-og-aftaler/ok18/temaer-for-ok18/>. Regionerne blev først oprettet i 2007. Deres løndata er tilbageført til 1996 vha. af indekset for de kommunalt ansatte. Forskellen på løngabet for region og kommune afspejler derfor alene forskellen opbygget efter første kvartal 2005.  
Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X, OFF26 og OFF26B og Moderniseringsstyrelsen.

Udgangspunkt i 2008 giver løngab på godt 6 mia. kr.

Søjlerne over 2008 viser Moderniseringsstyrelsens beregning, der viser at de offentligt ansatte "skylder" godt 6 mia. kr.<sup>3</sup> Løngabet skyldes lønstigningerne siden første kvartal 2008 frem til første kvartal 2018 skønnes at blive hhv. 1,6, 2,4 og 1,1 pct. større for hhv. statslig, kommunal og regional sektor end for den private sektor.

<sup>2</sup> Citat fra aftaleteksten fra 2015: "Parterne er enige om, at det er en fælles målsætning at bringe den i 2008 indledte forskel i lønudviklingen mellem den private og statslige sektor til ophør i den næstkommende overenskomstperiode (fra 2018 og frem). Det er således den fælles målsætning, at det statslige og private lønindeks med basisår 2008 senest i den næstkommende overenskomstperiode er sammenfaldende" aftaleresultatet mellem finansministeren og CFU, 2015

<sup>3</sup> Moderniseringsstyrelsen angav løngabet til 6 ¼ mia. kr. i december 2017. Den lille forskel til denne beregning skyldes, at vi benytter budgettal for 2018 i denne prognose, og lønsummen derfor afviger lidt. Løngabene målt i pct. er identiske i begge beregninger.

**Med 2007 er gabet på 2,2 mia. kr.**

Havde man valgt udgangspunkt bare et år tidligere, bliver den anslåede "regning" til de offentlige lønmodtagere 2,2 mia. kr., hvilket er godt 4 mia. kr. mindre. Vælges året efter som udgangspunkt forsvinder "regningen" stort set, da den falder til blot 400 mio. kr.

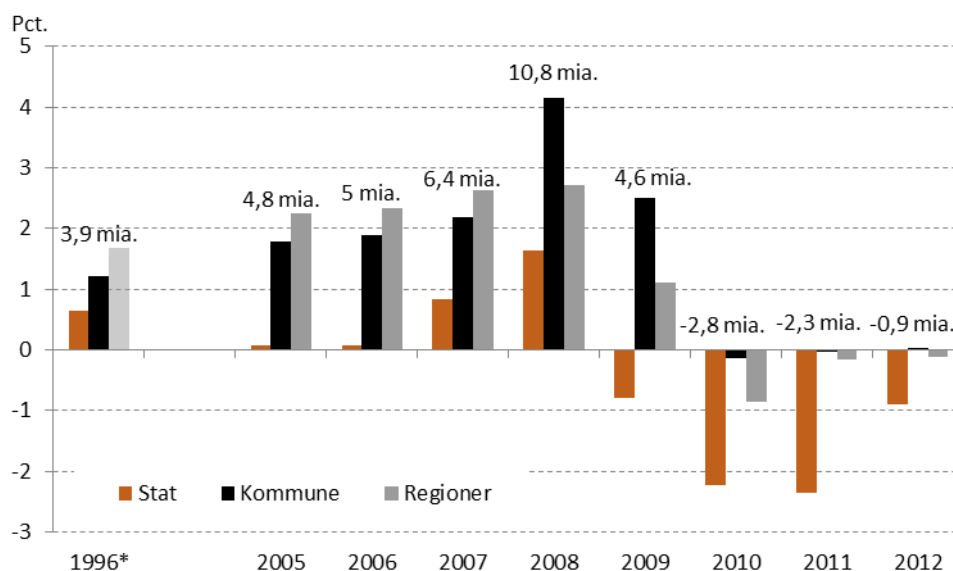
**Viser at udgangspunktet er afgørende vigtigt**

Det er altså vigtigt, hvor man måler fra, når man udtaler sig, om hvorvidt der er et løngab eller ej mellem den offentlige og private sektor. Moderniseringsstyrelsens valg af udgangspunkt i første kvartal 2008 sker med henvisning til den tidligere nævnte hensigtsklæring.

