

Analyse | kraka

7. oktober 2019

Nyt lønindeks ville have givet offentligt ansatte mærkbart højere lønstigninger

Af Niels Storm Knigge

Reguleringsordningen skal sikre, at de offentligt ansattes løn følger udviklingen på det private arbejdsmarked. Det gør den også set over en længere periode, hvis man anvender det såkaldte "implicitte lønindeks" fra Danmarks Statistik. I december 2018 blev et nyt såkaldt "standardberegnet lønindeks" offentliggjort.

Denne analyse viser, at de offentligt ansattes løn er sakket 1,6 pct. agterud fra 2016 til 2019, svarende til 4,2 mia. kr., hvis man anvender det nye lønindeks. Havde de offentligt ansattes løn i disse år fulgt med det nye regneprincip, ville det koste godt 2,25 mia. kr. årligt på det offentlige budget.

Det standardberegnete lønindeks måler i højere grad lønudviklingen for den enkelte medarbejdertype, end det implicitte indeks gør. Hvis parterne til de kommende offentlige overenskomstforhandlinger enes om at anvende det nye indeks og inkludere de seneste års udvikling, vil det medføre betydelige stigninger i de offentlige lønninger.

Kontakt

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

1. Resumé og indledning

Offentlig løn styres af overenskomst og reguleringsordning

Under overenskomstforhandlingerne i foråret 2018 var der heftig debat om, hvorvidt offentligt ansatte havde fået for meget eller for lidt i løn ift. privatansatte i de foregående år. I forbindelse med overenskomstaftalen blev reguleringsordningen, som i skiftende former siden slutningen af 1980'erne har sammenkædet offentlig og privat lønvækst, ført tilbage til formatet fra før 2015. I den nuværende udformning kompenseres de offentligt ansatte med 80 pct. af forskellen, hvis den private lønvækst er højest, og fratrækkes ligeledes 80 pct. af forskellen, hvis den offentlige lønvækst har oversteget den private.

Ordningen betyder at opmåling af lønvækst er vigtig

Reguleringsordningen betyder, at det er meget vigtigt, hvordan man måler lønvæksten i hhv. det private og de offentlige delsektorer. Ordningen er knyttet til Danmarks Statistiks opgørelse af lønvækstraterne. Skulle de evt. lave en fejl i dataopgørelsen, vil det altså slå igennem på hundredetusindevis af offentligt ansattes pengepunge samt naturligvis på statsfinanserne.

Medarbejder-Sammensætningen påvirker lønindeks

Reguleringsordningen baserer sig på det implicite lønindeks, der måler udviklingen i gennemsnitslønnen inden for en gruppe, fx alle statsligt ansatte. Hvis gruppen ændrer sammensætning, fx i retning af flere højtuddannede, vil det trække den gennemsnitlige løn og dermed det implicite lønindeks op.

Nyt lønindeks fra DST tager højde for medarbejder-sammensætningen

Danmarks Statistik har efter de offentlige overenskomstforhandlingerne i foråret 2018 offentliggjort et nyudviklet lønindeks, det såkaldte standardberegnete lønindeks, som tager højde for, at sammensætningen af medarbejdere ændrer sig, ved at se på udviklingen for enkelte medarbejdertyper, og først derefter samle dette til et samlet lønindeks. Det standardberegnete lønindeks måler derfor i højere grad lønudviklingen for den enkelte medarbejdertype, end det implicite indeks gør.

