

# Effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor

## Baggrundsrapport

---

Lønstrukturerne og løndannelsen i den offentlige sektor spiller en afgørende rolle for dansk økonomi, arbejdsmarked og den offentlige sektors udvikling. Ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil således medføre en række forskellige effekter og konsekvenser, som belyses i denne baggrundsrapport.

Der er tale om et komplekst analytisk spørgsmål, som kan belyses fra flere forskellige perspektiver, hvor komitéen bl.a. har anlagt en tilgang, som først belyser spørgsmålet kvalitativt og sidenhen kvantitativt. På den baggrund er det valgt at belyse spørgsmålet ud fra en tilgang, som belyser en række potentielle effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, samt hvilke forhold, der har betydning for disse effekter og konsekvenser. Tilgangen er valg med henblik på at belyse et udfaldsrum for sådanne effekter og konsekvenser, som kan understøtte parternes fremadrettede drøftelser.

Analysen er struktureret i to dele. Første del af analysen sætter rammen og baggrunden for arbejdet og indeholder en overordnet beskrivelse af lønstrukturerne og løndannelsen på det danske arbejdsmarked, de makroøkonomiske sammenhænge på arbejdsmarkedet, samspillet mellem den offentlige og private sektor samt ligheder og forskelle på de to sektorer. Analysen inddrager både teoretiske og empiriske aspekter.

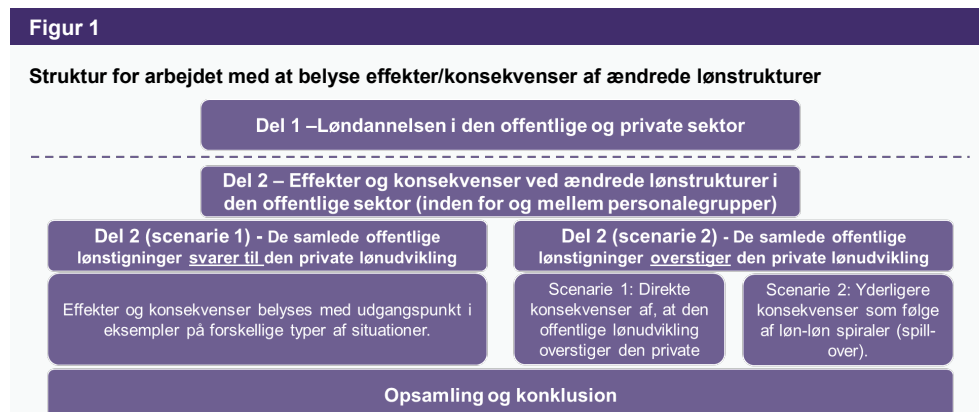
Anden del af analysen belyser mulige effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor i to hovedscenarier, *jf. figur 1*:

- (a) De relative lønninger ændres mellem faggrupper og/eller inden for personalegrupper i den offentlige sektor. Belysningen af konsekvenserne og effekterne er fortrinsvis af beskrivende karakter.
- (b) De relative lønninger ændres mellem faggrupper og/eller inden for personalegrupper på en sådan måde, at de relative lønninger imellem den offentlige og den private sektor også ændres. Analysen bygger hovedsageligt på bidrag fra DREAM, som dels ser på konsekvenser for de offentlige finanser, holdbarhed mv., hvis lønningerne i den offentlige sektor øges mere end i den private sektor, og dels inddrager spillover-effekter fra den offentlige til den private sektor<sup>1</sup>. Effekterne belyses i MAKRO-modellen.

---

<sup>1</sup> Analysen belyser tekniske/økonomiske konsekvenser af en situation, hvor lønudviklingen i den offentlige sektor overstiger lønudviklingen i den private sektor. Det vil afvige fra parternes konsensus om rammerne for den offentlige lønudvikling. Afhængig af baggrunden for en sådan situation kan det desuden have konsekvenser for parternes fremadrettede forhandlinger og løbende regulering af løn og øvrige vilkår.

Figur 1



## Del 1. Løndannelsen i den offentlige og private sektor

### Overenskomstdækning og -aftalers rolle i løndannelsen i den private sektor

På det danske arbejdsmarked reguleres størstedelen af lønmodtagernes overordnede løn- og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster. I den offentlige sektor er stort set alle ansatte dækket af overenskomster, og i den private sektor gælder det knap 75 pct. af lønmodtagerne, jf. tabel 1. Den høje overenskomstdækning er et kendetegn ved den danske (aftale)model.

For de lønmodtagere, der ikke er dækket af overenskomst, fastsættes løn- og ansættelsesvilkår ved individuelle forhandlinger med arbejdsgiver. Det gælder i høj grad akademikere og ledere i den private sektor, som ud over ansættelseskontrakten også er omfattet af funktionærloven og derfor har rettigheder i forhold til opsigelse, løn under sygdom og andre forhold, som ellers ofte vil være indeholdt i en overenskomst. Derudover gælder det for ufaglærte, faglærte mv.

Tabel 1

Overenskomstdækning for lønmodtagere på det danske arbejdsmarked, 2018				
1.000 fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere	Med overenskomst	Uden overenskomst	I alt	Andel med overenskomst, pct.
<b>Privat sektor</b>	<b>1.094</b>	<b>409</b>	<b>1.504</b>	<b>73</b>
- Dansk Arbejdsgiverforening	630	94	724 <sup>1</sup>	87
- Finanssektorens Arbejdsgiverforening	52	8	60	86
- Andre/uorganiserede	413	307	720	57
<b>Offentlig sektor</b>	<b>768</b>	<b>-</b>	<b>768</b>	<b>100</b>
<b>Alle lønmodtagere</b>	<b>1.862</b>	<b>409</b>	<b>2.271</b>	<b>82</b>

Anm.: 1) DA-området dækker ca. 50 pct. af lønmodtagerne på det private arbejdsmarked. Ud over lønmodtagere dækker den private beskæftigelse også selvstændige. Lønmodtagerne udgør dog langt den største gruppe – 92 pct. af den samlede private beskæftigelse i 2021. Den samlede overenskomstdækning i den private sektor er baseret på et survey offentliggjort i Eurostat. For nærmere om opgørelse og metode se DA's analyse.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2020): I Danmark er de fleste dækket af overenskomst.

Overenskomsterne på det private arbejdsmarked fastlægges typisk for en treårig periode. Vilkårene i de kollektive overenskomster forhandles under hensyntagen til den aktuelle økonomiske situation, herunder konjunkturerne og lønkonkurrenceevnen mv. For at sikre hensynet til den danske lønkonkurrenceevne er der konsensus mellem aftaleparterne (på DA/FH-området) om, at de eksportorienterede erhverv, særligt

industrien, lægger niveauet for lønrammen mv. i de private overenskomstaftaler, dvs. at gennembrudsforliget sker på industriens område. De øvrige overenskomstaftaler forhandles inden for gennembrudsforligets rammer, og det er også inden for disse rammer, at der senere fastlægges en evt. mæglingsskitse.

På det private arbejdsmarked forhandles der normalt to gennembrudsforlig, først på mindstelønsområdet og funktionærområdet og dernæst på normallønsområdet. Mindsteløns-/minimallønsområdet er kendetegnet ved, at der aftales en mindsteløn i overenskomsterne, mens den faktiske løn forhandles decentralt på de enkelte virksomheder. På normallønsområdet fastsættes derimod lønsatser for hele overenskomstperioden i de centrale overenskomster, mens der er mulighed for lokalt at aftale resultatløns.

Hvordan lønnen konkret fastsættes i overenskomstperioden, afhænger således af, hvilken overenskomst medarbejderne er omfattet af. Ca. 60 pct. af lønmodtagerne på DA/FH-området er omfattet af mindstebetalingsoverenskomster og ca. 20 pct. af overenskomster med normalløn. De resterende ca. 20 pct. er ansat på overenskomster uden lønsats, fx funktionærer.<sup>2</sup>

For størstedelen af lønmodtagerne på det private arbejdsmarked forhandles de faktiske lønreguleringer altså decentralt på den enkelte virksomhed mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Det giver mulighed for at tage hensyn til lokale forhold, herunder den enkelte virksomheds økonomiske situation, lønkonkurrenceevne mv., og uforudsete begivenheder som fx ændringer i konjunkturudviklingen.<sup>3</sup>

### **Beskrivelse af løndannelsen i den offentlige sektor**

De centrale overenskomstforhandlinger finder sted særskilt på hvert af de offentlige overenskomstområder – staten, kommuner og regioner. Der er dog på både arbejdsgiver- og arbejdstagerside forholdsvis tæt koordination på tværs af sektorerne op til og under forhandlingerne.

Der forhandles med udgangspunkt i den forventede samfundsøkonomiske udvikling – og navnlig den forventede private lønudvikling – i den kommende overenskomstperiode om en økonomisk ramme i hver af de tre offentlige sektorer. De økonomiske rammer kan opdeles i fire elementer, der tilsammen udgør parternes forventninger til den samlede lønudvikling eller værdi af øvrige vilkårsforbedringer i den kommende overenskomstperiode, *jf. boks 1*.

<sup>2</sup> Se Dansk Arbejdsgiverforening (2018): Ét arbejdsmarked – tre lønsystemer.

<sup>3</sup> Generelt er lønflexibiliteten større inden for brancher på minimallønsområdet end på normallønsområdet. Se fx Kristoffersen (2016): Geografisk jobmobilitet og lønflexibilitet. Dahl, Le Maire og Munch (2013): Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining.

## Boks 1

**Elementer i den økonomiske ramme ved de offentlige overenskomstforhandlinger**

**Den samfundsøkonomiske udvikling, og særligt den private lønudvikling:** Parterne tager i forhandlingen af den økonomiske ramme udgangspunkt i forventningerne til den samfundsøkonomiske udvikling i den kommende overenskomstperiode. Navnlige forventningerne til den private lønudvikling er centrale, idet der mellem parterne er konsensus om at aftale den økonomiske ramme med henblik på at understøtte en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i den offentlige og private sektor.

**Generelle lønstigninger:** Lønstigninger, som udmøntes ens (procentuelt) til alle ansatte i sektoren.

**Midler til specifikke formål (puljer):** Lønmidler eller såkaldte puljer, der afsættes til specifikke formål. Fx tværgående/generelle vilkårsforbedringer, som kommer alle eller store dele af de ansatte til gode (fx en ekstra feriedag) eller organisationsspecifikke formål, herunder midler afsat til udvalgte personalegrupper.

**Skønnede udmøntninger fra reguleringsordningerne:** Der har siden 1984 været aftalt såkaldte reguleringsordninger, som løbende under overenskomstperioden udligner eventuelle forskelle på den private og henholdsvis den statslige, kommunale og regionale lønudvikling (såkaldte udmøntninger). I forbindelse med indgåelse af overenskomsterne foretager parterne et skøn for de forventede udmøntninger fra reguleringsordningerne på baggrund af den forventede private og statslige, kommunale og regionale lønudvikling, som indgår i den aftalte ramme. Afhængig af den private og offentlige lønudvikling kan de endelige udmøntninger afvige fra skønnene i opadgående eller nedadgående retning og således være også være både positive og negative. Reguleringsordningerne har været aftalt for én overenskomstperiode ad gangen.

**Skønnet/forudsat reststigning:** Reststigningen er et begreb, der beskriver forskellen på den opgjorte lønudvikling og den lønudvikling, der følger direkte af de centrale overenskomstforlig. Reststigningen påvirkes af forskellige faktorer, herunder den lokale løndannelse, anciennitetsstigninger i overenskomsterne, karrierer og advancementer samt mere tekniske forhold knyttet til opgørelsen af lønudviklingen, fx ændringer i personalesammensætningen over tid. Ved overenskomstforhandlinger foretages blandt andet, med henblik på at skønne over udmøntninger fra reguleringsordningerne, et skøn for denne reststigning over den kommende overenskomstperiode. Den økonomiske ramme kan præsenteres både med og uden den skønnede reststigning. Der er enighed om, at reststigningen er et element i forhandlingen af den økonomiske ramme, mens de faglige organisationer dog ikke betragter reststigningen som en del af aftaleresultatet.

Der er tradition for, at overenskomstforliget på statens område, herunder aftale om den økonomiske ramme, indgås først, hvorefter overenskomstforligene i kommuner og regioner følger og aftales inden for samme overordnede ramme.

Den økonomiske ramme aftales under hensyn til parternes fælles forståelse af, at den offentlige lønudvikling tilnærmelsesvist skal følge den private lønudvikling. At parterne siden 1984 har aftalt skiftende reguleringsordninger som redskab hertil, skal ses i dette lys. De aftalte økonomiske rammer afspejler således blandt andet forventningerne til den private lønudvikling – og den økonomiske udvikling generelt – over den kommende overenskomstperiode.

Reguleringsordningerne er et element i den økonomiske ramme, som parterne aftaler fra overenskomstperiode til overenskomstperiode. Ordningerne indebærer, at hvis den private eller henholdsvis den statslige, kommunale eller regionale lønudvikling afviger fra det forventede niveau, så tilpasses den offentlige lønudvikling til den private<sup>4</sup>. Konkret udligner reguleringsordningerne 80 pct. af en eventuel forskel på den private og offentlige lønudvikling med 1-1,5 års forsinkelse. Hvis lønudviklingen i den private sektor overstiger lønudviklingen i den offentlige sektor, udmøntes en generel lønstigning, mens der foretages et fradrag fra en aftalt generel lønstigning, hvis den offentlige lønudvikling har været højere end den private. Reguleringsordningerne understøtter således, at den offentlige lønudvikling løbende tilpasses til den private lønudvikling.

Reguleringsordningerne er grundlæggende ens i staten, kommuner og regioner, men der er visse tekniske forskelle. Blandt andet beregnes reguleringsordningen i staten på

<sup>4</sup> Udformningen af reguleringsordningerne aftales mellem parterne fra forhandling til forhandling, blandt andet kan graden af udligning variere, som det fx var tilfældet ved aftalen om det såkaldte privatlønsværn ved OK15, jf. baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau.

baggrund af den private og statslige lønudvikling pr. 3. kvartal, mens de i kommuner og regioner beregnes på baggrund af et gennemsnit af den private og kommunale/regionale lønudvikling i perioden 2. kvartal i et år til 1. kvartal året efter. I staten udmøntes reguleringsordningen typisk pr. 1. april året efter opgørelsestidspunktet, mens den i kommuner og regioner typisk udmøntes pr. 1. oktober.

