

Analyse | kraka

31. januar 2022

Nyt lønindeks kunne have betydet 5 mia. mere årligt til offentlig løn

Af Niels Storm Knigge

Offentligt ansatte kan de seneste fem år være gået glip af betydelige lønstigninger, sammenlignet med det private arbejdsmarked, viser en analyse af data fra Danmarks Statistik. Hvis nogle grupper af offentlig ansatte føler, at deres løn er sakket agterud ift. private job, kan det være med til at forklare den utilfredshed, der blandt andet resulterede i sygeplejerskekonflikten i 2021, som blev afsluttet med regeringsindgreb. Indgrebet førte til nedsettelse af en lønstrukturkomité, som skal kulegrave de offentlige lønninger.

- De offentlige lønninger er bundet til den private lønvækst via den såkaldte reguleringsordning, som justerer de offentlige overenskomsters lønreguleringer.
- De lønindeks fra Danmarks Statistik, som ligger til grund for reguleringsordningen, påvirkes, når medarbejdersammensætningen ændrer sig. Analysen viser, at dette har trukket den private lønvækst ned.
- Hvis den private lønvækst skønnes lavere, justerer Reguleringsordningen også den offentlige lønvækst ned. Havde Reguleringsordningen brugt de nyere lønindeks, som håndterer sammensætningseffekterne, ville den offentlige løn være vokset mere de senere år.
- Forskellen i udviklingen mellem de to typer af indeks er betydelig. Alene fra 4. kv. 2015 til 3. kv. 2021 svarer forskellen til en lønregulering på i alt 1,5 pct. eller ca. 5 mia. kr. årligt til de offentlig ansatte.
- Udfordringen kan være større end vist i denne analyse. Den nedsatte lønstrukturkomité skal analysere lønudviklingen tilbage til 1960'erne. Spørgsmålet om løn er vigtigt for offentlige finanser, men også for rekrutteringen til den offentlige sektor.

Kontakt

Seniorøkonom
Niels Storm Knigge
Tlf. 4076 7623
E-mail nsk@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Indledning og resume

Stor debat om lønniveau i den offentlige sektor

Lønniveauet i den offentlige sektor er blevet heftigt debatteret de senere år, ikke mindst i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2018 og 2021. I 2021 ledte utilfredshed med blandt andet lønnen til en konflikt mellem sygeplejerskerne og de offentlige arbejdsgivere, da sygeplejerskerne stemte nej til det fremlagte forlig. Konflikten endte med et regeringsindgreb, der ophævede forliget til lov. Indgrebet øgede utilfredsheden og har efterfølgende affødt, at der med finansloven for 2022 er afsat en midlertidig "Coronapulje" til sundhedsvæsenet, der skal give flere penge i en periode med forventet ekstrapres på sundhedssystemet.

Reguleringsordning binder offentlig lønvækst til privat

De offentlige lønninger og øvrige vilkår styres naturligvis af overenskomstsyste­met. Men siden 1980'erne har de offentlige lønninger på et overordnet niveau været knyttet direkte sammen med lønvæksten i det private via den såkaldte Reguleringsordning. I den nuværende udformning kompenseres de offentligt ansatte med 80 pct. af forskellen, hvis den private lønvækst det seneste år har været højere end lønvæksten i det offentlige. Ligeledes fratrækkes 80 pct. af forskellen, hvis den offentlige lønvækst har oversteget den private.

Reguleringen påvirkes af medarbejdersammensætning

Når de offentlige lønninger er så kraftigt knyttet til de private, er det meget vigtigt hvordan man opgør lønvæksten i de forskellige sektorer. Reguleringsordningen er knyttet til Danmarks Statistiks såkaldte implicitte lønin­deks, der måler udviklingen i gennemsnitsløn inden for en gruppe, fx alle statsligt ansatte. Hvis gruppen ændrer sammensætning, fx i retning af flere højtuddannede, vil de trække den gennemsnitlige løn, og dermed det implicitte lønin­deks, op.

Nyt lønin­deks håndterer sammensætnings­effekter...