**Også slutpunktet har stor betydning**

Udover starttidspunktet for beregningen er valget af sluttidspunkt også afgørende. Beregnes løngabet på seneste historiske tal, som går til fjerde kvartal 2017, giver det markant andre værdier end hvis man benytter Moderniseringsstyrelsens prognose for første kvartal 2018, jf. Figur 3. Regner man til fjerde kvartal 2017 bliver løngabet betydeligt større. Med udgangspunkt i første kvartal 2008, vokser løngabet med godt 4 mia. kr. til ca. 10,8 mia. kr.<sup>4</sup>

**Figur 3 Løngab ved udgangen af 2017 opgjort fra første kvartal i forskellige år**



Anm.: Beløbet over søjlerne er samlet løngab. Regionerne blev først oprettet i 2007. Deres løndata er tilbageført til 1996 vha. af indekset for de kommunalt ansatte. Forskellen på løngabet for region og kommune afspejler derfor alene forskellen opbygget efter første kvartal 2005.

Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X, OFF26 og OFF26B.

**Lønskøn i 2018 for privat sektor sænker løngabet**

Årsagen til den store forskel er, at der til grund for Moderniseringsstyrelsens prognose for første kvartal 2018 ligger en forholdsvis høj vækst i det private lønindeks på hele 2,8 pct. Baseret på seneste tal for hele 2017 (som ikke var tilgængelige ved prognosens udformning i december 2017) var væksten i det private lønindeks fra 2016 til 2017 ca. 1,7 pct. Det er svært at forestille sig, at dette tal skulle springe til 2,8 pct. på ét kvartal, og det må derfor ventes at den private lønstigning bliver mindre end forudsat af Moderniseringsstyrelsen. En lavere privat lønstigning trækker alt andet lige løngabet op.

**Prognose mindsker gabet for regioner og kommuner**

Der er naturligvis også usikkerhed på de offentlige lønstigninger i prognosen for første kvartal 2018. Ved nærmere eftersyn af Figur 2 og Figur 3 kan det ses, at det alene er de

<sup>4</sup> Normalt vil man også ændre startpunktet til fjerde kvartal, når man ændrer sluttidspunktet til et fjerde kvartal. Det sikrer at forskelle i sæsonmønstret for lønstigningerne i de forskellige sektorer ikke spiller en rolle for resultatet. Selvom der jf. bilagets Figur 5 er en tendens til at lønstigningerne er større i det private i første kvartal end i de offentlige sektorer, så overskygges det af variationen i væksten i de offentlige sektorer i første kvartal fra år til år. Første kvartal 2008 er derfor fastholdt som udgangspunkt, for at vise den isolerede effekt af at flytte sluttidspunktet ét kvartal tilbage til seneste historiske observation.

kommunale og regionale løngab, der øges mærkbart ved at benytte de faktiske tal for fjerde kvartal 2017 frem for prognosen. Forskellen er, at der til grund for prognosen for de offentlige lønstigninger ligger, at der er aftalt en betydelig lønstigning i den statslige sektor pr. 1. december 2017, mens de regionale og kommunalt ansatte har en meget lav regulering på dette tidspunkt. Dette følger af overenskomstaftalen fra 2015 og afspejler, at de statsligt ansatte har fået mindre stigninger i 2015 og 2016 end de kommunalt ansatte og regionalt ansatte. Prognosen forudsiger derfor en formindskelse af gabet for kommunalt og regionalt ansatte, men ikke for statsligt ansatte.

**Løngab fra -0,3 til 10,8 mia. afhængig af start og slutpunkt**

Som de to ovenstående figurer viser, er det meget vigtigt for størrelsen af løngabet, hvilket udgangs- såvel som slutpunkt man vælger. De forskellige beregningsmetoder er opsummeret i Tabel 1, der viser hvordan løngabet kan svinge fra -0,3 mia. kr. til 10,8 mia. kr. afhængig af opgørelsesmetoden.