De faktiske offentlige lønudviklinger kan afvige fra den økonomiske ramme i to tilfælde: 1) hvis den realiserede lokale lønudvikling mv. (reststigning) afviger fra parternes skøn i den økonomiske ramme, eller 2) hvis lønudviklingen i den private sektor bliver højere eller lavere end den forudsatte ved forhandlingerne. I begge tilfælde vil udmøntningerne fra reguleringsordningerne afvige fra det forventede i den aftalte økonomiske ramme.

Hovedparten af de økonomiske rammer har de seneste 30 år – og navnlig siden OK2008 – været udgjort af generelle lønstigninger, herunder også reguleringsordningerne, mens en vis andel også har været afsat til specifikke formål, herunder til specifikke personalegrupper. Disse midler til specifikke formål har bl.a. været anvendt til såkaldte tværgående formål, organisationspuljer og lokal løn, *jf. beskrivelse af økonomiske rammer i baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau*. Fordelingen af de økonomiske rammer har dog varieret over tid, herunder i lyset af konjunktursituationen. Der har været en tendens til, at der afsættes flere midler til specifikke formål ved forhandlinger i perioder med relativt bedre konjunkturer. Disse har dog i høj grad også været fordelt ligeligt mellem de forskellige personalegrupper<sup>5</sup>. Hovedparten af de aftalte lønstigninger er således udmøntet som ens procentuelle lønstigninger til alle ansatte og personalegrupper inden for den pågældende sektor.

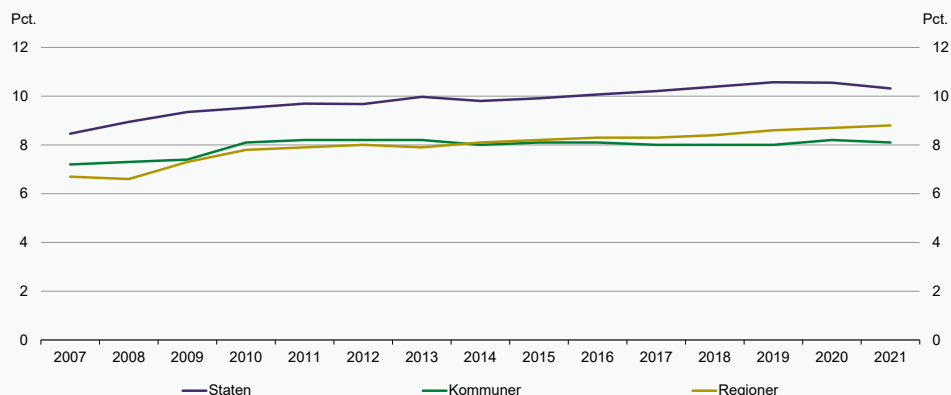
En del af løndannelsen i den offentlige sektor sker lokalt på den enkelte offentlige arbejdsplads (såkaldt 'ny løn', der er blevet anvendt siden slutningen af 1990'erne). Forhandlingerne sker mellem den lokale arbejdsgiver og tillidsrepræsentanter eller den faglige organisation og i enkelte tilfælde med den enkelte medarbejder eller grupper af medarbejdere, inden for rammerne af den enkelte institutions budget. Denne del af løndannelsen er således ikke nødvendigvis ligeligt fordelt mellem de enkelte medarbejdere eller mellem personalegrupper. Forholdene omkring lokal løndannelse i den offentlige og private sektor er nærmere beskrevet i *baggrundsnotat vedr. lokal løndannelse*.

Der er en vis variation i udbredelsen af lokallønsaspektet mellem de forskellige offentlige delsektorer. Konkret udgør lokale løntillæg ca. 8 pct. af den samlede lønpakke ekskl. overtidsbetaling for de kommunalt ansatte, ca. 9 pct. for de regionalt ansatte og ca. 10 pct. for de statsligt ansatte. Disse andele har været omtrent de samme de senere år, mens der dog særligt i perioden fra 2007 til 2012 var en stigning i udbredelsen af lokale løntillæg på tværs af de tre delsektorer, *jf. figur 2*.

<sup>5</sup> Bemærk, at det ikke på baggrund af parternes oplysninger om de aftalte økonomiske rammer er muligt at foretage en entydig opdeling af midlerne aftalt til specifikke formål på personalegrupper. Dette skyldes bl.a., at der er aftalt tværgående tiltag, som særligt kommer nogle personalegrupper til gode, *jf. baggrundsrapport vedr. udviklingen i kollektive aftaler på centralt niveau*

Figur 2

Lokalt aftalt løn som andel af samlet lønsum ekskl. overtidsbetaling, fordelt på delsektorer



Anm.: Der er mindre afvigelser i 2007 i forhold til, hvad Lønkommissionens opgørelse viste, hvilket bl.a. kan skyldes forskelle i opgørelsesmetode fra dengang til nu. Lønkommissionen fandt dog også, at andelen af lokal løn var størst i staten.

Kilde: Opgørelser baseret på udtræk fra KRL og Økonomistyrelsen.

Den del af den offentlige løndannelse, som aktuelt finder sted lokalt, afspejles i den økonomiske ramme ved den såkaldte reststigning, som udtrykker forskellen mellem den centralt aftalte og den samlede lønudvikling, *jf. også boks 1*. Reststigningen kan også afspejle andre forhold, der påvirker den opgjorte lønudvikling, herunder ændringer i personalesammensætningen over tid.

### Teoretiske og empiriske perspektiver på løndannelsen på kort og langt sigt

#### Den private sektor

Løndannelsen er central for udviklingen i priser og omkostninger. Arbejdskraft er en af virksomhedernes primære produktionsfaktorer (sammen med kapital), og udviklingen i virksomhedernes omkostninger afhænger derfor i høj grad af udviklingen i prisen på arbejdskraft – lønnen.

Lønnen er dermed vigtig for prisfastsættelsen af varer og tjenester. Der er forskel på, i hvilken grad de forskellige brancher kan overvælde øgede omkostninger – som følge af fx øgede lønudgifter – i højere priser. Virksomheder, der er i stærk international konkurrence, har i mindre grad mulighed for at påvirke priserne, så her kan højere lønstigninger medføre mindre fortjeneste og eventuelt fald i produktionen og beskæftigelsen. Hjemmemarkedserhverv har ofte bedre muligheder for at hæve priserne, hvis omkostningerne stiger, da deres varer og tjenester ikke på samme måde er konkurrenceudsatte.

Lønnen for en given arbejdskraft afspejler over tid værdien af arbejdsindsatsen for denne arbejdskraft. Denne værdi afhænger af arbejdskraftens produktivitet og af den pris som de varer eller services, der produceres kan afsættes til. Prisresponsen på varer og services er derfor vigtige for løndannelsen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Private virksomheder tilpasser brugen af arbejdskraft, så lønnen står i forhold til værdien af arbejdsindsatsen, som kan tolkes som pris gange arbejdskraftens produktivitet (i teksten omtalt som produktivitet). Hvis lønnen er højere end værdien af arbejdsindsatsen, er ansættelsesforholdet tabsgivende. Den offentlige sektor adskiller sig fra den private sektor ved, at der ikke er en markedsdækkende værdifastsættelse af arbejdsindsatsen. Aktivitetens omfang er politisk bestemt, og værdiskabelsen af arbejdsindsatsen skal grundlæggende ses i forhold til bidraget til løsning af opgaver af betydning for borgernes velfærd. Sidstnævnte betegnes i teksten som produktivitet i den offentlige sektor. Mens værdiskabelsen i den private sektor kan

På lang sigt følger udviklingen i reallønnen produktivetsudviklingen. Hvis de vokser hurtigere end produktiviteten i den internationalt konkurrenceudsatte del af økonomien relativt til udlandet vil lønkonkurrenceevnen<sup>7</sup> således forværres. Det svækker dansk eksport og fører til fald i beskæftigelsen. For at genoprette konkurrenceevnen skal lønningerne derfor i en periode vokse langsommere end produktiviteten. Dermed forbedres virksomhedernes lønkonkurrenceevne igen, og efterspørgslen efter danske varer stiger. Det øger beskæftigelsen og presser lønningerne op.

Som eksempel på samspillet mellem betydningen af henholdsvis arbejdskraftens produktivitet og priser for aflønning, kan der fx ses på private serviceydelser, som har en tendens til at blive relativt dyrere at producere over tid, da de er forholdsvis arbejdskraftsintensive at producere. Samtidig er servicesektoren dog vokset i betydning for den samlede økonomi over tid, fordi ydelserne på trods af stigende relative priser efterspørges af andre grunde, herunder også fordi der kommer nye typer ydelser til. Efterspørgslen har altså været mindre prisfølsom på services end på andre typer af varer, og derfor har de stigende priser ikke medført lavere beskæftigelse inden for disse områder.

Lønudviklingen styres på kort sigt i høj grad af konjunkturerne, herunder ledigheden efterspørgsel og udbud af arbejdskraft samt forventninger til afsætning og priser. Når der er høj økonomisk aktivitet og pres på arbejdsmarkedet, tiltager lønstigningstakten typisk, og omvendt i perioder med lav eller faldende aktivitet, *figur 3*.

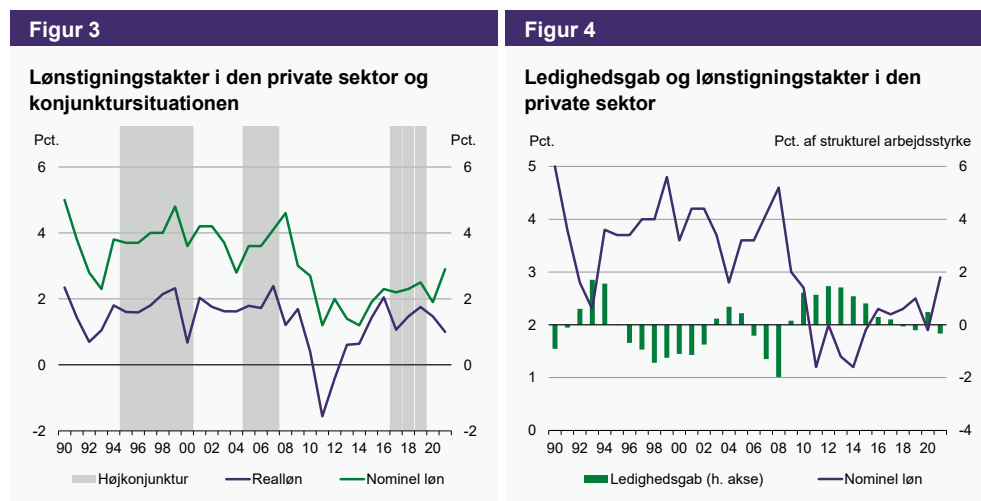
Omfanget af ledige ressourcer kan blandt andet måles ved beskæftigelses- og ledighedsgab, der angiver forskellen mellem det faktiske (aktuelle) og det strukturelle niveau, der forventes, når der tages højde for betydningen af konjunktursituationen. Når ledighedsgabet fx er negativt, betyder det, at den aktuelle ledighed er lavere end den strukturelle ledighed, og at der dermed er færre ledige ressourcer (arbejdskraft) i økonomien end forventet i en normal konjunktursituation, *jf. figur 4*. En sådan situation vil gøre det vanskeligere for arbejdsgiverne at rekruttere arbejdskraft, fordi der er færre ledige at vælge i mellem, mens de ledige omvendt har flere arbejdsgivere at vælge i mellem. Det udløser typisk større lønstigninger, fordi der er større konkurrence om arbejdskraften, og lønmodtagerne dermed står i en bedre forhandlingsituation og med flere jobmuligheder.

For lønmodtagerne er det udviklingen i reallønnen – dvs. den nominelle lønudvikling korrigeret for den generelle forbrugerprisudvikling – der er afgørende for købekraften.

---

opgøres ud fra priser og omsætning, er dette ikke muligt for den offentlige sektor, og derfor er den offentlige produktivitet ikke direkte målbar.

<sup>7</sup> Der findes forskellige mål for lønkonkurrenceevnen, herunder udviklingen i de relative enhedslønomkostninger og den relative lønkvote, hvor sidstnævnte også inddrager bytteforholdseffekter. Når der tages højde herfor, forværres lønkonkurrenceevnen ikke nødvendigvis, selvom de relative lønninger stiger mere i Danmark end i udlandet (og mere end produktiviteten), hvis danske virksomhederne samtidig kan tage mere for deres produkter.

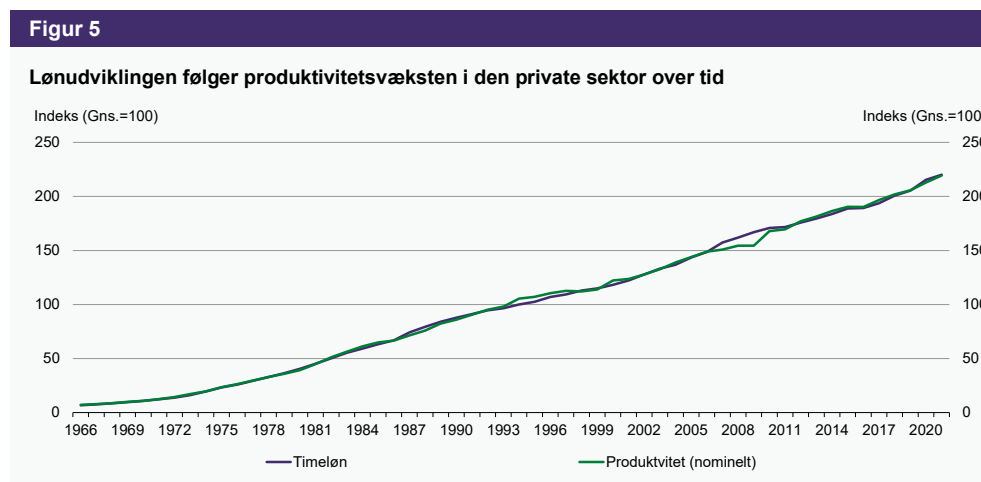


Anm.: Lønstigningstakter på DA-området opgjort ifølge DA's Strukturstatistik (ekskl. genetillæg). Højkonjunktur er defineret som perioder med positivt og stigende outputgab. Ledighedsgabet måler forskellen på den faktiske og strukturelle ledighed. Hvis gabet er under 0, er den faktiske ledighed mindre end den strukturelle, og der er dermed pres på de ledige ressourcer på arbejdsmarkedet. Reallønstigningstakterne er beregnet ud fra Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks.