Danmarks Statistik har siden slutningen af 2018 offentliggjort et nyudviklet lønin­deks, det såkaldt standardbereg­nede lønin­deks, som tager højde for at sammensætningen af medarbejdere. Det gøres ved at se på udviklingen for enkelte medarbejdertyper, og først derefter samle dette til et samlet lønin­deks. Det standardbereg­nede lønin­deks måler derfor i højere grad lønudviklingen for den enkelte medarbejdertype, end det implicitte indeks gør.

... og viser større løngab mellem off. og privat løn

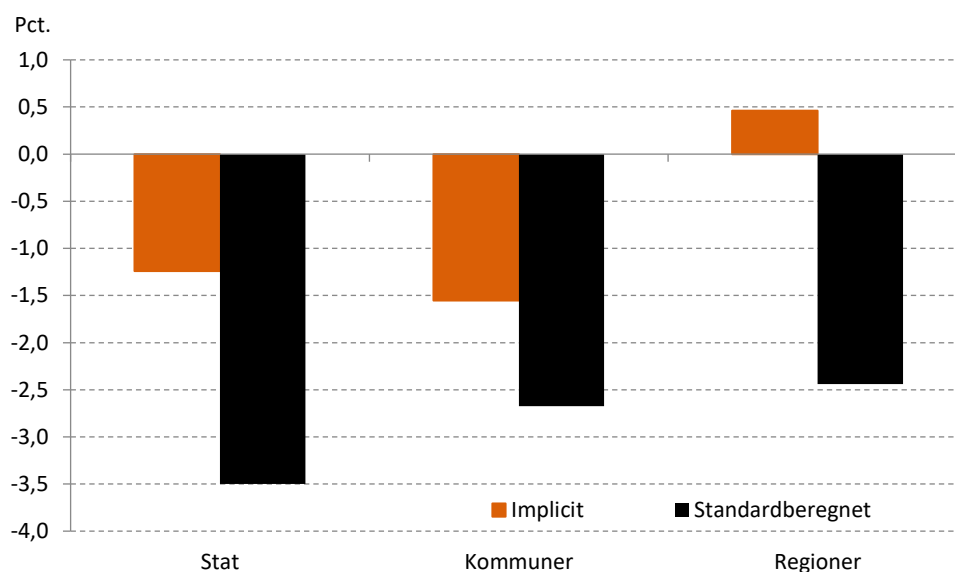
Det standardbereg­nede lønin­deks er tilgængeligt fra sidste kvartal af 2015 til tredje kvartal af 2021. Indekset viser, at den offentlige løn er vokset langsommere end den private, når man tager højde for medarbejdersammensætningen. De offentlig ansatte ville altså have fået højere lønstigninger, hvis det nyudviklede lønin­deks have været grundlag for Regule­ringsordningen.

Løngab 1,1 til 2,9 pct. større end gam­melt indeks

Forskellen i afvigelse mellem privat og offentlige lønin­deks for de to forskellige typer af løn­indeks er ganske betragtelig. For alle tre dele af den offentlige sektor, stat, regioner og kom­muner, gælder, at de er sattet betydeligt agterud ift. den private lønudvikling målt ved det standardbereg­nede lønin­deks, mens forskellen er mindre for det implicitte lønin­deks¹. For­skellen i løngabet mellem de to indekstyper er på 2,3 pct. for statsligt ansatte, 1,1 pct. for kommunalt og 2,9 pct. for regionalt ansatte, jf. Figur 1.

¹ En årsag til at der kan være løngab i det implicitte lønin­deks er at reguleringsordningen er bagudrettet, og de private lønstigninger på det seneste klart har oversteget de offentlige. Der må derfor påregnes positive udmøntninger fra reguleringsordningen i 2022.

Figur 1 Ændring i offentlige løngab til virksomheder og organisationer 2016-2021



Anm.: Løngabet er opgjort som forskellen i lønudvikling fra fjerde kvartal 2015 til tredje kvartal 2021 mellem gruppen af offentligt ansatte og det private (virksomheder og organisationer).

Kilde: Statistikbanken ILON12, ILON22, ILON42, ILON52 og SBLON1.

Forskellen svarer til 5 mia. løn om året

Denne analyse viser, at hvis det standardberegnete lønindeks havde ligget til grund for de offentlige lønreguleringer set over hele perioden, ville de årlige offentlige udgifter til løn samlet være ca. 5 mia. kr. højere – svarende til 1,5 pct.