Nyt indeks viser lavere off. lønvækst end privat i 16-19

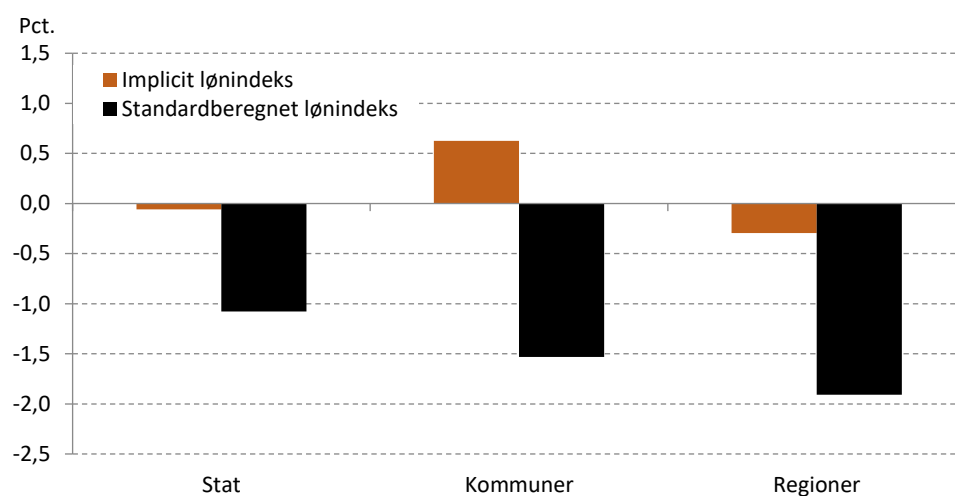
Det standardberegnete lønindeks er tilgængeligt fra sidste kvartal af 2015 til andet kvartal af 2019 og viser, at den offentlige løn er vokset langsommere end den private, når man tager højde for medarbejdersammensætningen. Havde man anvendt det nyudviklede lønindeks i reguleringsordningen, ville de offentligt ansatte med andre ord have fået højere lønreguleringer.

Forskellen mellem nyt og gammelt indeks er på 1,6 pct.

Forskellen mellem de to lønindeks er ganske betragtelig for perioden og udgør i størrelsesordenen 1 pct. for de statsligt ansatte, 1,5 pct. for kommunalt ansatte og ca. 2 pct. for regionalt ansatte, jf. Figur 1. I gennemsnit svarer det til, at de offentlige lønninger ville have været 1,6 pct. højere end de er nu, hvis de var vokset i samme takt som de private i den treårige periode fra andet kvartal 2016 til andet kvartal 2019.¹

¹ Pga. sæsonudsving er det ikke hensigtsmæssigt at sammenligne forskellige kvartaler – derfor anvendes andet kvartal 2016.

Figur 1 Løngab til den private sektor for offentligt ansatte fra 2016 til 2019



Anm.: Løngabet er opgjort som forskellen i lønudvikling fra andet kvartal 2016 til andet kvartal 2019.

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

Svarer til 4,2 mia. i årlige lønudgifter i reguleringsordning

Denne analyse viser yderligere, at hvis de offentlige lønninger var blevet reguleret med det nye lønindeks for denne treårige periode, frem for med det implicitte lønindeks, ville de offentlige udgifter til løn i dag ligge på et niveau, som ville være ca. 4,2 mia. kr. højere årligt.

Mindre råderum hvis offentlig lønvækst var højere

I den tilgængelige periode følger offentlige lønninger altså ikke med de private, når man sammenligner de enkelte medarbejdertyper. Havde den offentlige lønvækst været højere, ville der være et mere begrænset finanspolitisk råderum at benytte til fx offentlig velfærd eller skattelettelser.

Nyt lønindeks kan føre til lønkrav ved overenskomst

Det er et grundlæggende aftalt princip i reguleringsordningen, at de offentligt ansattes løn skal følge de privatansattes, og hidtil har det implicitte lønindeks været grundlaget. Hvis parterne bliver enige om, at det standardberegnete lønindeks er mest retvisende, kan det muligvis betyde en kraftigere udvikling i de offentlige lønninger fremover. Det kan samtidig kræve et engangsløft, såfremt man ønsker at kompensere for de historiske år, hvor den offentlige lønvækst har været lavere, som påvist i denne analyse.

2. Nyt lønindeks ville have givet offentligt ansatte højere lønstigning

Reguleringsordning siden 1980'erne

Reguleringsordningen har siden slutningen af 1980'erne kædet lønvæksten i det offentlige og private sammen således, at den offentlige lønvækst reguleres op eller ned, afhængig af om den halter agterud eller løber fra den private lønvækst.