Kilde: Danmarks Statistik, Dansk Arbejdsgiverforening, Økonomisk Redegørelse, maj 2022 og egne beregninger.

Set over tid følger lønudviklingen i den private sektor, som nævnt, grundlæggende udviklingen i produktiviteten og priserne, *jf. figur 5*. Udviklingen i reallønnen følger altså produktiviteten på langt sigt, og den langsigtede vækst i de nominelle lønninger vil svare til summen af inflationen og produktivitetstigningerne.

Anvendte økonomiske modeller for løndannelsen er opbygget, så de er i overensstemmelse med disse forhold omkring løn, priser, produktivitet og ledighed.



Anm.: Timelønnen er beregnet som aflønning af ansatte (lønsom) i forhold til antallet af præsteret timer for lønmodtagere i den private sektor på baggrund af nationalregnskabet. Timeproduktiviteten er beregnet som BVT i løbende priser pr. præsteret arbejdstime i den private sektor.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Når reallønnen vokser i omtrent samme tempo som timeproduktiviteten, slår det ud i en relativt stabil lønkvote – dvs. den andel af værdiskabelsen, som går til aflønning af beskæftigelsen, svinger om et nogenlunde konstant niveau.

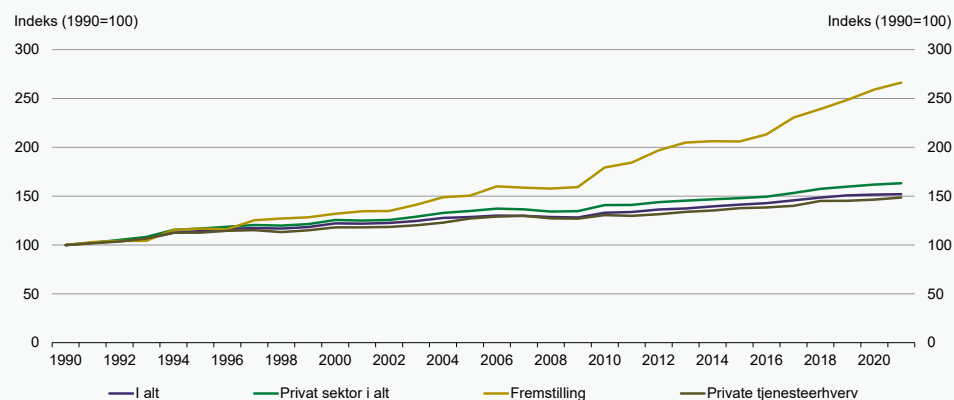


Produktivitetsvæksten varierer betydeligt på tværs af brancher i den private sektor, og generelt vokser produktiviteten mindre i servicesektoren end i eksempelvis industrien, jf. figur 6. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at en række serviceerhverv er relativt arbejdskraftintensive.

Der er dog en række metodiske og statistiske problemstillinger knyttet til opgørelser af produktivitetsudvikling. Sammenligninger mellem brancher skal derfor tolkes med forsigtighed. Det gælder fx inden for serviceerhvervene samt bygge- og anlæg, hvor der blandt andet er problemstillinger knyttet til måling af kvalitet. Ligeledes inden for fremstilling, hvor udviklingen siden 2005 er påvirket af større bidrag til bruttoværditilvæksten gennem udenrigshandlen, fx som følge af en tendens til stigende salg af varer fra danske virksomheder, som er forarbejdet på danskejede produktionsfaciliteter i udlandet<sup>8</sup>.

Figur 6

Vækst i timeproduktiviteten i udvalgte brancher, 1990-2021



Anm.: Produktiviteten er målt som reelt BVT pr. præsteret arbejdstime. Der er store udfordringer med at måle produktiviteten i den offentlige sektor, og derfor skal produktiviteten i den samlede økonomi opgjort ud fra nationalregnskabet tolkes med forsigtighed. Sammenligninger mellem brancher skal også tolkes med forsigtighed, blandt andet grundet metodemæssige udfordringer, hvor det fx inden for servicebrancher kan være vanskeligt at måle kvalitetsaspekter. Der skal desuden tages forbehold for, at der er sket en stigning i danske fremstillingsvirksomheders salg af varer forarbejdet i udlandet i en årrække efter 2005, hvilket isoleret set trækker produktivitetsvæksten op, jf. fx Statistikudvalgets statusrapport, 2021 og Danmarks Statistiks analyse "Dansk BNP påvirkes af produktion i udlandet fra 2019".

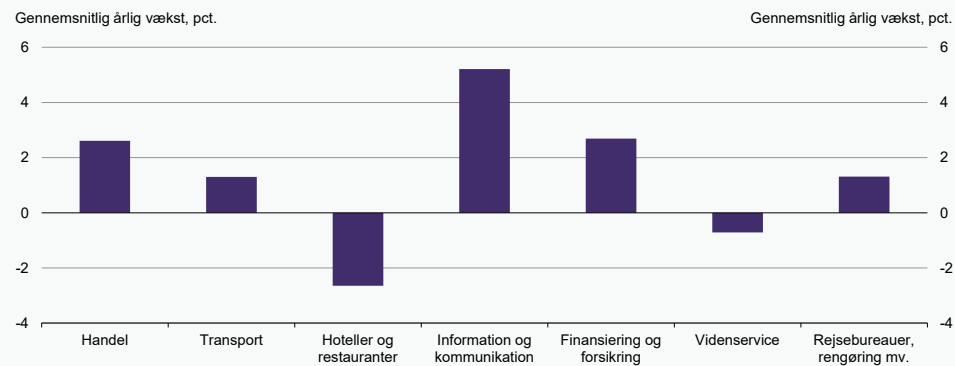
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Inden for servicesektoren er der også stor forskel på udviklingen i produktiviteten på tværs af de forskellige private servicebrancher. Det er blandt andet *hoteller og restauranter* samt *vidensservice*, der trækker den gennemsnitlige produktivitetsvækst i den private servicesektor ned, jf. figur 7. I de to brancher har produktiviteten udviklet sig negativt set over de sidste 30 år, hvilket alt andet lige gør disse serviceydelser relativt dyrere. Omvendt har produktivitetsudviklingen inden for blandt andet information og kommunikation trukket den samlede produktivitetsvækst i serviceerhvervene op.

<sup>8</sup> Når varer sælges i udlandet efter forarbejdning i udlandet, på en danskejet fabrik (hvor den danske virksomhed stadig ejer råvarerne), tilfalder en del af værditilvæksten den danskejede virksomhed, mens lønsummen, der afholdes i udlandet, ikke indgår i lønsummen i det danske nationalregnskab. Det trækker isoleret set lønkvoten og enhedslønomskostningerne i Danmark ned, mens produktivetsniveauet trækkes op.

Figur 7

Vækst i timeproduktiviteten inden for udvalgte private servicebrancher, 1990-2021



Anm.: Produktiviteten er målt som reall BVT pr. præsteret arbejdstime. Se også anmærkning til figur 11.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bag den samlede lønudvikling i den private sektor kan der være ændringer i de relative lønninger, fx som følge af forskelle i produktivitetsvæksten mellem virksomheder eller brancher. Hvis lønudviklingen på et område ligger under gennemsnittet på grund af fx lavere produktivitetsvækst, vil det dog give arbejdstagerne incitament til at søge mod andre brancher, hvor lønningerne er højere. Dette vil isoleret set efterfølgende presse lønningerne ned i disse brancher mv., ligesom virksomhederne også har incitament til at foretage tilpasninger. Lønforskelle og forskelle i lønudviklingen påvirker dermed arbejdskraftens fordeling. Dette medvirker i nogen grad til at udligne forskelle i lønniveauerne (for en given type arbejdskraft) på tværs af brancher. Højere og lavere lønstigninger på specifikke områder eller typer arbejdskraft er dermed en naturlig del af tilpasningsmekanismen og bidrager til en effektiv ressourceallokering.

Den private løndannelse afspejler således blandt andet forskellige udbuds- og efterspørgselsforhold, herunder eksempelvis den relative mangel på arbejdskraft, uddannelse, erfaring mv., ligesom skift i markedsforhold over tid også kan reflekteres i lønnen.

#### Den offentlige sektor

Den offentlige sektor er pr. definition en ikke-markedsmæssig del af økonomien<sup>9</sup>. Omfanget og karakteren af offentlige aktiviteter, og dermed behovet for arbejdskraft, er politisk bestemt.

I forhold til løndannelsen er det en afgørende forskel mellem den private og den offentlige sektor, at der i den private sektor er en løbende værdifastsættelse af værdien af arbejdsindsatsen (produktiviteten), mens dette i sagens natur ikke er tilfældet i den offentlige sektor. Lønudviklingen i den offentlige sektor kan derfor ikke på samme måde som på det private arbejdsmarked knyttes til udviklingen i værdien af arbejdskraftens indsats og udviklingen i markedsforhold. Det betyder ikke, at arbejdsindsatsen i den offentlige sektor ikke har nogen værdi – blot at denne ikke

<sup>9</sup> Den offentlige sektor rekrutterer dog fra arbejdsmarkedet og påvirkes dermed af (og påvirker selv) markedsmekanismerne på arbejdsmarkedet, navnlig udbuddet af arbejdskraft og den private sektors efterspørgsel efter arbejdskraft.

nødvendigvis afspejles i løndannelsen i den offentlige sektor, som det er tilfældet i den private sektor.

I den offentlige sektor er der en løbende diskussion af både kvantiteten og kvalitet af den offentlige opgaveløsning, som giver grundlag for politiske overvejelser og prioriteringer om den offentlige sektors størrelse og sammensætning. Med et veludbygget velfærdssamfund er den offentlige sektor i Danmark også en stor arbejdsgiver.

Løndannelsen i den offentlige sektor er centraliseret, og der er konsensus mellem parterne om, at den samlede lønudvikling knyttes til lønudviklingen i den private sektor. Derved indebærer den nuværende model for løndannelsen i den offentlige sektor i princippet, at det overenskomstaftalte gennembrudsforlig i industrien overordnet set lægger niveauet for den samlede lønudvikling i den offentlige sektor. Denne sammenhæng er gældende på overordnet sektorniveau. Den relativt dynamiske løndannelse i den private sektor medfører dog en vis variation i lønudviklingen mellem forskellige dele af den private sektor over tid, fx mellem brancher eller arbejdsfunktioner.

Løndannelsen i den offentlige sektor er, til trods for, at udformningen af de offentlige overenskomster indeholder muligheder for en sådan dynamik, relativt mindre dynamisk. For eksempel indeholder hovedparten af overenskomsterne mulighed for lokal løndannelse og tilpasning af lønnen til den enkelte medarbejder. Den relativt mindre dynamiske løndannelse i den offentlige sektor, skal således ses i lyset af, at parterne historisk har prioriteret ens procentuelle lønstigninger på tværs af personalegrupper og medarbejdere. Rammen for offentlige lønstigninger har dermed i stort omfang været udmøntet som ens lønstigninger på tværs af personalegrupper<sup>10</sup>. Løndannelsen i den offentlige sektor har således i modsætning til løndannelsen i den private sektor ikke en sådan dynamisk effekt på tværs af fx arbejdsfunktioner.

Den overordnede sammenhæng mellem lønudviklingen i den offentlige og private sektor har en række fordele og bidrager til den makroøkonomiske stabilitet. Dette skaber imidlertid også nogle udfordringer. De gennemsnitlige private lønstigninger er bestemt af den gennemsnitlige udvikling i produktiviteten. Imidlertid kan produktivitetsudviklingen på tværs af disse grupper være meget forskellig. Nogle kan have en højere produktivitetsudvikling end den gennemsnitlige produktivitetsvækst i den private sektor og for andre kan den være lavere.

Da lønudviklingen ikke er koblet til produktivitetsudviklingen vil enhedsomkostningerne falde (stige) på områder med højere (lavere) produktivitetsvækst end den gennemsnitlige i den private sektor. Det skaber en risiko for en ubalance i lønningerne, og at arbejdskraften ikke er hensigtsmæssig allokert i den offentlige sektor. Selvom det er forbundet med problemer at opgøre produktivitetsudviklingen i den offentlige sektor peger analyser på forskelle, herunder eksempelvis inden for sundhed, uddannelse og social beskyttelse.

Den danske velfærdsmodel indebærer, at den offentlige sektor står for en lang række serviceopgaver – derfor er den offentlige beskæftigelse også høj. Serviceerhvervene er imidlertid generelt karakteriseret ved en produktivitetsvækst lavere end det gennemsnitlige niveau (jf. figur 6 og 7). Da produktionen af tjenesteydelser – både offentlige og private – er relativt arbejdskraftintensiv, kan det være sværere at rationalisere arbejdsprocesser og derigennem øge produktiviteten. Idet mange serviceopgaver er henlagt til den offentlige sektor bliver dette et særligt problem for denne sektor. Dermed stiger omkostningerne til offentligt forbrug, selvom

<sup>10</sup> Se beskrivelsen af de aftalte økonomiske rammer i baggrundsnotat om udviklingen i kollektive aftaler for nærmere beskrivelse.

produktionen ikke er steget tilsvarende, og den offentlige sektors serviceydelser bliver relativt dyrere at producere.<sup>11</sup>

Som beskrevet ovenfor i relation til private serviceerhverv kan betalingsvilligheden for forskellige services (og varer) imidlertid også øges over tid. Hvis befolkningens villighed til at betale for offentlige services stiger over tid, er det i så fald i overensstemmelse med, at også priserne – dvs. de offentligt ansattes løn – stiger, selvom der ikke har været en tilsvarende produktivitetstigning.

Ændringer i de relative priser vil normalt påvirke efterspørgslen – stiger priserne, vil efterspørgslen fx falde. Da de offentlige serviceydelser hovedsageligt er betalt over skatten (fx undervisning, sygehusydelser, kommunal ældrepleje mv.), ser borgerne i modsætning til de politiske beslutningstagere ikke den reelle pris, og deres individuelle efterspørgsel bliver derved afkoblet fra prisen. Offentlige tjenesteydelser er således ikke markedsmæssig produktion, som er styret af traditionel efterspørgsel. Udbuddet er i høj grad politisk bestemt, og den offentlige sektors opgaver, økonomi og serviceniveau fastsættes løbende ud fra de hensyn og krav til service, kvalitet og produktivitet, som et givet politisk flertal ønsker fremmet.