Kan medvirke til at forklare utilfredshed med lønnen

Den påviste forskel kan medvirke til at forklare den utilfredshed, som er blevet ytret angående offentlige lønninger. Når de offentlige lønninger halter efter de private målt ved det standardberegnete lønindeks, betyder det at en given type af offentlige ansatte, fx sygeplejersker, vil opleve at grupper i det private, som de sammenligner deres løn med, har fået mere i lønposen end dem over de seneste fem år.

Løngab kan svække offentlig rekruttering

Hvis forskellen i løn opgjort ved det nye lønindeks er vedvarende, og afspejler en reel tilbagegang i løn ift. det private, som ikke bliver kompenseret, kan det være med til at svække rekrutteringen i den offentlige sektor. Det kan gøre det sværere at skaffe den nødvendige arbejdskraft fx til de fremtidige demografiske udfordringer i den offentlige sektor.

Lukning af opgjort gab vil belaste offentlige finanser

Det påviste løngab bliver *ikke* lukket automatisk via fx Reguleringsordningen. Hvis det skal lukkes, peger analysen på en betydelig regning til de offentlige finanser på 2,7 mia. kr. årligt. Det vil begrænse det i forvejen beskedne råderum frem mod 2025, som senest er opgjort til 16 mia. kr. årligt, hvis kommende lønstigninger skal kompensere for det opståede gab.

Udfordring kan vise sig større: Ny lønkomite skal se fra 1969 og frem

Analysen viser, at spørgsmålet om offentlig løn kan ende med at spille en vigtig rolle for de offentlige finansers sundhed. Der er nedsat en lønstrukturkomité, som skal gennemansere den offentlige lønudvikling helt tilbage fra tjenestemandreformerne i 1969 og frem. Det kan fjerne, men også potentielt forøge udfordringen ift. tallene fra denne analyse.

Offentlig løn også et spørgsmål om rekruttering

I sidste ende er spørgsmålet om offentlig løn også et spørgsmål om at sikre den nødvendige rekruttering til de offentlige velfærdsopgaver i den kommende tid, men stærkt stigende demografisk efterspørgsel fra flere ældre. Man slipper derfor næppe for at forholde sig til emnet løbende fra politisk hold.

2. De offentlige lønninger for den enkelte halter efter de private

Reguleringsordning siden 1980'erne

De offentlige lønninger har siden 1980'erne været tæt knyttet op på den private lønudvikling via den såkaldte Reguleringsordning. Ordningen øger den offentlige lønvækst i perioder hvor de private lønninger er steget mere end de aftalte stigninger i de offentlige overenskomster, og sænker væksten i perioder hvor de private lønninger er steget mindre.

80 pct. af offentlig og privat lønvækst-forskel udjævnes

Den nuværende ordning betyder at 80 pct. af forskellen mellem den private og offentlige lønvækst enten tillægges eller modregnes den offentlige lønvækst. Det er derfor kun effektivt 20 pct. af den aftalte lønvækstrate, som der opnås ved en overenskomstforhandling, som reelt påvirker de offentlige lønmodtagere. Reguleringsordningen sikrer, at såfremt den private lønvækst er højere end det, de offentlige ansatte opnåede ved overenskomst, vil 80 pct. af forskellen komme som en efterregulering. Ligeså vil 80 pct. af en opnået større stigning end realiseret i det private blive fjernet igen ved en efterfølgende regulering af de offentlige lønninger.

Offentlig løn har fulgt privat tæt med nuværende indeks

Blandt andet som følge af Reguleringsordningen, har de offentlige lønninger fulgt de private ganske tæt i et længere perspektiv, som det er beskrevet i en tidligere Kraka-analyse,² der viser udviklingen tilbage til 1996. Denne konklusion bygger på det såkaldt implicitte lønindeks, som er det der ligger til grund for reguleringsordningen.

Nyt indeks håndterer effekt af ændret sammensætning...

Siden slutningen af 2018 har Danmarks Statistik også opgjort et såkaldt standardberegnet lønindeks. Den praktiske forskel på de to indeks giver sig især udslag i hvordan de håndterer de ændringer i lønniveauet der opstår, som følge af ændringer i sammensætningen af medarbejdere.