I dag justerer den 80 pct. af forskel i privat og off. løn

I sin nuværende form betyder ordningen, at 80 pct. af forskellen mellem den private og den offentlige lønvækst enten tillægges eller modregnes den offentlige lønvækst. Det er derfor effektivt kun 20 pct. af den aftalte lønvækstrate, der opnås ved en overenskomstforhandling, som reelt påvirker de offentlige lønmodtagere. Reguleringsordningen betyder, at 80 pct. af den ekstra stigning ville være kommet uanset forhandlingsresultatet, såfremt den private lønvækst er højere end det aftalte, eller at 80 pct. af stigningen ville fjernes igen, såfremt den private lønvækst er lavere end den offentlige.

kraka

Får en offentlig faggruppe ekstra løn, koster det for andre

Udover reguleringens udformning, så har det også en betydning, hvilken metode der anvendes til at opgøre lønstigningstakten. Reguleringsordningen er i dag baseret på Danmarks Statistiks implicitte lønindeks. Lønindeksset opgør lønvæksten for en gennemsnitlig person i den pågældende gruppe lønvæksten opgøres – fx kommunalt ansatte.

Nuværende indeks afspejler medarbejdersammensætning

Lønstigningstakten i det implicitte prisindeks afspejler altså de ændringer, der er i medarbejdersammensætningen i gruppen. Er der en stigende andel af medarbejdere med en høj løn, vil det trække den gennemsnitlige løn op, uden den enkelte medarbejdertype nødvendigvis har opnået en lønstigning.

Ændringer i sammensætning påvirker offentlig løn

Under reguleringsordningen påvirker det altså den offentlige lønstigningstakt, hvis medarbejdersammensætningen ændrer sig på en anden måde end den gør i det private. Erstatte fx medarbejdere med korte eller ingen uddannelse i højere grad af medarbejdere med lange uddannelser, vil det trække lønindeks mere op, end hvad de faktiske lønstigninger for medarbejdertyperne egentlig tilsiger. En afledt effekt er også, at hvis en (offentlig) faggruppe tilkæmper sig en højere lønstigning, betyder det lavere lønstigninger for andre faggrupper, for at fastholde den gennemsnitlige lønudvikling, som Kraka tidligere har dokumenteret².

Nyt lønindeks fra DST viser udvikling uden sammensætningseffekt

På grund af disse effekter er det interessant at se nærmere på Danmarks Statistisk nye såkaldte standardberegnete lønindeks. Dette lønindeks anvender en metode, som man også kender fra opgørelsen af forbrugerpriserne, hvor lønudviklingen (prisudviklingen) opgøres for den enkelte medarbejdertype og derefter aggregeres til et samlet indeks. Indekset er tilgængeligt fra fjerde kvartal 2015 og til andet kvartal 2019.

² Jakobsen, Kristian (2013): *Reguleringsordningens finurlige dynamik*.

Boks 1 De to typer af lønindeks fra Danmarks Statistik

Lønindeks har til formål at opgøre lønudviklingen over tid. Det kan være et nationalt indeks, men opgøres ofte for en nærmere defineret gruppe, fx en sektor eller en branche. Indtil december 2018 opgjorde Danmarks Statistik kun lønindeks af den type, der nu betegnes implicitte lønindeks.

De implicitte lønindeks, IL , opgør lønnen for en gennemsnitlig person i gruppen, betegnet indeks s . Det betyder at ændringen i det samlede lønindeks både består af den udvikling, der har været i lønnen, p , for den enkelte medarbejdertype, men også består af ændringer i gruppens sammensætning. Hvis gruppen dermed ændres i retning af at bestå af flere personer, q , med en høj eller lav løn, så vil det trække væksten i lønindekset op hhv. ned fra periode 0 til t .

$$IL_t^s = \frac{\sum_{j=1}^N p_t^{s,j} q_t^{s,j}}{\sum_{j=1}^N p_0^{s,j} q_0^{s,j}}$$