Størrelsen af den offentlige sektor er således grundlæggende politisk bestemt, og det er en politisk beslutning, hvad og hvor meget der 'skal produceres'. Den offentlige sektor er dog – ligesom den private sektor – underlagt en budgetrestriktion, og ved et givet budget vil en højere pris medføre en lavere mængde. Derved står beslutningstagerne overfor lignende problemstillinger som private husholdninger, men beslutningsprocessen og målsætninger er forskellige.

Den offentlige sektor er underlagt en række rammevilkår, som kan påvirke mulighederne for at effektivisere og innovere, herunder fravær af konkurrence og manglende løbende markedstest af disse services som det offentlige udbyder.<sup>12</sup> Omvendt er der løbende fokus på at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor for at sikre bedst mulig service. Der indføres inden for gældende regler og lovgivning fx løbende tiltag med henblik på at effektivisere arbejdsprocesser og opgavevaretagelse på tværs af den offentlige sektor. Endelig understøtter muligheden for udlicitering af visse offentlige serviceopgaver, at den offentlige sektor er konkurrencedygtig på pris og kvalitet.

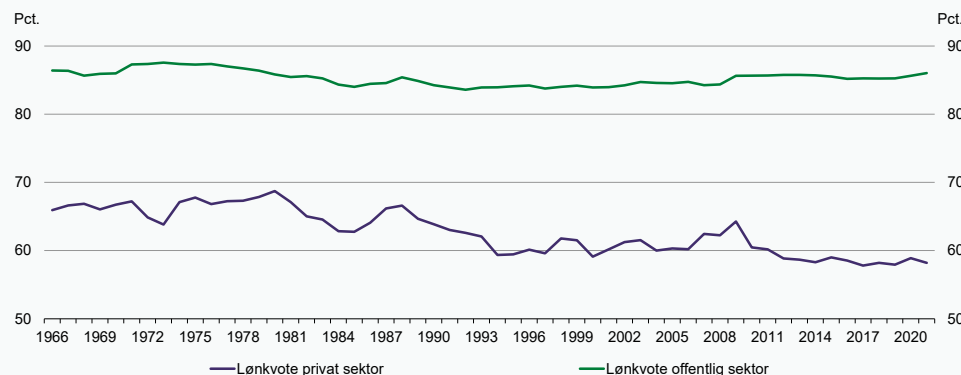
At den offentlige sektor er arbejdskraftintensiv ses også ved en relativt høj lønkvote. Lønkvoten måler lønudgifternes andel af værditilvæksten i produktionen, og i den offentlige sektor går omtrent 85 pct. af værdiskabelsen til aflønning af ansatte, jf. figur 8. I den private sektor har lønkvoten siden midten af 1990'erne svinget omkring 60 pct., mens lønkvoten i de private byerhverv har ligget på omtrent 70-75 pct. og lønkvoten i de private serviceerhverv omkring 80-85 pct. De højere lønomkostninger pr. produceret enhed i den offentlige sektor afspejler, at sektoren er forholdsvis mindre kapitalintensiv, idet den i høj grad producerer services.

<sup>11</sup> Den såkaldte Baumol-effekt, hvor enhedsomkostningerne i de lavproduktive brancher vokser hurtigere end gennemsnittet, og beskæftigelsen bevæger sig mod de lavproduktive brancher. Et eksempel herpå kan fx være voksende enhedsomkostninger i den offentlige sektor relativt til resten af økonomien.

<sup>12</sup> Se fx Produktivitetskommissionen (2013): Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne? Og De Økonomiske Råd (2017): Produktivitet, 2017.

Figur 8

Lønkvote i den offentlige og private sektor



Anm.: Lønknoten er opgjort som lønsum pr. præsteret time sat i forhold til nominal BVT pr. time i de to sektorer. Der er taget højde for, at selvstændige bidrager til BVT men ikke til lønsummen i den private sektor.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønudviklingen i den offentlige og private sektor

Lønudviklingen i den private sektor har historisk set fulgt overenskomstaftalerne forholdsvis tæt. Den faktiske lønudvikling på DA/FH-området følger således overordnet set de aftalte lønreguleringer i overenskomsterne forholdsvis tæt, *jf. figur 9*.

På kort sigt er det grundlæggende den generelle konjunkturudvikling, der er afgørende for lønudviklingen i den private sektor, *jf. ovenfor*. Med den fleksibilitet, der er indbygget i den decentrale lønfastsættelse, kan lønudviklingen tilpasse sig ændringer i konjunktursituationen mv., og blandt andet af den grund er der afvigelser mellem den faktiske private lønudvikling og det overenskomstaftalte referenceforløb.

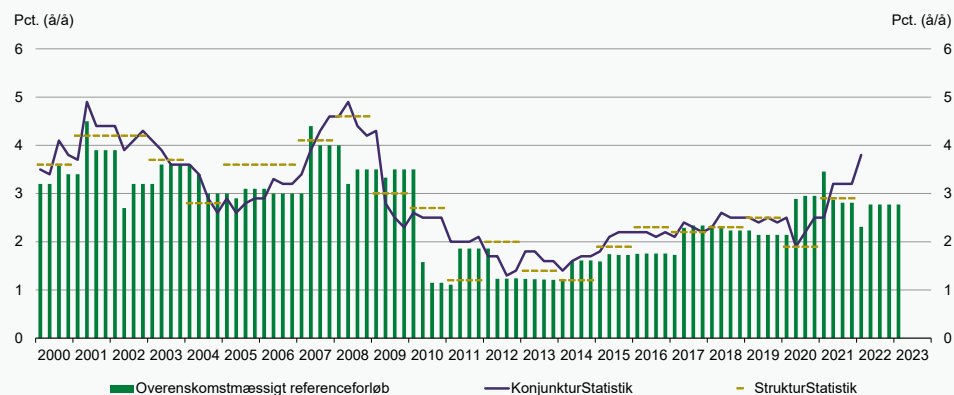
Det var eksempelvis tilfældet i 2020, hvor den faktiske lønudvikling lå noget under det såkaldte referenceforløb<sup>13</sup>, hvilket skal ses i sammenhæng med, at coronapandemien indtraf umiddelbart efter indgåelsen af de private overenskomstaftaler i foråret 2020 (OK20) og således mærkbart ændrede den økonomiske situation.

I perioden op til finanskrisen lå den faktiske lønudvikling omvendt noget over de aftalte rammer i overenskomsterne. Her ændrede konjunktursituationen sig betydeligt i forhold til det, der lå til grund i overenskomstaftalerne i foråret 2007, og overophedningen i dansk økonomi førte til noget højere lønstigninger i andet halvår af 2007 og i 2008 end det forventede på baggrund af de overenskomstaftalte lønstigninger af minimumssatser mv. (referenceforløbet). Under det efterfølgende tilbageslag i 2009 lå lønudviklingen omvendt under referenceforløbet.

<sup>13</sup> Referenceforløbet er et udtryk for overenskomstresultaternes påvirkning af lønudviklingen på DA/FH-området. Da hovedparten af disse er minimumlønsområder er der tale om en beregningsteknisk forventet påvirkning baseret på fuldt procentuelt gennemslag.

Figur 9

Lønudvikling på DA-området og overenskomstaftalt referenceforløb



Anm.: Det overenskomtbaserede referenceforløb afspejler gennemslaget (fuldt relativt gennemslag) fra en række omkostningselementer i overenskomstaftalerne på DA/FH-området og indeholder lønsatser mv., genetillæg, pensioner, fritvalgskontoen og ændrede forhold for barsel og sygdom. De faktiske lønstigningstakter ifølge DA's Konjunkturstatistik er opgjort inkl. genetillæg, mens DA's Strukturstatistik opgøres ekskl. genetillæg. DA-området dækker ca. 50 pct. af lønmodtagerne på det private arbejdsmarked, *jf. tabel 1*.

Kilde: DA's lønstatistikker og Økonomisk Redegørelse, maj 2021.

Løndannelsen i den offentlige sektor understøtter som beskrevet ovenfor, at lønudviklingen i den offentlige sektor overordnet set følger lønudviklingen i den private sektor tæt. Parterne på det offentlige arbejdsmarked har således skabt konsensus om at aftale overenskomsterne således, at den offentlige lønudvikling tilnærmelsesvist følger lønudviklingen i den private sektor, fx via fastlæggelsen af lønrammerne og via reguleringsordningerne. I praksis har dette været udmøntet ved en løndannelse, som understøtter tilnærmelsesvis parallel lønudvikling i mellem hver af de offentlige delsektorer og den private sektor.

#### Opgørelser af lønudvikling

Der findes en række forskellige statistikker, som belyser lønudviklingen på det danske arbejdsmarked. Statistikkerne har forskellige formål og bygger derfor også på forskellige valg af lønbegreber, metode, datagrundlag, populationsafgrænsning mv. Sådanne metodemæssige forskelle og afgrænsninger mv. påvirker den opgjorte lønudvikling, og det er væsentligt at tage disse metodiske forskelle mv. i betragtning ved sammenligninger af lønudvikling fx mellem sektorer.

I det følgende beskrives den historiske lønudvikling i den offentlige og private sektor. Opgørelserne og beskrivelserne tager udgangspunkt i de kilder, der pt. er tilgængelige. Det vil for den offentlige sektor primært sige Danmarks Statistiks implicitte lønindeks, da Danmarks Statistiks standardberegnete lønindeks pt. er sat på pause, mens indekset bliver serviceeftersat, *jf. boks 2*.

Nedenstående beskrivelse af lønudviklingen skal således ses i lyset af de aktuelt tilgængelige kilder, og opgørelserne har ikke til hensigt at fremhæve visse statistikker frem for andre, og skal ikke ses som udtryk for en stillingtagen til eventuelle spørgsmål vedrørende hvilke lønudviklingsopgørelser, der er mest retvisende eller korrekte.

## Boks 2

**Opgørelser af lønudviklingen - tekniske problemstillinger og mulige datakilder**

Opgørelser af lønudviklingen afspejler grundlæggende udviklingen i det gennemsnitlige lønniveau for en gruppe, fx alle ansatte i en branche. Sådanne opgørelser er forbundet med visse tekniske udfordringer, som følge af grundlæggende forhold i udviklingen eller datagrundlaget. Der findes i forlængelse heraf forskellige metoder og procedurer til opgørelser af lønudviklingen.

Et forhold, som kan påvirke udviklingen i det gennemsnitlige lønniveau for en gruppe er, hvis sammensætningen af medarbejdere med forskellige lønniveauer inden for gruppen ændres over tid, da dette i sig selv ændrer gennemsnitslønnen. Der findes forskellige metoder til at søge at mindske en sådan effekt. Andre forhold som kan have betydning for opgørelser af lønudvikling knytter sig til datagrundlaget, som anvendes til at måle lønniveauet i start og slutperioden, hvilket der findes forskellige metoder og procedurer til at adressere fx i forhold til datavalidering.

Valget af sådanne metoder og procedurer kan også have betydning for den opgjorte lønudvikling. Endelig indebærer udformningen af et lønindeks mere tekniske valg fx af datagrundlag hvilket også kan have betydning for den opgjorte lønudvikling. Den opgjorte lønudvikling kan således (i større eller mindre grad) afvige mellem de forskellige statistikker alt efter metodevalg, datagrundlag mv. Danmarks Statistik opgør to lønindeks, som dækker den private sektor og de offentlige delsektorer – det implicitte og det standardberegne lønindeks. DA opgør lønudviklingen på DA-området kvartalsvist i KonjunkturStatistikken og årligt i StrukturStatistikken.

Danmarks Statistiks implicitte lønindeks belyser lønudviklingen beregnet på baggrund af et summarisk løngennemsnit af alle medarbejdere inden for samme sektor og branche. Indekset tager kun i begrænset omfang højde for ændringer i medarbejdersammensætningen og anvender generelt en relativt simpel og gennemsigtig metode og validering, mens Danmarks Statistiks standardberegne lønindeks og DA's KonjunkturStatistik i højere grad søger at tage højde for sammensætningseffekter, og anvender andre metoder til fx datavalidering. Når der ikke korrigeres for ændringer i personalesammensætningen, vil det fx trække gennemsnitslønnen op, hvis der bliver ansat flere højtuddannede (med en relativt højere løn), mens det vil trække ned, hvis der fx bliver ansat flere elever (med en relativt lavere løn). Sådanne metodiske forskelle kan derfor bidrage til forskelle i den opgjorte lønudvikling på tværs af opgørelser. Herudover adskiller statistikkerne sig også på en række andre punkter i forhold til metode og databehandling mv<sup>14</sup>.

Både DA's KonjunkturStatistik og Danmarks Statistiks implicitte lønindeks går tilbage til midten af 1990'erne. Indtil 2013 fulgtes lønudviklingen ifølge de to statistikker for den private sektor nogenlunde ad, mens den opgjorte lønudvikling i DA's KonjunkturStatistik siden 2013 været højere end den opgjorte lønudvikling i det implicitte lønindeks<sup>15</sup>.

Danmarks Statistiks standardberegne lønindeks dækker lønudviklingen fra 2016 og frem, hvilket begrænser indekset anvendelse i et historisk perspektiv. Nye offentliggørelser af indekset er aktuelt sat på pause (frem til ultimo november 2022) i forbindelse med et serviceeftersyn af indeksets metode og produktionssystem. Danmarks Statistik oplyser, at udfaldet af serviceeftersynet endnu er ukendt, men såfremt analysearbejdet viser, at der er behov for metodiske ændringer af indekset, vil hele tidsserien fra og med 2016 blive genberegnet med de opdaterede metoder.

Set over den femårsperiode, som det standardberegne lønindeks hidtil er opgjort for, er der forskelle på lønudviklingen opgjort ifølge det implicitte lønindeks og det standardberegne lønindeks. Det gælder både for de enkelte offentlige delsektorer og for den private sektor, *jf. figur a*. For den private sektor er de hidtil offentliggjorte lønstigningstakter i det standardberegne lønindeks i gennemsnit på niveau med lønstigningstakterne i DA's KonjunkturStatistik, mens de i gennemsnit viser en højere lønstigningstakt end det implicitte lønindeks. For den private sektor peger Danmarks Statistiks hidtidige analyser på, at forskellene i den opgjorte lønudvikling hovedsageligt kan tilskrives forskelle i datavalideringskriterier<sup>16</sup>.

De forskellige lønindeks for den private sektor henholdsvis de offentlige delsektorer supplerer hinanden. De implicitte lønindeks har siden 1995/1999 udgjort grundlaget for reguleringsoordningerne i den offentlige sektor.