... så ny sammensætning ikke tæller som lønændring

Det implicitte lønindeks måler udviklingen for en gennemsnitlig medarbejder i sektoren. Det tager med andre ord ikke hensyn til om sammensætningen ændrer sig. Det standardberegnete indeks kan derimod godt håndtere hvis sammensætningen ændrer sig – det opgør lønstigning på medarbejdertyper, og lægger derefter dette sammen til et gennemsnitligt indeks.³

Data viser betydelige sammensætningsændringer

Data viser, at der er betydelig forskel på hvordan ændringer i sammensætningen har påvirket lønudviklingen i privat hhv. de offentlige sektorer. Det er især i den private sektor, at forskydninger i sammensætningen har påvirket udviklingen i lønindeks.

Off. og privat løn følges omtrent med implicit lønindeks

Opgjort ud fra de implicitte lønindeks er de offentlige og private lønninger omtrentlig fulgte ad siden slutningen af 2015, jf. Figur 2.a. Der er mindre, midlertidige udsving, men disse kan ofte forklares ved at Reguleringsordningen virker bagudrettet. Eksempelvis må påregnes en positiv regulering til de statsligt ansattes lønudvikling i andet kvartal af 2022 for det seneste års udvikling, hvor det private lønindeks er steget 2,6 pct., mens det statslige lønindeks er steget 0,5 pct. Dette vil alt andet lige give en efterregulering på 1,7 pct., hvilket vil løfte det statslige indeks en smule over det private – forudsat de to indeks i øvrigt stiger lige meget i de to mellemliggende kvartaler.

Nyt, standardberegnet indeks viser forskel på ca. 3 pct.

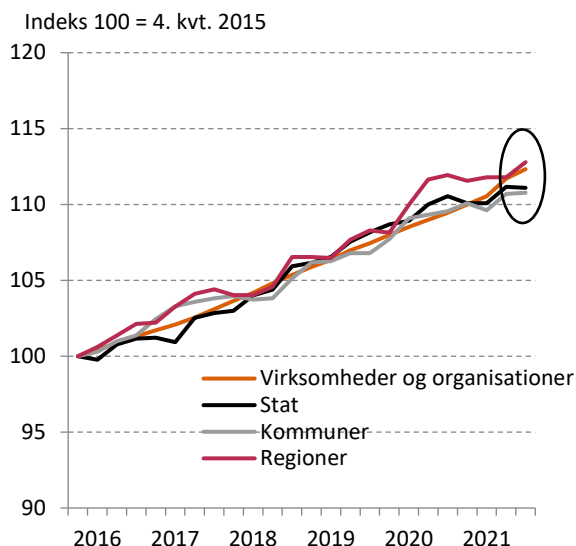
Ser man på det standardberegnete lønindeks, tegner der sig et andet billede. Lønvæksten har her været klart kraftigere i den private sektor sammenlignet med de offentlige sektorer, jf. Figur 2.b. Forskellen til de offentlige indeks udgør mellem ca. 2,5 og 3,5 pct. jf. Figur 1. Opgjort som vægtet gennemsnit for de tre sektorer svarer forskellen til lige under 3 pct.

² Se Knigge (2018): "Skylder de offentligt ansatte penge eller står de med et lønefterslæb?"

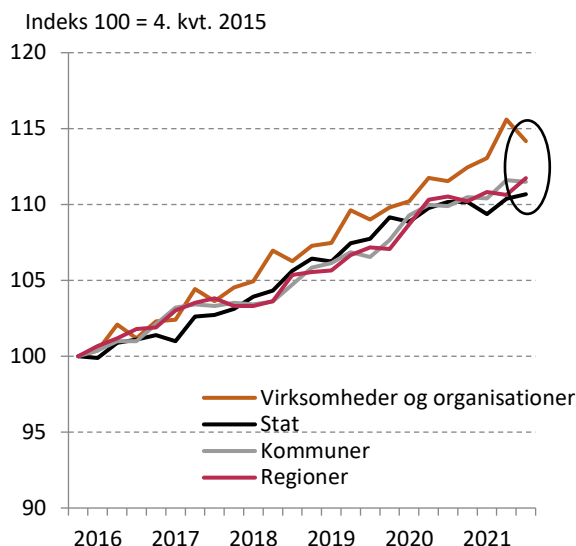
³ Se Knigge (2019): "Nyt lønindeks ville have givet offentligt ansatte mærkbart højere lønstigninger" for en grundigere beskrivelse af forskellen på de to indeks.