De standardberegneede lønindeks fungerer som man også kender fra opgørelsen af forbrugerprisudviklingen. I denne beregning definerer man en række undergrupper – Danmarks Statistik har defineret ca. 10.000 – hvor lønudviklingen opgøres i såkaldte basisindeks. Hvert basisindeks repræsenterer lønudviklingen for medarbejdere, der ligner hinanden på variablene sektor, branche, aflønningsform, jobfunktion, alder mv. Disse basisindeks, B , sammenvejes baseret på, hvor meget gruppen udgjorde i starten af perioden – altså et Laspeyre-prisindeks. Det standardberegneede indeks, SL , beregnes derefter som gennemsnittet af basisindekset:

$$SL_t^s = \frac{\sum_{i=1}^n B_t^{s,i}}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{\sum_{j=1}^N p_t^{s,i,j} q_0^{s,i,j}}{\sum_{j=1}^N p_0^{s,i,j} q_0^{s,i,j}}}{n}$$

Gl. lønindeks: Ens udvikling i offentlig og privat sektor

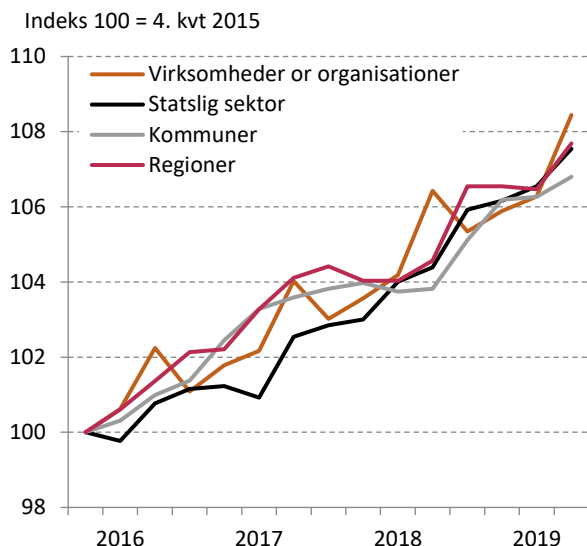
I den godt treårige periode viser det traditionelle implicitte lønindeks en nogenlunde ensartet lønstigningstakt i private virksomheder og i de offentlige sektorer, jf. Figur 2.a. Det bemærkes, at lønnen i den private sektor systematisk er højere i andet kvartal af året, hvilket forklarer, at det private lønindeks er højest i grafens sidste punkt for andet kvartal 2019.

Nyt lønindeks: Lavere lønvækst i de offentlige sektorer

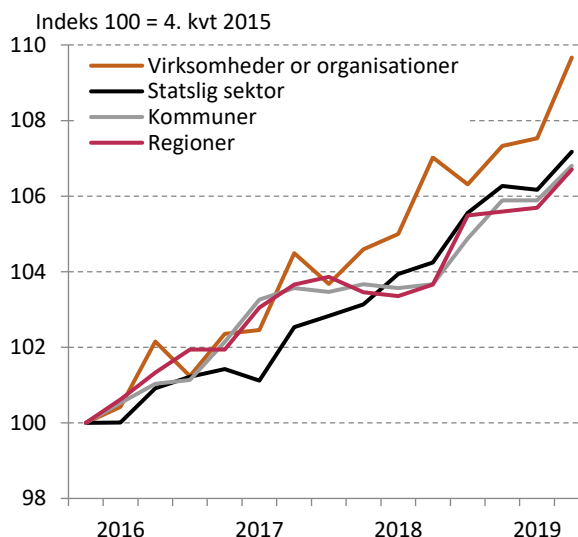
Billedet ser anderledes ud, hvis man ser på det nye standardberegneede lønindeks. I denne opgørelse har lønvæksten været mærkbart kraftigere i private virksomheder og organisationer end i de offentlige sektorer, jf. Figur 2.b. Benyttes et standardberegnet lønindeks, er den private løn vokset 1-2 pct. mere end de offentlige lønindeks over den korte periode.