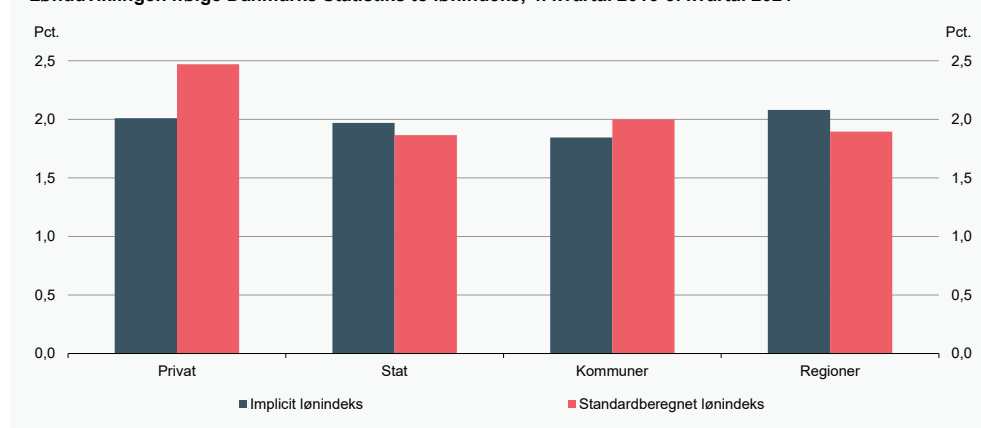
<sup>14</sup> Se fx Danmarks Statistik (2020) standardberegnet lønindeks metodebeskrivelse, Økonomisk Redegørelse 2016, Statistikudvalget (2019): Statusrapport 4. kvartal 2019

<sup>15</sup> Se Statistikudvalget (2021): Statusrapport, 3. kvartal 2021. Her fremgår blandt andet, at afvigelserne skal ses i sammenhæng med forskelle i anvendelsen af datagrundlaget, beregningsmetoder, lønbegreber og dækningsområde.

<sup>16</sup> Se fx Danmark statistik (2020) Analyse af forskellige metoder til identifikation af outliers i lønstigningstakter i det standardberegne lønindeks og Danmarks Statistik (2019). Oplæg vedr. forskelle mellem DST's standardberegne og implicitte lønindeks for statistikudvalget.

**Figur a**

Lønudviklingen ifølge Danmarks Statistiks to lønindeks, 4. kvartal 2016-3. kvartal 2021



Anm.: Gennemsnitlige lønstigningstakter i perioden 4. kvartal 2016-3. kvartal 2021, som er den periode, det standardberegnete lønindeks er opgjort for.

1) Se pressemeddelelse fra Danmarks Statistik af 24. februar 2022.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der er ifølge Danmarks Statistiks implicitte lønindeks en tæt sammenhæng mellem lønudviklingen i den private og offentlige sektor. Set over en længere årrække er de offentlige og private lønninger generelt vokset i omtrent samme tempo<sup>17</sup>, jf. figur 10. Det skal ses i sammenhæng med de aftalte reguleringsmekanismer, herunder parternes konsensus om at lønudviklingen i den offentlige sektor skal følge den private. De implicitte lønindeks har desuden udgjort datagrundlaget for de forskellige reguleringsordninger i de offentlige sektorer siden 1995/1999 (for henholdsvis den private og den offentlige lønudvikling). Opgørelserne af den offentlige lønudvikling i de implicitte lønindeks vil således alene af den grund følge den private lønudvikling forholdsvis tæt over tid.

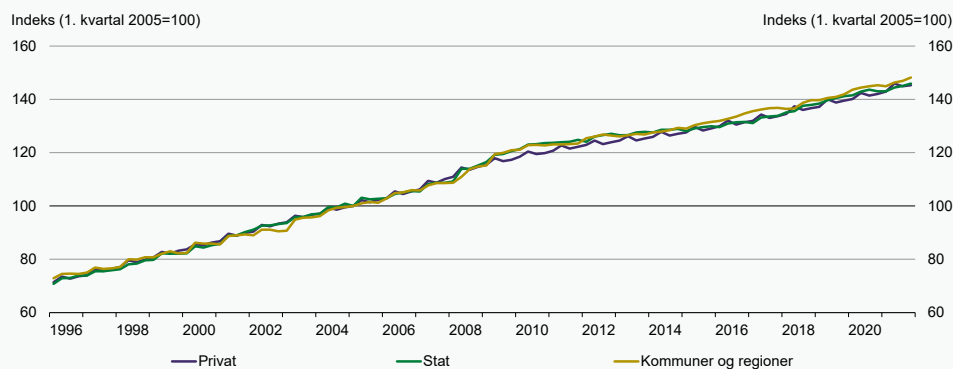
I den private sektor ligger lønreguleringerne typisk i 2. kvartal, hvilket afspejles i lønindeksets kvartalsvise profil. Lønudviklingen i den offentlige sektor afspejler i høj grad profilen i de indgåede overenskomster på det offentlige område.

<sup>17</sup> Sammenhængen mellem den offentlige og private lønudvikling kommer fx til udtryk ved en forholdsvis tæt korrelation mellem de gennemsnitlige årlige lønstigningstakter i den private sektor og i henholdsvis staten samt kommuner og regioner i de efterfølgende kvartaler. For staten er sammenhængen størst med 2-3 kvartalers forsinkelse, og for kommuner og regioner med ca. ét års forsinkelse.



Figur 10

**Lønudvikling i den private sektor, staten samt kommuner og regioner ifølge Danmarks Statistiks implicitte lønindeks**



Anm.: Ikke sæsonkorrigeret tal. Det implicitte lønindeks tager kun i begrænset omfang højde for sammensætningseffekter, dvs. ændringer i fx personalesammensætningen som følge af eksempelvis ændret uddannelsesniveau, anciennitet mv., jf. boks 2. Lønudviklingen i kommuner og regioner er opgjort samlet, da der først findes separate statistikker for hver af delsektorerne fra 2007 og frem.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

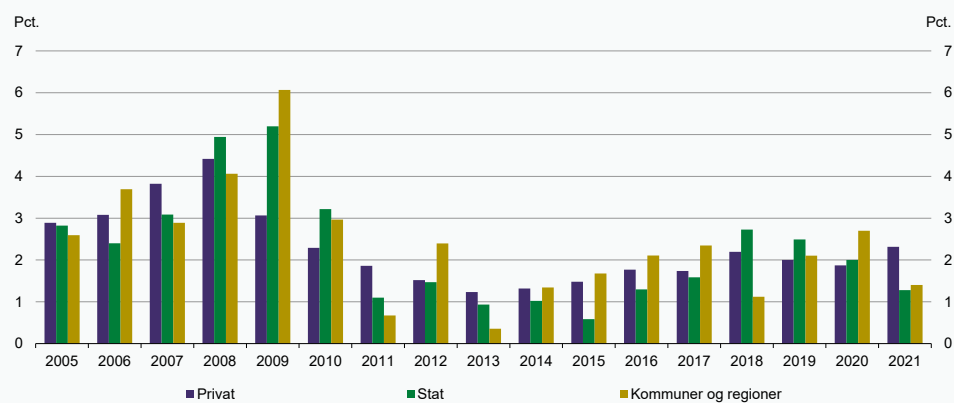
Selvom lønudviklingen i den offentlige og private sektor ifølge det implicitte lønindeks overordnet set er fulgtes ad historisk, er der også perioder, hvor den offentlige lønudvikling har afvejet fra den private. Det var fx tilfældet op til og under finanskrisen<sup>18</sup>, jf. figur 11.

Tilsvarende kan der i nogle perioder også være forskelle på lønudviklingen på tværs af de offentlige delsektorer, hvor lønudviklingen i henholdsvis stat, kommuner og regioner i høj grad afspejler profilen i de indgåede overenskomster.

<sup>18</sup> Reguleringsordningerne korrigerede dog store dele af disse afvigelser med forsinkelse, og der var således relativt store positive/negative udmøntninger efterfølgende.

Figur 11

Årlige lønstigningstakter i den private og offentlige sektor ifølge Danmarks Statistiks implicitte lønindeks



Anm.: Gennemsnitlige årlige lønstigningstakter opgjort på baggrund af de kvartalsvise årlige lønstigningstakter.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Finansiering af løndannelsen på tværs af sektorer

I den private sektor finder en stor del af løndannelsen sted på den enkelte arbejdsplads, og lønstigninger finansieres løbende på den enkelte virksomhed (gennem virksomhedens overskud), *jf. ovenfor*.

Lønudviklingen i den offentlige sektor finansieres af skatteindtægter. Hvis den offentlige lønudvikling følger lønudviklingen i den private sektor, vil offentlige lønstigninger øge de offentlige udgifter omtrent svarende til den samtidige stigning i de offentlige indtægter, som følge af stigende skatteprovenu fra stigende private og offentlige lønninger<sup>19</sup>. Hvis de offentlige lønninger derimod stiger hurtigere end de private, kan det medføre et øget finansieringsbehov.

I forbindelse med indgåelse af offentlige overenskomster aftales, som beskrevet ovenfor, en samlet økonomisk ramme med lønstigninger mv. i den kommende overenskomstperiode. De aftalte lønstigninger i den økonomiske ramme har en direkte virkning på den offentlig sektors finanser og de lokale offentlige arbejdsgivers lønudgifter. Arbejdsgivers øgede lønudgifter som følge af de aftalte lønstigninger kompenseres i forbindelse med den årlige pris- og lønopregning af de offentlige udgiftsrammer i kommuner og regioners økonomiaftaler og i finansloven.

Konkret kompenseres kommuner og regioner og de statslige institutioner løbende for de udgifter, der følger direkte af de centrale overenskomstforlig, dvs. generelle lønstigninger, midler til særlige formål og udmøntninger fra reguleringsordningerne. Samtidig øges de offentlige udgiftsrammer tilsvarende.

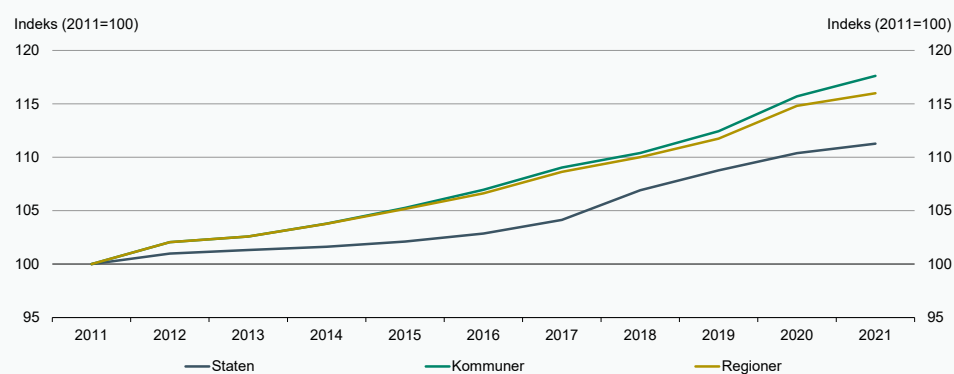
Den andel af lønudviklingen, som ligger ud over de centralt aftalte lønstigninger (den såkaldte reststigning), afholdes derimod inden for kommuner og regioner og de statslige institutioners øvrige finansiering. Hvis fx opgaveløsningen i en offentlig institution effektiviseres, så der frigøres ressourcer, kan disse lokalt prioriteres til bedre aflønning af medarbejdere eller andre formål.

<sup>19</sup> Skatteprovenuet er stort set proportionalt til lønudviklingen, og hvis de offentlige lønninger følger den generelle lønudvikling, bidrager det dermed til, at offentlige udgifter og indtægter ændres i ca. samme takt.

Da der generelt aftales samme størrelse økonomiske rammer i de tre delsektorer,<sup>20</sup> og da reststigningen historisk har været højere i staten end i kommuner og regioner, indebærer det, at lønopregningen af de kommunale og regionale budgetter har været højere end i staten, *jf. figur 12*. En større andel af lønudviklingen i staten end i kommuner og regioner, har således ligget ud over de centralt aftalte lønstigninger, fx i form af lokal løn eller personaleforskydninger, og er derfor blevet finansieret inden for institutionernes øvrige finansiering.

Figur 12

#### Budgetvirkning af overenskomstmæssigt aftalte lønstigninger i stat, kommune og regioner



Anm.: Budgetvirkningen/lønopregningen er udtryk for overenskomstaftalens udgiftsmæssige årvirkning på de offentlige budgetter. Reststigningen indregnes ikke, da den forudsættes finansieret lokalt. Lønopregningen påvirker kun den offentlige saldo. Da lønopregningen kun tager afsæt i de aftalte generelle lønstigninger mv., resulterer den lavere kommunale og regionale reststigning i, at de kommunale og regionale rammer lønopregnes mere.

Kilde: Finansministeriet.

Der indgår desuden andre elementer i de offentlige og private overenskomstaftaler end lønstigninger, fx vilkår vedrørende barsel, seniorordninger, kompetenceudvikling mv., *jf. baggrundsrapport vedr. øvrige overenskomstfastsatte vilkår*. Sådanne vilkår forhandles inden for den samlede økonomiske ramme, men kan herudover også påvirke de offentlige finanser gennem en eventuel effekt på arbejdsudbuddet.

## Løndannelsen og samfundsøkonomien

Udmøntningen af aftalemodellen på det danske arbejdsmarked understøtter som nævnt dansk økonomis konkurrenceevne over for udlandet ved, at lønudviklingen i den ikke internationalt konkurrenceudsatte del af økonomien, herunder den offentlige sektor, ikke vokser hurtigere end i den konkurrenceudsatte del af økonomien. Det er vigtigt for en lille åben økonomi som den danske, hvor værdien af den samlede eksport af varer og tjenester svarer til over halvdelen af dansk BNP, og hvor eksporten i høj grad er med til at drive væksten i dansk økonomi.

En stabil løn- og prisudvikling kan ses som en del af en bredere samfundsøkonomisk stabilitetspolitik. Den danske fastkurspolitik bidrager således over tid til en lav og stabil inflation, der omtrent svarer til inflationen i euroområdet, og det er centralt, at lønudviklingen også understøtter en stabil økonomisk udvikling med høj beskæftigelse. Det er finanspolitikken og den øvrige økonomiske politik, der skal stabilisere konjunkturerne i et fastkursregime, og det er blandt andet væsentligt, at den offentlige lønudvikling ikke bidrager til at forstærke konjunkturudsving.