Figur 2 Udvikling i implicitte og standardberegne lønindeks siden fjerde kvartal 2015

Figur 2.a Implicit lønindeks



Figur 2.b Standardberegnet lønindeks



Anm.: Der er trods tydeligt sæsonmønster for de private lønninger ikke anvendt sæsonkorrigerede data. Det skyldes at sæsonkorrigerede værdier for det nye, standardberegne lønindeks ikke er tilgængelige og ikke kan beregnes sikkert, pga. de korte tilgængelige dataserier.

Kilde: Statistikbanken ILON12, ILON22, ILON42, ILON52 og SBLON1.

Vægtet forskel på 1 pct. i implicit indeks

Til sammenligning er forskellen for de implicitte lønindeks på ca. 1 pct. De offentlige lønninger ville altså være mærkbart højere i dag, hvis de var blevet reguleret med det standardberegne indeks i perioden.

Forskel i afvigelse mellem indeks svarer til 5 mia. kr./år

Gabet svarer til en lønregulering på 5 mia. kr. årligt

Der er ingen automatik, som vil gøre at ovenstående påvirker lønudviklingen. Som udgangspunkt fortsætter de offentlige overenskomster med at bruge de implicitte indeks fra Figur 2.a. Men skulle forskellen i løngab mellem de to indekstyper implementeres med 80 pct. effekt, som det er praksis i reguleringsordningen, ville det give et lønløft på knap 1,5 pct. De offentlige lønudgifter udgjorde i 2020 355,3 mia. kr. Heraf lå ca. 54 pct. hos kommunerne, 27 pct. i staten og 19 pct. i regionerne. De 1,5 pct. svarer dermed til 5 mia. kr. jf. Figur 3.

Svarer til 11.000 kr. årligt for fuldtids-sygeplejerske

Fordeles tallene efter forskellene opgjort i Figur 1 svarer det for en fængselsbetjent med en samlet månedsløn på 36.600 kr. svarer det til knap 8.000 kr. årligt, for en folkeskolelærer med månedsløn på 43.700 kr. til knap 5.000 kr. og for en sygeplejerske med månedsløn på 40.300 kr. til ca. 11.000 kr. årligt.⁴

Saldoeffekt på 2,7 mia. kr. efter tilbageløb

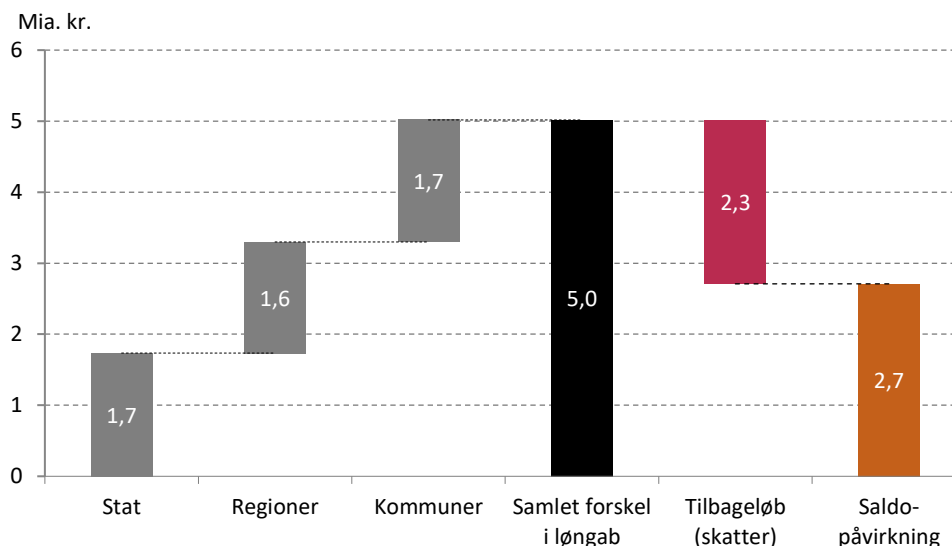
Figuren viser også, hvordan dette i givet fald ville påvirke den offentlige saldo. Da de offentlige lønkroner også belægges med indkomstskat, og penge til forbrug med moms og afgifter, kan man forvente et såkaldt tilbageløb på ca. 2,3 mia., og dermed ville det altså koste 2,7 mia. kr. hvis man ønskede at give de offentlige ansatte en lønregulering svarende til forskellen på de forskellige indeks' udvikling.