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

a) Implicit lønindeks



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 standardberegnete lønindeks ikke er tilgængelige og ikke kan beregnes sikkert, pga. de korte tilgængelige dataserier.

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

Sammensætningseffekt mest påvirkning på privat løn

Som figurene viser, er lønvæksten generelt højere for det standardberegnete lønindeks, særligt for de privatansatte. Det betyder med andre ord, at sammensætningseffekterne blandt de danske beskæftigede har trukket lønvæksten ned. Der har altså været en fremgang i antallet af medarbejdertyper med en relativt lav løn ift. gennemsnittet – igen først og fremmest blandt de privatansatte. Det er på baggrund af det tilgængelige data ikke muligt at afgøre, hvilken faktor (branche, aflønningsform, jobfunktion eller alder) der har spillet størst rolle.³

Forskellen mellem de to indekser er ca. 1,6 pct.

Forskellen mellem lønudviklingen i det implicitte lønindeks og det standardberegnete lønindeks for den private og de offentlige sektorer er samlet på 1,6 pct. Havde reguleringsordningen af de offentlige overenskomster været baseret på den standardberegnete metode, havde væksten i den offentlige løn altså været mærkbart større.

Svarer til 4,2 mia. kr. årlig løn i reguleringsordningen

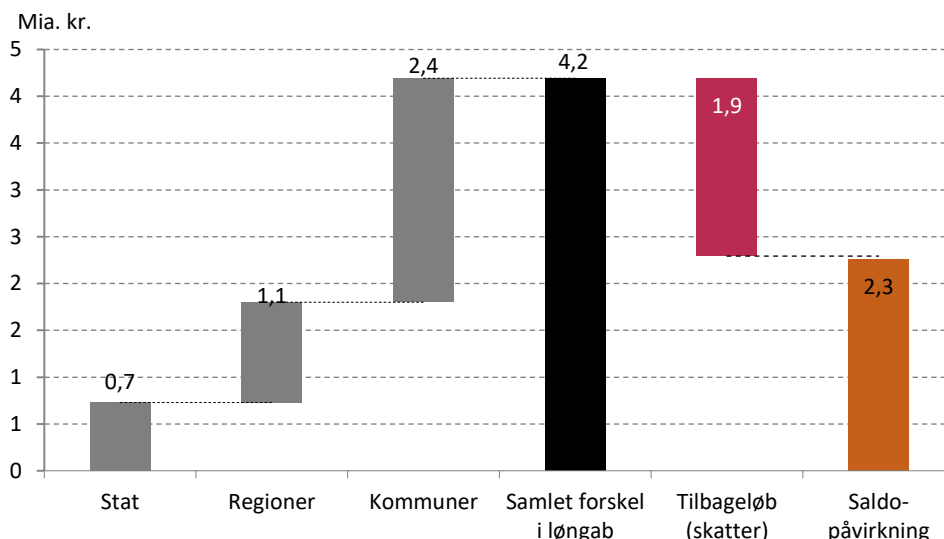
De offentlige lønudgifter udgjorde i 2018 336,6 mia. kr., fordelt med ca. 55 pct. i kommunerne, 27 pct. i staten og 18 pct. i regionerne. Tager man udgangspunkt i dette lønniveau og antager, at reguleringsordningen i stedet havde fulgt det standardberegnete lønindeks og dermed kompenseret for 80 pct. af forskellen til den højere private lønudvikling, så havde de offentlige lønudgifter været ca. 4,2 mia. kr. højere, jf. Figur 3.

Efter tilbageløb ville saldoeffekten have været 2,3 mia. kr.

De højere lønudgifter er ikke identiske med belastningen på den offentlige saldo. Højere løn til offentligt ansatte vil betyde, at de skal betale mere i indkomstskat. Derudover vil brugte penge blive beskattet med moms og afgifter. Disse penge kalder man tilbageløbet, da de løber tilbage i de offentlige kasser igen, og dette begrænser dermed den reelle saldobelastning til 2,3 mia. kr. årlig, jf. Figur 3. Der er ikke forudsat nogle adfærdseffekter.