<sup>20</sup> Se fx baggrundsnotat om udviklingen i kollektive aftaler på overordnet niveau for beskrivelse af de aftalte økonomiske rammer i perioden efter 1989.

Aftalemodellen sikrer samtidig, at den offentlige lønudvikling ikke sakker bagud i forhold til den private, hvilket understøtter, at den offentlige sektor kan fastholde og rekruttere den fornødne arbejdskraft, hvilket er afgørende for mulighederne for at levere samfundsvigtige offentlige services. Den offentlige beskæftigelse fylder knap 30 pct. af den samlede beskæftigelse i Danmark, og udgifterne til offentlige lønninger udgør ca. to tredjedele af den offentlige sektors forbrugsudgifter, svarende til ca. 375 mia. kr. i 2021. Udviklingen i den offentlige sektor har dermed stor betydning for den samlede økonomi.

Beskæftigelsesniveauet i den offentlige sektor afspejler en politisk beslutning om at en række opgaver skal løses for borgerne og som gavner samfundsøkonomien generelt ved blandt andet at sikre, at der investeres i uddannelse, infrastruktur, sikkerhed, sundhed, forskning, ældrepleje, børnepasning mv.

Den offentlige sektor understøtter desuden den private sektors produktivitet og konkurrenceevne ved at udbyde disse services og infrastruktur til husholdninger og virksomheder. Når den offentlige sektor fx varetager dagtilbud til børn, fritidstilbud og skole og udbyder uddannelse, understøttes den private sektor med kvalificeret arbejdskraft. Investeringer i effektiv infrastruktur understøtter en mobil arbejdsstyrke, og gennem effektiv offentlig administration skabes gode rammevilkår for virksomhederne. De offentlige serviceydelser understøtter det samlede effektive arbejdsudbud (deltagelse og arbejdstid), da lønmodtagere dermed skal bruge mindre tid på at passe børn, pleje syge og ældre og evt. har kortere sygdomsforløb mv.

Der er således et tæt samspil mellem den offentlige og private sektor, som understøtter hinanden. På nogle områder konkurrerer de to sektorer, fx i forhold til opgavevaretagelse inden for servicesektoren, hvor mange opgaver både varetages af det offentlige og det private. Der er også et tæt samspil mellem det private og offentlige arbejdsmarked, hvor samme arbejdskraft er beskæftiget i begge sektorer, og hvor lønmodtagerne dermed kan flytte mellem de to sektorer. Derfor er det vigtigt, at det offentlige og private arbejdsmarked udvikler sig i indbyrdes balance, herunder at lønningerne udvikler sig nogenlunde parallelt.

Organiseringen af det danske arbejdsmarked, og herunder den rolle som arbejdsmarkedets parter spiller, har fællestræk med de andre nordiske lande. I Sverige og Norge er der også tradition for/krav til, at den offentlige løndannelse følger udviklingen i lønningerne på den konkurrenceudsatte del af det private arbejdsmarked. Der er dog forskelle i den konkrete udformning af løndannelsen i den offentlige sektor inden for de overordnede rammer, blandt andet er den offentlige løndannelse i Sverige væsentligt mere decentraliseret end i Danmark, *jf. baggrundsrapporten Nordiske erfaringer og perspektiver på den offentlige løndannelse*<sup>21</sup>.

## Del 2. Effekter og konsekvenser ved ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor

I denne del af analysen belyses mulige konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor, dvs. ændringer i de relative lønninger mellem faggrupper og inden for faggrupper i den offentlige sektor. Analysen er opdelt i to afsnit, der belyser to forskellige scenarier:

- *Scenarie 1: Ændringer i de offentlige lønstrukturer, hvor de samlede offentlige lønstigninger svarer til den private lønudvikling. Her skitseres nogle potentielle effekter/konsekvenser af at ændre de relative lønninger mellem faggrupper og inden for faggrupper i den offentlige sektor. Henset til problemstillingens*

<sup>21</sup> I tillæg til forskellene i løndannelsen i de tre lande kan der også være forskelle i lovgivningen knyttet til forholdene på arbejdsmarkedet, herunder vedr. ligeløn.

karakter er denne del fortrinsvis af beskrivende karakter med henblik på at anskueliggøre mulige udfald.

- *Scenarie 2: Ændringer i de offentlige lønstrukturer*, som indebærer, at den offentlige lønudvikling overstiger den private lønudvikling. Her ses på de bredere samfundsøkonomiske konsekvenser ved at øge lønningerne i den offentlige sektor relativt til den private sektor. Analysen bygger i høj grad på bidrag fra DREAM, som har belyst de makroøkonomiske konsekvenser i den økonomiske model MAKRO. Der ses dels på de direkte konsekvenser for de offentlige finanser og holdbarheden mv. i et scenarie, hvor lønningerne i den offentlige sektor øges mere end i den private sektor, dels på betydningen af eventuelle spillover-effekter fra offentlige lønstigninger til private lønstigninger.

Sondringen mellem scenarie 1 og 2 skal ses i sammenhæng med, at økonomiske modeller kan anvendes til at belyse de overordnede makroøkonomiske sammenhænge, herunder mulige konsekvenser af en ændring i forholdet mellem de offentlige og private lønninger. Modellerne kan omvendt ikke belyse mere specifikke sammenhænge som eksempelvis effekter af ændringer i de relative lønninger mellem personalegrupper inden for den offentlige sektor.

De to scenarier supplerer således hinanden, så analysen i scenarie 1 belyser en række mulige effekter af ændrede relative lønninger inden for den offentlige sektor, mens analysen i scenarie 2 belyser *yderligere* konsekvenser i en situation, hvor ændringen i lønstrukturerne medfører, at den offentlige lønudvikling overstiger den private.

## Indledning – Ændringer i de offentlige lønstrukturer

Som beskrevet i delanalyse 1 afspejler lønstrukturerne i den offentlige sektor i vid udstrækning overenskomsterne og den måde løndannelsen finder sted på.

I den offentlige sektor gælder forskellige løn- og ansættelsesvilkår for forskellige faggrupper, herunder også faggrupper inden for samme branche. Hovedparten af lønforbedringerne har typisk været udmøntet ens på tværs af faggrupper (hvilket afspejler prioriteringer og valg i de enkelte forhandlingsfællesskaber inden for de aftalte økonomiske rammer). Den løbende løndannelse bidrager dermed i høj grad til, at lønrelationerne mellem personalegrupper har været relativt stabile over tid.

Der er imidlertid mulighed for at ændre lønstrukturerne i den offentlige sektor, indenfor såvel som mellem personalegrupper. Det gælder både ved de centrale overenskomstforhandlinger og i den løbende lokale løndannelse på de offentlige arbejdspladser.

En ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor forstås her som en situation, hvor lønudviklingen er forskellig inden for personalegrupper og/eller mellem personalegrupper.

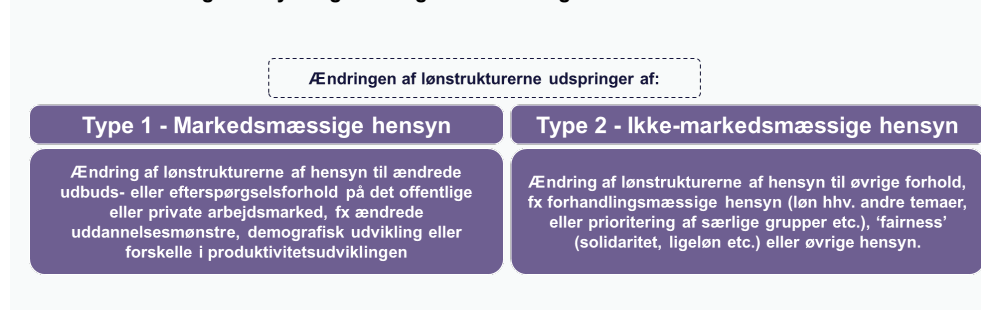
### *Mulige konsekvenser af ændringer i de offentlige lønstrukturer*

Der kan tænkes flere forskellige *typer* af situationer, der kan give anledning til en ændring i lønstrukturerne i den offentlige sektor, som hver især vil have forskellige forventede effekter og konsekvenser. Disse kan fx opdeles efter en sontring mellem om ændringen udspringer af markedsmæssige hensyn (udbud og efterspørgsel) eller øvrige hensyn, herunder mere politiske<sup>22</sup>, *jf. figur 13*.

<sup>22</sup> Der er tale om analytisk sontring mellem ændringer af markedsmæssige og ikke-markedsmæssige hensyn, i praksis kan hensynene være overlappende, og der kan være flere hensyn bag en ændring af lønstrukturerne.

Figur 13

Illustration af mulige hensyn bag ændringer i de offentlige lønstrukturer



Ændringer i lønstrukturerne i den offentlige sektor kan have en række forskellige effekter og konsekvenser. Der kan fx være effekter på rekruttering og fastholdelse, konsekvenser for sammenhængen mellem løn og produktivitet, og for opgavetilrettelæggelsen i den offentlige sektor. Der vil både være konsekvenser i den offentlige og den private sektor og for samfundsøkonomien generelt alt efter ændringernes karakter. Desuden vil størrelsesordenen af en ændring også have betydning for størrelsesordenen af konsekvenserne, hvor ændringer af et større omfang alt andet lige også vil medføre konsekvenser af et større omfang.

Nedenfor præsenteres en række potentielle effekter og konsekvenser kort, som herefter diskuteres i forhold til mulige typer af ændringer af de offentlige lønstrukturer.

*Rekruttering og fastholdelse*

Ændringer i lønstrukturerne kan påvirke rekrutteringsmuligheder og -mønstre – både mellem personalegrupper i den offentlige sektor og mellem den offentlige og private sektor, hvilket kan have en række afledte effekter, både positive og negative.

Grundlæggende vil ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor påvirke fordelingen af arbejdskraft internt i den offentlige sektor. På kort sigt kan dette fx ske ved at medarbejderne inden for et område, hvor lønnen øges, vælger at arbejde mere eller ved, at medarbejdere fra andre områder tiltrækkes til dette område. På længere sigt kan en ændring af lønstrukturerne også have effekt på uddannelses- og beskæftigelsesvalg og derigennem på fordelingen af arbejdskraft. For grupper, der opnår relativt lavere lønstigninger vil effekterne være omvendte. For nogle grupper vil rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne således styrkes, mens de svækkes for andre.

Hvorvidt en sådan effekt på fordelingen af arbejdskraft er positiv eller negativ afhænger selvsagt af hensigten med ændringen. I økonomisk forstand vil ændringer, der harmonerer med de underliggende markedsforhold (udbud og efterspørgsel), have en række positive konsekvenser, og bidrage til en mere efficient fordeling af arbejdskraften. Samtidig med disse effekter på overordnet niveau er der også væsentlige positive effekter forbundet med en vis dynamik mellem grupper og områder på arbejdsmarkedet. Selv på områder hvor de overordnede markedsforhold giver behov for at øge beskæftigelsen, kan der således være positive effekter forbundet med en afgang til andre områder, hvis dette giver et bedre match mellem den enkelte medarbejder og stillingen. Det er i den forbindelse væsentligt, at hensyn til fastholdelse af medarbejdere inden for et fag ses i sammenhæng med mobilitet mv.

Hvis ændringer i lønstrukturerne medfører, at den offentlige sektor bliver lønførende for nogle medarbejdergrupper, kan det svække den private sektors muligheder for at tiltrække/fastholde disse medarbejdergrupper. Det kan reducere den private beskæftigelse og produktionen i den private sektor på kort sigt. Afhængig af produktionsværdien og produktiviteten i henholdsvis den offentlige og private sektor for de specifikke ressourcer kan ændringer i lønstrukturerne bidrage til enten en mere eller mindre efficient allokering af ressourcer i økonomien.

En sådan effekt på beskæftigelsen i den private sektor vil blandt andet afhænge af mobiliteten mellem personalegrupperne i den offentlige og private sektor, herunder hvor homogen arbejdskraften er. Analysen af rekrutteringsforhold på kort og langt sigt peger på en vis, men på nogen områder begrænset, mobilitet mellem den private og offentlige sektor for de fleste faggrupper, ligesom der er et flow af arbejdskraft mellem de to sektorer generelt, *jf. afsnit 2.2 nedenfor*.<sup>23</sup>

Hvis der generelt er rekrutteringsudfordringer inden for en given branche eller et givent område kan det i nogen grad begrænse positive effekter af ændrede lønstrukturer på udbuddet af de relevante typer af arbejdskraft, da der alt andet lige er færre medarbejdere at tiltrække.

#### *Effekter og konsekvenser for opgavetilrettelæggelse*

Når lønningerne på en given type arbejdskraft stiger, kan det medføre, at arbejdsgiverne i stedet anvender andre typer arbejdskraft og/eller 'kapital', som fx teknologiske løsninger – så kaldt substitution. Dette skyldes, at disse alternativer er blevet relativt billigere. En sådan substitution vil afhænge af forskellige faktorer fx af teknologiske forhold i produktionen af den givne service og mulighederne for at flytte opgaver mellem forskellige faggrupper. Jo større omfanget af en sådan substitution er, jo mindre vil en given lønstigning påvirke de samlede omkostninger.

#### *Potentielle effekter for motivation*

Ændringer af lønstrukturerne kan have en række effekter på medarbejdernes motivation. Disse effekter vil bl.a. afhænge af, hvordan ændringen opfattes af medarbejderne. En mulig effekt er, at medarbejdernes motivation og produktivitet øges i forhold til det hidtidige udgangspunkt (efficiency wages<sup>24</sup>).

En anden mulig effekt kan være, at ændringen af de relative lønninger mellem medarbejdere eller personalegrupper i sig selv påvirker medarbejdernes motivation. For medarbejdere hvis løn øges i forhold til andre medarbejdere eller personalegrupper, kan det give en større tilfredshed med egen løn, hvilket kan fremme motivation mv. For medarbejdere hvis løn sænkes i forhold til andre medarbejdere eller personalegrupper, kan det give anledning til nye lønkrav for at genoprette forholdet mellem lønningerne (*relative wage hypothesis*)<sup>25</sup>. Såfremt disse krav ikke imødekommes, vil dette mindske disse medarbejders tilfredshed med deres løn, hvilket kan svække deres motivation.

Erfaringer fra den private sektor viser desuden, at brug af præstationsafhængig løn – hvor medarbejdernes præstationer og resultater kobles til lønnen – kan have en

<sup>23</sup> Se fx Finansministeriet (2022): Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor.