Fortolkes forsigtigt pga. kort dataserie

Resultaterne bør fortolkes forsigtigt, særligt fordi der er tale om en kort dataserie. Der er kun knap seks års data tilgængeligt, og det er ikke muligt at sige om den påviste udvikling ville blive forstærket eller forsvinder ved at se længere tilbage.

⁴ Fuldt tid. Bredt lønbegreb inkl. pension og tillæg. Alle taleksempler hentet fra DR Detektor gennemgang fra september 2021. <https://www.dr.dk/nyheder/penge/tjener-en-sygeplejerske-25000-eller-42000-kroner-her-er-hvad-der-er-op-og-ned-i-den>

Figur 3 Forskel i løngab i 2016-2021 omsat til mia. kr. årligt samt mulig saldpåvirkning



Anm.: Opregnet med lønsummen i 2020 for at bruge regnskabstal (2021 er budgettal). Tilbageløbsfaktoren er sat til 46 pct. jf. Finansministeriet: "Svar på spørgsmål S 608 af 9. marts 2018 stillet af Finn Sørensen (EL)"
 Kilde: Statistikbanken ILON12, ILON22, ILON42, ILON52 og SBLON1, OFF26 og egne beregninger.

Udviklingen kan være påvirket af konjunkturer

Det kan eksempelvis tænkes, at udviklingen er påvirket af konjunkturcyklussen. Det vil fx være tilfældet hvis det er de svageste beskæftigede, som kommer ind på jobmarkedet sidst, eller såfremt brancher med lav løn er særligt konjunkturfølsomme. I givet fald vil det standardberegnete indeks vokse hurtigere end det implicite for den private sektor i højkonjunktur, og det modsatte i lavkonjunktur. Dermed vil størrelsen på forskellen til de offentlige indeks også være konjunkturafhængig. Om udviklingen er konjunkturafhængig kan dog ikke besvares nærmere uden en længere dataserie for det standardberegnete indeks. Den kortvarige nedtur i 2020, som følge af Coronakrisen, gav ikke noget målbart udslag, jf. bilag 1.

Seneste to overenskomster: Vil undersøge nye indeks

Mens Reguleringsordningen sikrer, at afvigelser mellem de implicite lønindeks automatisk bliver korrigeret i den offentlige lønvækst, er der ingen garantier for det vil have nogen konsekvenser, at det standardberegnete indeks har udviklet sig anderledes. Ved de seneste to overenskomster på det offentlige område i 2018 og i 2021, er det fortsat blot aftalt, at man vil undersøge betydningen af det standardberegnete indeks nærmere.

Observerede forskelle kan forklare utilfredshed

De observerede forskelle kan forklare, hvis nogle grupper af offentlig ansatte føler at deres løn er sakked agterud ift. private job. Det kan give et øget lønpres, som man har set i dette efterår i forbindelse med sygeplejerskernes konflikt og den efterfølgende pakke på 1 mia. til sundhedsvæsenet. Men generelle lønstigninger skal som udgangspunkt igennem overenskomstsyste-met. Der er ikke nogen garantier for, at den opgjorte lønforskel vil medføre ændringer i lønvæksten hverken fremadrettet eller bagudrettet.

Også politisk indflydelse – lønstrukturkomite i 2022

Udover overenskomstsyste-met kan den offentlig løn også blive påvirket fra politisk hold. Den nedsatte lønstrukturkomite har specifikt fået til opgave også sammenligning offentlig og privat sektor. De forskelle, som slår ud i det standardberegnete lønindeks, må forventes at genfindes i deres analyse, der ventes i slutningen af 2022. Om kommissionens arbejde ender med at have indflydelse på de offentlige ansattes lønvilkår, er endnu uvist.