³ Dette ville kræve adgang til Danmarks Statistiks bagvedliggende beregninger på fortrolige, personlige dataoplysninger samt deres bagvedliggende beregninger. Metoden er beskrevet overordnet i Danmarks Statistik (2018): "STANDARDBEREGNET LØNINDEKS".

Figur 3 Forskel i løngab i 2016-2018 omsat til mia. kr. årligt samt mulig saldpåvirkning



Anm.: Opregnet med lønsummen i 2018 for at bruge regnskabstal (2019 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.

Bør fortolkes forsigtigt pga. kort tidsserie

Resultaterne bør fortolkes meget forsigtigt, særligt fordi der er tale om en meget kort data-serie. Det er meget afgørende for vurderingen af, hvorvidt der er et løngab eller ej, hvilken tidsperiode man starter i, som Kraka tidligere har påvist⁴. Da der kun er 3,5 års data for det standardberegnete lønindeks, er det ikke muligt at sige, om den påviste udvikling bliver forstærket eller forsvinder ved at se længere tilbage.

Udviklingen kan være konjunkturafhængig

Det kan eksempelvis tænkes, at udviklingen er afhængig af konjunkturcyklussen. Mens lønnen, særligt i den private sektor, generelt set er med-cyklisk, dvs. lønnen vokser hurtigere i højkonjunktur og langsommere i lavkonjunktur, så kan det tænkes, at sammensætningseffekten er mod-cyklisk. Dette vil fx være tilfældet, hvis det er de svageste beskæftigede, som kommer ind på jobmarkedet sidst, eller hvis brancher med lav løn er særligt konjunkturfølsomme. Det vil betyde, at det standardberegnete indeks vil vokse hurtigere end det implícitte i højkonjunktur, og det modsatte i lavkonjunktur. Dette kan dog ikke besvares nærmere uden en længere dataserie for det standardberegnete indeks.

Nyt indeks giver ikke anledning til udgifter af sig selv

Udgivelsen af det standardberegnete lønindeks giver ikke anledning til ændring i metoden for reguleringsordningen eller anden påvirkning af de offentlige lønudgifter af sig selv. Hvis forskellen beregnet i denne analyse skal manifestere sig som højere udgifter til offentlige lønninger, skal det ske via de næste overenskomstforhandlinger, som finder sted i 2021.

Kan give anledning til krav i kommende overenskomst

Det må forventes, at udviklingen i det nye indeks vil blive fulgt med interesse af både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden, og såfremt en fortsat lavere lønvækst i det standardberegnete lønindeks fører til krav om compensation fra arbejdstagers side, så kan det være noget, som i sidste ende påvirker det finanspolitiske råderum, da højere lønudgifter nødvendigvis vil begrænse muligheden for at øge det offentlige forbrug eller sænke skatterne.

⁴ Se Knigge (2018): "Skylder de offentligt ansatte penge eller står de med et lønfterslæb?"

kraka

Ikke givet hvilket indeks der er rigtigt at bruge i regulering

I sidste ende er det op til forhandlingsparterne at afgøre, om det nye lønindeks skal have indflydelse på lønudviklingen i den offentlige sektor. Hvilket lønindeks der er mest retvisende, afhænger også af hvad man ønsker at opnå med reguleringsordningen. Hvis målet er at sikre, at de offentligt ansattes løn samlet set ikke stikker fra eller halter bagefter den private løn, så skal man fortsætte med at bruge det implicite lønindeks.

Lavere lønudvikling kan påvirke off. rekruttering

Hvis målet er at sikre, at lønudviklingen for givne medarbejdertyper er ensartet, fx en ung politibetjent overfor en ung murersvend eller en ung lærer overfor en ung ingeniør, så bør man benytte det standardberegnete lønindeks. I sidste ende kan det betyde, at det bliver sværere at rekruttere medarbejdere i den offentlige sektor, hvis lønudviklingen for de enkelte medarbejdertyper ikke er ligeså høj som i den private sektor.