<sup>24</sup> En sådan effekt følger af, at medarbejderne aflønnes højere i deres nuværende job end hvad de alternativt ville kunne opnå i en anden stilling. Dette bidrager til at øge medarbejdernes produktivitet og motivation, ligesom denne samtidig understøttes af, at medarbejderen incitament til at fastholde ansættelsen i sit nuværende job øges.

<sup>25</sup> En sådan effekt kan bl.a. være udtalt i situationer hvor de relative lønninger har selvstændig betydning for medarbejderne, fx i tilfælde hvor medarbejderens produktivitet, og dermed forventede løn, er forbundet med en vis usikkerhed for den enkelte. I sådanne tilfælde kan en ændring af de relative lønninger tolkes som et signal om en generel stigende produktivitet, som også bør give anledning til stigende lønninger

gunstig effekt på sygefravær, medarbejdertilfredshed og effektivitet.<sup>26</sup> Sådanne effekter varierer på tværs af områder og brancher i den private sektor. I den offentlige sektor kan eventuelle effekter være anderledes, da blandt andet beskæftigelses sammensætning og opgavevaretagelse er en anden. Tidligere undersøgelser viser desuden, at en række andre faktorer end rent økonomiske kan have særlig betydning for offentlig ansattes motivation, herunder ønsket om at yde en god service for andre mennesker og samfundet som helhed samt faglige normer – den såkaldte *public service motivation*.<sup>27</sup>

Hvis ændringer i lønstrukturerne fører til en øget lønspredning inden for personalegrupper (eller generelt i den offentlige sektor på tværs af faggrupper), sådan at lønnen er bedre i overensstemmelse med individuel produktivitet og/eller individuelle/jobspecifikke forhold, kan det således have effekter på de offentligt ansattes motivation. En sådan effekt vil ske i samspil med en række andre faktorer, og i den offentlige sektor også særlige forhold så som *public service motivation*.

Erfaringerne fra den private sektor indikerer således, at en ændring af lønstrukturerne, som skaber større sammenhæng mellem individuel produktivitet og/eller jobspecifikke forhold potentielt kan bidrage til at øge motivationen og effektiviteten mv. og føre til en forbedring i den samlede produktivitet (*efficiency wages teori*). Der kan dog samtidig være en modsatrettet effekt for andre personalegrupper, der som følge af ændringen af lønstrukturerne, sammenlignet med de øvrige grupper nu har en relativt lavere løn. Hvis ændringen af de relative lønninger ikke opleves som legitim (fx baseret på objektive forhold), kan den således have negative effekter for motivationen for de grupper, som stilles relativt dårligere end tidligere.

#### *Øvrige typer af effekter og konsekvenser*

Øgede lønstigninger for en personalegruppe i den offentlige sektor kan medføre højere lønkrav fra andre personalegrupper – særligt hvis disse ikke er relateret til objektive, observerbare og fagligt begrundede kriterier (som fx uddannelse, erfaring mv.). Det kan desuden afhænge af lønrelationerne forud for ændringen, fx om lønstigningerne opnås af grupper med en relativt høj eller lav løn i forhold til sådanne kriterier. Hvis baggrunden for lønændringen ikke er tydelige eller opleves som velbegrundet, kan det give et opadgående pres på lønnen i den offentlige sektor, med risiko for at disse lønkrav ikke kan imødekommes. Såfremt lønkravene ikke imødekommes kan det have negative effekter på rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne for disse personalegrupper, ligesom det, som beskrevet ovenfor, kan svække deres motivation.

Ændrede relative lønninger mellem personalegrupper kan desuden påvirke reguleringsordningerne og medføre en omfordeling internt i den offentlige sektor, *jf. nedenfor*.

Hvis de relative lønninger mellem offentlige personalegrupper ændres, kan det potentielt påvirke sammensætningen af det fremtidige arbejdsudbud og produktiviteten på sigt, hvis fx ændringerne påvirker uddannelsesmønstre. En række andre forhold end løn har dog betydning for unges uddannelsesvalg, herunder interesse, arbejdsforhold, beskæftigelses- og karrieremuligheder mv.

Nedenfor ses mere specifikt på mulige konsekvenser ved at ændre i de offentlige lønstrukturer, når det 1) sker inden for rammerne af den private lønudvikling, dvs.

<sup>26</sup> Se fx Produktivitetskommissionen (2013): Baggrundsrapport. Overenskomster, arbejdstid og løndannelse i den offentlige sektor.

<sup>27</sup> Se fx Andersen, Lotte Bøgh & Petersen, Lene Holm (2014): Styring og motivation i den offentlige sektor, Andersen (2009): What determines the behavior and performance of health professionals?; samt KL, Danske Regioner, Finansministeriet og Medarbejder og Kompetencestyrelsen (2022): Offentligt ansattes motivation.



uden særskilt finansieringsbehov, og 2) ændringen medfører, at den offentlige lønudvikling overstiger den private lønudvikling.

## Scenarie 1 – ændringer i de relative lønninger inden for den offentlige sektor (inden for og mellem faggrupper)

### Diskussion af ændringer af lønstrukturer af markedsmæssige hensyn

#### *Øget behov for arbejdskraft*

Der kan være flere grunde til et større behov for arbejdskraft. Der kan fx være generel mangel på arbejdskraft inden for visse fagområder, den demografiske udvikling kan øge behovet for visse typer af arbejdskraft, eller der kan være behov for at rekruttere nye medarbejdere, hvis mange ældre medarbejdere går på pension. Der kan også være ændringer i uddannelsesmønstre (fx faldende optag på givne uddannelser), hvor man via lønnen kan forsøge at øge incitamentet til at tage den pågældende uddannelse og dermed på længere sigt øge udbuddet af den givne type arbejdskraft. De studerendes uddannelsesvalg afhænger dog af en række forskellige forhold – ud over løn – som i sig selv kan have stor betydning for uddannelsesvalgene<sup>28</sup>.

Lønstrukturerne kan ændres med henblik på at kunne afspejle ændringer i udbuddet af en given type af arbejdskraft. For eksempel kan lønniveauet for en given personalegruppe øges med henblik på at øge udbuddet af den givne type af arbejdskraft. Dette kan gøres både i form af et højere arbejdsudbud samlet set og ved at tiltrække arbejdskraft fra andre områder.

På kort sigt kan arbejdsudbuddet fx øges ved, at flere medarbejdere vælger at arbejde fuld eller højere tid<sup>29</sup>, eller ved at medarbejdere, som ellers arbejdede i et andet fag, skifter tilbage eller ved at nuværende medarbejdere i højere grad fastholdes. Sådanne effekter vil afhænge af medarbejdernes adfærdsreaktion på ændringerne. Det kan fx ikke udelukkes, at nogle medarbejdere vil vælge at gå *ned i tid* som følge af en højere løn, idet den samme indkomst nu kan opretholdes ved færre timer (såkaldt indkomsteffekt).

På længere sigt vil sådanne direkte muligheder for at øge udbuddet af en given type arbejdskraft udtømmes, fx i takt med at flere og flere medarbejdere arbejder fuld tid<sup>30</sup>. I stedet kan der være andre effekter, som påvirker udbuddet af forskellige typer af arbejdskraft på længere sigt, fx hvis et øget lønniveau for én personalegruppe ændrer uddannelsesmønstrene, så udbuddet af denne type arbejdskraft fremadrettes øges.

En ændring af lønstrukturerne vil forventeligt have en positiv effekt på rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne for de personalegrupper, der opnår en relativt større lønstigning. Ændringen vil øge konkurrencen om den givne arbejdskraft (inden for samme område og/eller med relevante kvalifikationer), både i forhold til andre områder i den offentlige sektor og i forhold til arbejdskraften i den private sektor. Dermed kan ændringer på et givet område medføre tilsvarende ændringer på andre offentlige og private områder.

Ændringen af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil have en modsatrettet effekt for de offentlige personalegrupper, som opnår en relativt mindre lønstigning (det er netop formålet med den relative ændring i lønningerne). Her kan det blive

<sup>28</sup> Se litteraturreview om det kønsopdelte arbejdsmarked, VIVE.

<sup>29</sup> Omtrent 30 pct. af lønmodtagerne i ordinær beskæftigelse i den offentlige sektor arbejdede på deltid i 2019 (ugentlig arbejdstid på under 36 timer), med den største andel i kommuner efterfulgt af regioner, jf. Finansministeriet (2022): Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor.

<sup>30</sup> Indkomsteffekten følger af, at en højere timeløn øger indkomsten, og noget af den højere indkomst bruges evt. på at arbejde mindre (man "køber" fritid). En højere timeløn betyder på den anden side også, at den relative pris på fritid stiger, og det derfor bliver relativt dyrere at holde fri, hvilket kan få folk til at arbejde mere (substitutionseffekten).

vanskeligere at rekruttere og fastholde medarbejdere i forhold til udgangspunktet. Hvis lønningerne i udgangspunktet er relativt høje i forhold til det nødvendige niveau for at tiltrække den ønskede arbejdskraft, vil dette i praksis ikke påvirke rekrutteringsmulighederne. Er de omvendt på det nødvendige niveau eller lavere end dette, vil det forværre rekrutteringssituationen. På kort sigt kan effekten begrænses af, at medarbejderne inden for denne personalegruppe har vanskeligt ved at skifte til anden beskæftigelse, fx på grund af kompetencematch, geografi eller lignende. Over tid kan det relativt lavere lønniveau for de øvrige personalegrupper dog bidrage til at mindske udbuddet af denne type af arbejdskraft.

Dermed kan ændringer af lønstrukturerne have effekter og konsekvenser for allokeringen af arbejdskraft i både den offentlige og den private sektor. Størrelsesordenen af sådanne afsmittende effekter afhænger af, hvor kraftigt arbejdskraften reagerer på ændringer i lønnen, herunder i hvilket omfang det samlede arbejdsbud påvirkes, og i hvilket omfang arbejdskraften søger mod andre dele af den offentlige eller private sektor.

#### *Tilpasning i forhold til den private sektor*

Lønstrukturerne i den offentlige sektor kan også ændres ud fra et ønske om at indhente et eventuelt 'gab' i forhold til den private sektor. Det kan fx være som følge af en ændring i den relative produktivitet mellem personalegrupper, der kan have ændret de relative lønninger. Eller der kan initialt være ubalance mellem lønniveauerne og produktiviteten for specifikke personalegrupper/fagområder, som man ønsker at udligne.

Det kunne eksempelvis være en situation, hvor en relativt højere lønudvikling for privatansatte håndværkere end for andre privatansatte vil skabe rekrutteringsudfordringer for den offentlige sektor, som kan skabe et pres for en højere lønudvikling end andre offentligt ansatte. Dermed vil ændringen af de offentlige lønstrukturer understøtte, at lønforskellene mellem offentligt og privatansatte håndværkere fastholdes på samme niveau, som før ændringen i den private sektor.

Ændringen af lønstrukturerne bidrager dermed til, at den offentlige sektor bevarer sin konkurrencedygtighed (relativt til situationen inden) i forhold til den private sektor (lønningerne er i balance med de private). Dermed opretholdes den offentlige sektors mulighed at fastholde nuværende medarbejdere også.

Hvis lønningerne i den private sektor øges for at tiltrække arbejdskraft fra den offentlige sektor, og den efterfølgende stigning i de offentlige lønninger så neutraliserer denne effekt, kan det lede til yderligere private lønstigninger. En sådan dynamik indebærer en risiko for en egentlig løn-løn spiral<sup>31</sup>, hvor de to sektorer

---

<sup>31</sup> En løn-lønspirale beskriver et fænomen, der er beslægtet med løn-pris spiraler. En løn-løn spiral vil opstå i situationer, hvor de enkelte medarbejdere, personalegrupper eller fagforbund vurderer sin egen løn i lyset af forholdet mellem denne og andres løn (de relative lønninger). En ændring af de relative lønninger kan dermed give anledning til øgede lønkrav i andre dele af økonomien. Denne ændring kan igen give anledning til øgede lønkrav og ændringer af lønningerne i atter andre dele af økonomien. Dermed igangsættes en proces, hvor det samlede lønniveau i økonomi øges uden henvisning til underliggende markedsforshold. Da lønningerne øger virksomhedernes produktionsomkostninger, vil det opadgående lønpres øge priserne, hvilket kan igangsætte en løn-pris spiral. Det afgørende for hvorvidt en ændring af de relative lønninger kan føre til en løn-lønspirale er således, hvorvidt de relative lønninger tillægges værdi, når medarbejdere eller personalegrupper skal bestemme sine lønkrav. Sådanne dynamikker vil således være særligt udtalte på et arbejdsmarked, hvor medarbejderne lægger stort vægt på de relative lønninger, fx fordi produktiviteten ikke direkte er målbar. Omvendt vil risikoen for løn-lønspiraler være mindre, hvis de relative lønninger ændres på en måde, som kan henføres til objektive faktorer eller opfattes som sådan. Endelig kan fænomenet være særligt relevant i en situation, hvor den offentlige og private sektor er tæt forbundne, idet der ikke i den offentlige sektor, på samme måde som i den private sektor, er markedsmæssige begrænsninger på udviklingen i lønningerne.

presser lønningerne op for at fastholde/tiltrække arbejdskraft. Denne dynamik er beskrevet nærmere nedenfor.

#### *Tilpasning i forhold til ændringer i den offentlige sektor*

En ændring i lønstrukturerne kan også ske i forlængelse af en forventet ændring af den relative produktivitet blandt de offentlige personalegrupper, fx så en gruppe, der har oplevet en relativt højere produktivitetsudvikling, også opnår en højere lønudvikling.

Ændringen af lønstrukturerne medfører i så fald, at den offentlige sektors rekrutterings- og fastholdelsesmuligheder for den givne personalegruppe forbedres relativt til den private sektor. Dermed kan der tiltrækkes medarbejdere, som før har været ansat i den private sektor – eller andre steder i den offentlige sektor. Alternativt kan ændringen betyde, at de private virksomheder, der beskæftiger samme personalegruppe, er nødsaget til at øge lønningerne for at fastholde deres medarbejdere (hvis ændringen medfører, at de offentlige lønninger er højere end de private). Dermed kan der være negative afsmittende effekter på den private sektor. Omvendt kan der samtidig være tilsvarende positive effekter, når andre offentlige personalegrupper oplever en relativt lavere lønudvikling.

Hvis de relative lønninger ændres, så de i højere grad afspejler forskelle i produktiviteten mellem personalegrupper eller betalingsvilligheden for de services som de forskellige grupper producerer, og der derved flyttes arbejdskraft fra fx mindre produktive til mere produktive områder, vil det alt andet lige bidrage til en større produktion og produktivitetsvækst.