3. Bilag 1 – forskelle i de private lønindeks

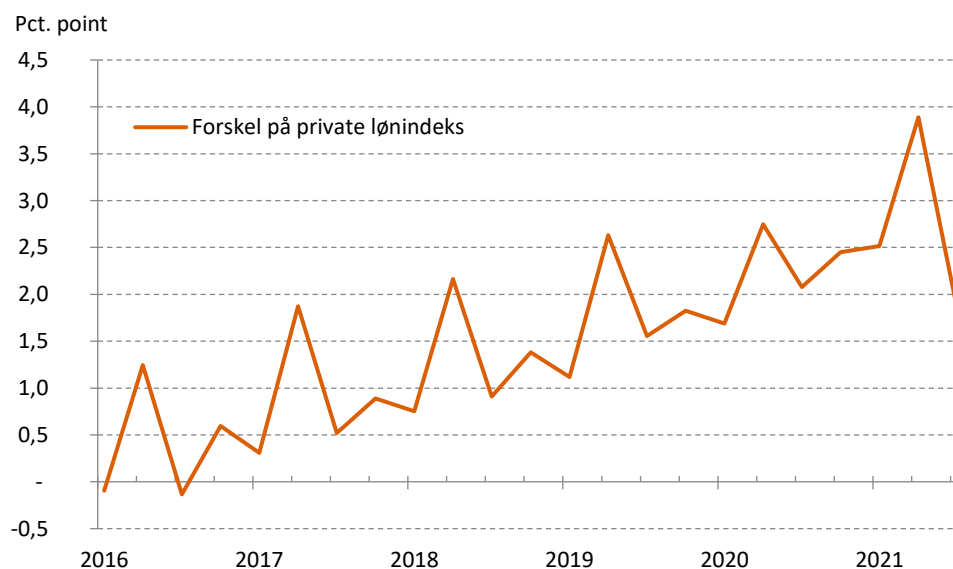
Klart sæsonmønster – for kort dataserie til at fjerne

Der er et mærkbart sæsonmønster i det standardberegnete lønindeks for det standardberegnete lønindeks. Da dataserien fortsat er meget kort, kan der ikke beregnes en sikker sæsonkorrektion, hvorfor analysen holder fast i de oprindelige, sæsonpåvirkede tal. Det gør det lidt sværere at sammenligne udsving fra kvartal til kvartal.

Standardberegnet indeks vokset hurtigere end implicit

Set over et længere periode er det dog tydeligt, at det standardberegnete lønindeks i den private sektor er vokset hurtigere end det implicitte. Forskellen mellem de to er afbilledet i Figur 4 og viser at tendensen har været øget frem til og med andet kvartal 2021 – mens et kraftigt fald kan ses i tredje kvartal 2021. Det er endnu uklart om det er brud med tendensen eller blot en enlig svale.

Figur 4 Forskel mellem implicit og standardberegnet privat lønindeks



Anm.: Opregnet med lønsummen i 2020 for at bruge regnskabstal (2021 er budgettal). Tilbageløbsfaktoren er sat til 46 pct. jf. Finansministeriet: "Svar på spørgsmål S 608 af 9. marts 2018 stillet af Finn Sørensen (EL)"

Kilde: Statistikbanken ILON12, ILON22, ILON42, ILON52 og SBLON1, OFF26 og egne beregninger.

Viser flere med lav løn i det private...

Når det standardberegnete indeks er vokset hurtigere end det implicitte betyder det, at sammensætningseffekten trækker det implicitte lønindeks ned. Det skyldes at det implicitte indeks regner den gennemsnitlige lønudvikling, og dermed dæmper det lønvæksten når beskæftigelsen vokser hurtigst blandt grupper, med en løn under gennemsnittet.

...da standardberegnet ikke påvirkes af sammensætningen

Det standardberegnete indeks ser på lønvæksten for afgrænsede grupper karakteriseret ved sektor, branche, alder, arbejdsfunktion mv. Først derefter aggregeres til en samlet lønvækst. Dermed vil det ikke indgå i opgørelsen af lønvæksten, når der bliver flere med en løn under (eller over) gennemsnittet.