**Løngabet mindre, hvis hele 2008 er udgangspunktet**

Udover de forskellige start- og slutkvartaler illustreret i de ovenstående figurer, viser Tabel 1 også en beregning, hvor der tages udgangspunkt i årsgennemsnittet for de forskellige lønindeks i 2008 frem for første kvartal. I hensigtserklæringen fra overenskomstaftalen 2015 er det beskrevet, at 2008 skal bruges som basisår, men ikke om det betyder gennemsnittet af 2008 eller første kvartal 2008. Bruges gennemsnittet af 2008 falder løngabet til 3,8 mia. kr. Forskellen skyldes at de offentlige lønninger steg mere end de private i løbet af 2008.

**Tabel 1 Oversigt over forskellige skøn for løngabet afhængig af metodevalg**

	Stat	Kommune	Region	Samlet
Lønsum 2018, budgettal, mia. kr.	90,3	184,9	61,8	337,0
----- <i>Moderniseringsstyrelsens beregning</i> -----				
Løngab 1. kv. 2008 til 1. kv. 2018, pct.	1,6	2,4	1,1	1,9
- målt i mia. kr.	1,4	4,5	0,7	6,5
----- <i>Uden prognose for første kvartal 2018</i> -----				
Løngab 1. kv. 2008 til 4. kv. 2017, pct.	1,6	4,1	2,7	3,5
- målt i mia. kr.	1,5	7,7	1,7	10,8
----- <i>Målt ift. årsgennemsnit 2008 frem for første kvartal</i> -----				
Løngab fra året 2008 til 1. kv. 2018, pct.	0,3	1,9	0,0	1,4
- målt i mia. kr.	0,3	3,5	0,0	3,8
----- <i>Historisk løngab og frem til prognoseperiode</i> -----				
Løngab fra 1. kv. 1996 til 1. kv. 2018, pct.	0,6	-0,5	0,0	-0,4
- målt i mia. kr.	0,5	-0,8	0,0	-0,3

Anm.: Lønsummen i 2018 er beregnet ved at tage væksten i budgetdata fra 2016 til 2018 og gange på regnskabsdata fra 2016. Det samlede tal er kun for stat, kommune og regioner og ser bort fra sociale kasser og fonde.

Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X, OFF26 og OFF26B og Moderniseringsstyrelsen.

**Undgå at udråbe ét løngab som sandt**

Analysen viser, at man skal være overordentligt påpasselig med at udråbe ét løngab som det rigtige på bekostning af andre.

**Beregningen er særligt følsom i år for finanskrisen**

Beregningen er særligt følsom, når man tager udgangspunkt i et af årene omkring den finansielle krise i midten og slutningen af 00'erne. I perioden med overophedning, før krisen blev en omfattende økonomisk krise i slutningen af 2008 og begyndelsen af 2009, steg de private lønninger ret kraftigt. Som reaktion på udviklingen i det private, steg de offentlige lønninger kraftigt i årene 2008 og 2009. Dette kan ses af Figur 1, ved at fokusere på perioden 2005 og frem.

**Offentlige lønvækst 2008-2009 reaktion på privat lønvækst**

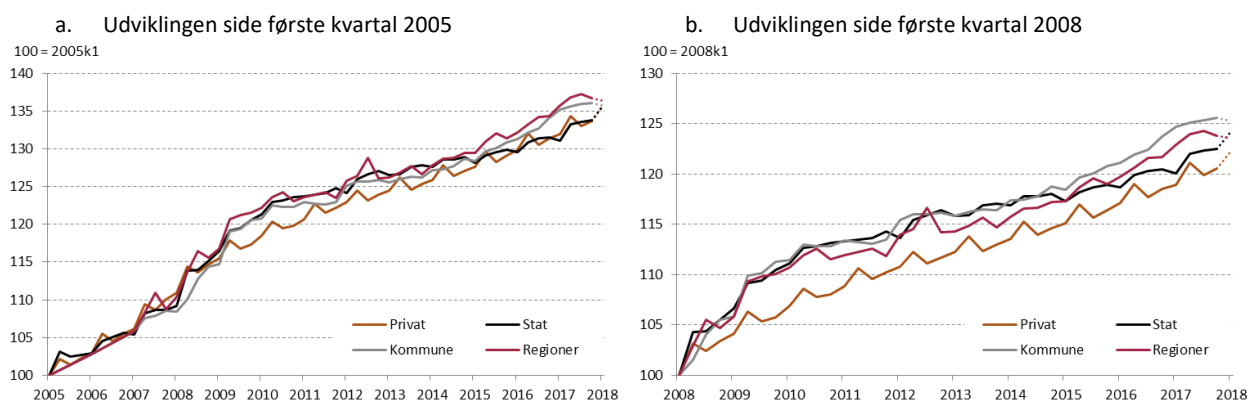
Som beskrevet er der en periode fra begyndelsen af 2008, hvor de offentlige lønindeks vokser mere end det private, jf. Figur 4.a. Fra 2010-2011 nærmer indeksene sig det private, og

med prognosen for første kvartal 2018 er de stort set samlet og løngabet blot ca. 0,6 mia. kr. målt fra 2005 til 2018 (jf. Figur 2).

**Billedet ændrer sig markant ved start i 2008 ift. 2005**

Benytter man samme data, men i stedet Moderniseringsstyrelsens udgangspunkt i første kvartal 2008, ser slutresultatet noget anderledes ud, jf. Figur 4.b. Her er de offentlige lønindeks alle over det private ved opgørelsen i første kvartal 2018, hvilket viser baggrunden for udmeldingen i december 2017 om et løngab på godt 6 mia. kr.

**Figur 4 Lønindeks for privat og offentlig sektor 2005-2018 (ikke sæsonkorrigeret)**

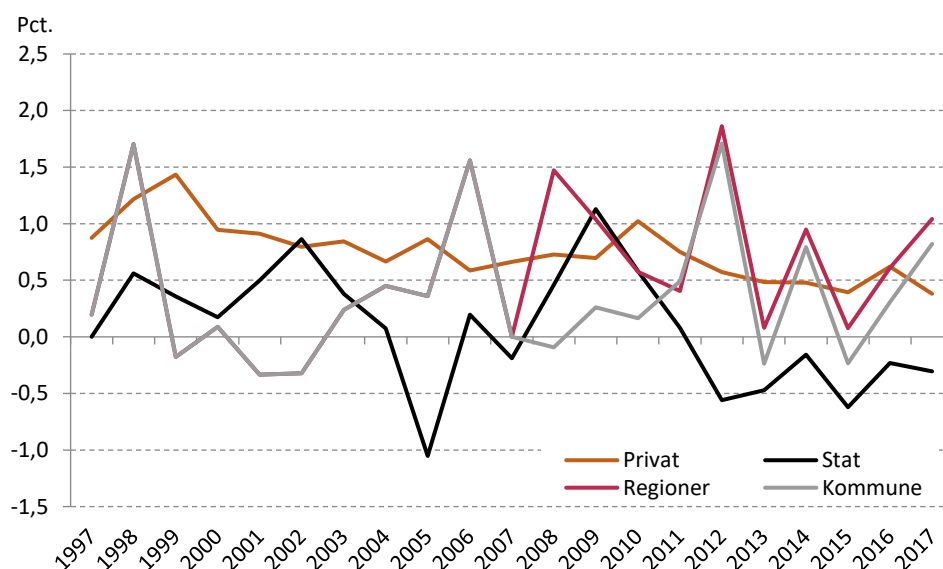


Anm.: Prognose for første kvartal 2018 er baseret på Moderniseringsstyrelsens fremskrivning og faktaarket bag beregningen af de godt 6 mia kr. Se <https://modst.dk/hr/overenskomst-og-aftaler/ok18/temaer-for-ok18/>

Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X og Moderniseringsstyrelsen.

### 3. Bilag

**Figur 5 Vækst i lønindeks i første kvartal 1997-2017**



Anm.: Regionerne blev først oprettet i 2007. Deres løndata er tilbageført til 1996 vha. af indekset for de kommunalt ansatte. Forskellen på løngabet for region og kommune afspejler derfor alene forskellen opbygget efter første kvartal 2005.

Kilde: Statistikbanken ILON12, 2X, 22, 32, 42, 4X, 52, 5X.