#### **Diskussion af ændringer af lønstrukturer af øvrige hensyn**

Lønstrukturerne kan også ændres på baggrund af hensyn, som ikke direkte kan henføres til markedsmæssige forhold. Det kan eksempelvis være hensyn/ønske om at få en anden fordeling af lønmidlerne mellem personalegrupper, fx på baggrund af retfærdighedsbetragtninger, eller solidaritetshensyn mellem højt/lavtlønnede, eller andre forhandlingsmæssige hensyn.

Ændringen af lønstrukturerne vil umiddelbart have den effekt, at det ønskede hensyn/formål opnås, men vil også have en række afledte effekter/konsekvenser. Disse er dog vanskelige at belyse præcist, da de vil afhænge af, om og hvordan ændringen af lønstrukturerne harmonerer med de underliggende markedsforshold. Nogle af de ovenfor anførte effekter og konsekvenser kan således også gøre sig gældende her.

Hvis der, som rent teoretisk udgangspunkt, er balance mellem løn- og produktivitetsudviklingen for de enkelte personalegrupper vil ændringer, der ikke tager hensyn til de underliggende konkurrence-/produktivitetsforhold, bidrage til at bringe dette forhold ud af balance. Derved kan den offentlige service fra personalegrupper, der aflønnes højere (eller lavere) end deres produktivitet, blive dyrere (eller billigere). Dette er tilfældet da personalegrupper, der som følge af ændringen af lønstrukturerne, opnår en relativt højere lønudvikling end andre personalegrupper ikke nødvendigvis har opnået tilsvarende højere produktivitetsforbedringer, og omvendt for grupper som opnår lavere lønstigninger.

Omvendt kan sådanne øvrige hensyn bag ændrede lønstrukturer også afspejle eller harmonere med de underliggende markedsforshold. Hvis ændringen af lønstrukturerne fx giver relativt højere lønstigninger til grupper, der i dag aflønnes lavere end deres produktivitet, kan ændringen imødegå deres incitament til at søge mod andre områder, hvor aflønningen er bedre.

Hvis der ikke ligger klare, fagligt begrundede kriterier (som fx uddannelse, kvalifikationer, rekrutteringshensyn, erfaring mv.) til grund for ændringer i de relative lønninger, kan det være en kilde til utilfredshed blandt andre offentligt ansatte, da ændringen ikke bredt set opfattes som legitim/velbegrundet. Det kan i sidste ende lede til en løn-løn spiral (som kan udspinde sig over flere overenskomstforhandlinger), hvor andre grupper i den offentlige sektor ønsker højere lønstigninger for at udligne/retablere de relative lønninger.

Det er grundlæggende vanskeligt at belyse effekter og konsekvenser forbundet med denne type af ændringer af lønstrukturerne, da det vil afhænge af, om ændringen harmonerer med markedsforholdene. Idet ændringen netop ikke nødvendigvis sker under hensyn til disse, er der både mulighed for, at ændringen retter op på ubalancer og risiko for, at ændringen skaber utilsigtede ubalancer. Sådanne ubalancer kan over tid i sig selv give anledning til ændringer i opgavevaretagelsen i den offentlige sektor eller udbuddet af offentlige services, ligesom de kan medføre u hensigtsmæssige konkurrenceforhold mellem den offentlige og private sektor.

### Overvejelser om tværgående effekter og potentielle konsekvenser

I tillæg til ovenstående kan det også have betydning, hvorvidt der er tale om en ændring *inden for* eller *mellem* personalegrupper.

Ved ændringer af de relative lønninger mellem personalegrupper vil 'merlønstigningen' til en enkelt gruppe fx isoleret set mindske udmøntningerne fra reguleringsordningen og dermed lønudviklingen for øvrige grupper, *jf. boks 3*. Størrelsesordenen vil afhænge af størrelsen af ændringen og gruppernes relative størrelse.

#### Boks 3

##### Ændringer i lønstrukturerne i den offentlige sektor – påvirkning af reguleringsordningerne

Ved en ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor kan de relativt højere lønstigninger for én gruppe via reguleringsordningerne få betydning for lønniveauerne for de øvrige personalegrupper. Det vil være tilfældet ved ændringer af lønstrukturerne mellem personalegrupper. Effekten skyldes, at lønudviklingen for den personalegruppe, som opnår en relativt højere lønstigning, trækker den samlede lønudvikling i den offentlige delsektor op. Det ændrer forholdet mellem den private lønudvikling og lønudviklingen i den offentlige delsektor, hvilket påvirker udmøntningerne fra reguleringsordningen, så de bliver mindre positive eller mere negative end ellers.

Effekten kan illustreres med ét regneeksempel med to scenarier:

**Scenarie 1 (medfører ikke ændrede lønstrukturer):** Den offentlige lønudvikling er for alle personalegrupper 1,25 pct. pr. år i en overenskomstperiode. I det første år er den private lønudvikling 2 pct., mens den i de øvrige år også er 1,25 pct. Da den private lønudvikling i første år er højere end den offentlige, vil reguleringsordningen udligne 80 pct. af denne forskel i år 2 (80 pct. af 0,75 pct. = 0,60 pct.). I de andre år udmønter reguleringsordningen ikke, da der ikke er forskel på den private lønudvikling og den offentlige lønudvikling ekskl. reguleringsordningen.<sup>1)</sup> Den private lønudvikling er over de tre år 4,5 pct., mens den offentlige for alle grupper er 4,35 pct.

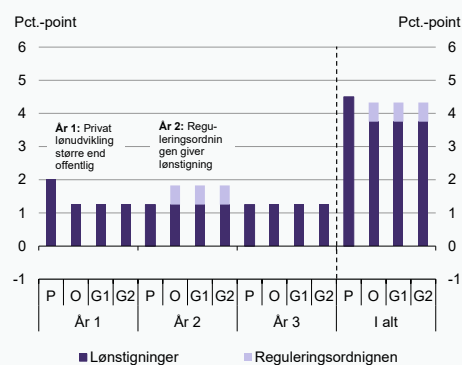
**Scenarie 2 (medfører ændrede lønstrukturer):** Den private lønudvikling er 2 pct. i første år og 1,25 pct. de efterfølgende år (som i scenarie 1). Lønudviklingen i den offentlige sektor varierer mellem to grupper. Gruppe 1 har (som i scenarie 1), en lønudvikling på 1,25 pct. pr. år., mens gruppe 2 har aftalt 1,25 pct. i første og tredje år, men 3,5 pct. i andet år. Gruppe 1 udgør 2/3-dele af lønsummen i den offentlige sektor og gruppe 2 1/3.

I første år er effekten af reguleringsordningen den samme i scenarie 2 som i scenarie 1. I år 2 er den offentlige lønudvikling (ekskl. reguleringsordningen) dog nu 2 pct. på grund af gruppe 2s lønstigning på 3,5 pct., og dermed højere end den private på 1,25 pct. Det påvirker reguleringsordningen, som i år 3 udmønter 80 pct. af denne forskel, altså -0,60 pct. til alle ansatte i den offentlige delsektor, også gruppe 1. Over tre år er den private lønudvikling fortsat 4,5 pct. Lønudviklingen i den offentlige delsektor som helhed er øget til 4,5 pct. som følge af

den relativt højere lønstigning til gruppe 2, som set over de tre år har en lønudvikling på 6 pct. Gruppe 1 har med 3,75 pct. over de tre år en lavere lønudvikling end i scenarie 1. Dette på trods af, at gruppens egen lønudvikling stadig er lavere end den private, og at der for gruppen selv er aftalt samme lønstigninger som i scenarie 1.

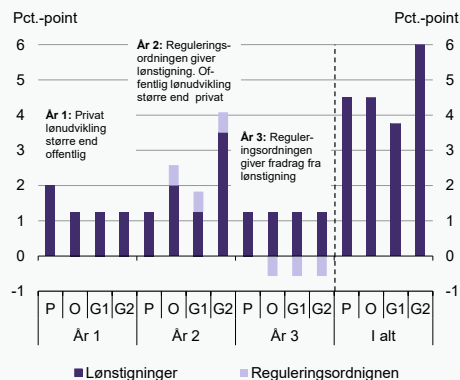
**Figur a**

**Scenarie 1 – Reguleringsordningens effekter ved ændrede lønstrukturer**



**Figur b**

**Scenarie 2 – ændrede lønstrukturer**



Anm.: I figurerne angiver "P" den private lønudvikling, "O" den offentlige lønudvikling i den givne offentlige delsektor, "G1" lønudviklingen for gruppe 1 i den offentlige delsektor og G2 lønudviklingen for gruppe 2.

- 1) I reguleringsordningen modregnes indværende års udmøntning fra reguleringsordningen fra den opgjorte lønudvikling, så ordningen påvirker dermed ikke sig selv over tid, jf. bilag 1 i de offentlige overenskomstforlig. Afhængig af hvordan lønstigningerne til de forskellige grupper aftales, kan det have forskellig betydning for lønopregningen af de offentlige institutioners budgetter, jf. beskrivelsen af finansiering af lønudviklingen i del 1.

Ændringer i lønstrukturerne inden for personalegrupper vil overordnet set have samme effekter som mellem personalegrupper, der kan dog også være visse forskelle i effekterne.

For det første vil ændringer i lønstrukturerne inden for grupper ikke forudsætte tilsvarende ændringer for andre personalegrupper, men netop alene inden for gruppen, og vil heller ikke via reguleringsordningen få effekt på lønniveauerne for andre personalegrupper, da personalegruppernes gennemsnitslønninger ikke påvirkes.

En anden forskel på effekterne kan være, at en ændring af lønstrukturerne inden for en personalegruppe i højere grad giver mulighed for at afspejle eventuelle produktivitetforskelle mellem medarbejderne i en personalegruppe.

Tilsvarende kan det understøtte fastholdelsen af medarbejdere og mulighed for at tiltrække høj-produktive medarbejdere inden for den givne personalegruppe. En forudsætning for sådanne effekter er dog, at ændringen afspejler de faktiske produktivitetforskelle mellem medarbejdere inden for personalegruppen, som kan være svære at kende præcist. Dette kan særligt være vanskeligt for de centrale parter, som i modsætning til de lokale parter, ikke kender forholdene på de enkelte arbejdspladser og den lokale arbejdsmarkedssituation. Det vanskeliggøres desuden af udfordringer omkring opgørelser af produktiviteten inden for den offentlige sektor, mens de lokale parter dog må forventes at have indsigt i medarbejdernes bidrag til opgaveløsningen.

Endelig kan ændringer af lønstrukturerne i den offentlige sektor også have betydning for tilrettelæggelsen af opgaveløsningen. Dette kan enten ske ved, at de offentlige arbejdsgivere reagerer på ændringen af de relative lønninger mellem personalegrupper ved at ansætte flere af de personalegrupper, som har opnået en relativ mindre lønstigning, eller ved at de i stedet anvender mere teknologi for at producere services. Sådanne effekter vil i høj grad afhænge af, hvordan lønstrukturerne ændres, og hvilke personalegrupper, der berøres. Nogle personalegrupper vil således være vanskelige at bytte ud med andre eller med

teknologiske løsninger, *jf. ovenfor*. Der kan desuden også være konsekvenser på hvilke opgaver, der løses i den offentlige sektor, hvilket dog grundlæggende besluttet politisk.

## **Scenarie 2 - ændring i de relative lønstigninger mellem den offentlige og private sektor**

Der er som nævnt bred konsensus om, at lønudviklingen i den offentlige sektor skal følge lønudviklingen i den private sektor, hvilket som beskrevet ovenfor har en række positive effekter, herunder at stigningen i lønudgifterne omtrent modsvarer af stigende skatteindtægter.

Hvis lønudviklingen i den offentlige sektor afviger væsentligt fra den private lønudvikling, vil det have konsekvenser for såvel den offentlige som den private sektor og for samfundsøkonomien generelt. Det gælder både, hvis de offentlige lønninger vokser hurtigere og langsommere end de private. Hvis den offentlige lønudvikling ikke følger med den private, kan det fx give rekrutteringsudfordringer, hvilket kan gå ud over den offentlige service og velfærden. Hvis den offentlige lønudvikling omvendt overstiger den private vil det også have samfundsøkonomiske konsekvenser, fx i form af forringet lønkonkurrenceevne, hvis de offentlige lønninger vokser hurtigere end de private.

I dette afsnit ses på konsekvenser for samfundsøkonomien, hvis ændringer i de offentlige lønstrukturer medfører, at den offentlige lønudvikling overstiger den private.

I det følgende antages det, at ændringen af lønstrukturerne i den offentlige sektor sker "uden for reguleringsordningerne" – og ændringen af forholdet mellem de offentlige og private lønniveauer dermed fastholdes. Under normale omstændigheder ville reguleringsordningerne ellers udligne 80 pct. af forskellen på lønstigningstakten i den offentlige og private sektor, hvormed den varige forskel på de offentlige og private lønninger kun udgør 20 pct. af den oprindelige forskel. Denne antagelse afspejler, at dette scenarie netop har til hensigt at belyse effekterne af afvigelser mellem den offentlige og private lønudvikling.

### **Overvejelser om samspil mellem det offentlige og private arbejdsmarked**

Når offentlige og private arbejdsgivere generelt konkurrerer om den samme arbejdskraft, og der er mobilitet mellem de to sektorer, kan en relativt højere løn i den offentlige sektor medføre, at private arbejdsgivere må hæve lønnen for at fastholde og tiltrække arbejdskraft. Sådanne spillover-effekter kan både påvirke lønniveauet og de relative lønninger, særligt i brancher hvor der er stor efterspørgsel efter samme type arbejdskraft i den offentlige og private sektor. I brancher, hvor det offentlige og private ikke efterspørger den samme type arbejdskraft kan omfanget af spillover-effekterne omvendt forventes at være mindre. Selv i sådanne tilfælde kan højere offentlige lønninger dog tiltrække en større andel af det samlede arbejdsudbud og over tid give anledning til et opadgående pres på lønningerne i den private sektor.

Internationale, empiriske studier finder da også generelt signifikante spillover-effekter fra relative lønstigninger i den offentlige sektor til den private sektor, *jf. boks 4*.

#### Boks 4

##### Empiriske studier af spillover-effekter fra lønstigninger i den offentlige sektor til den private sektor

Størrelsen af spillover-effekter fra lønudviklingen i den offentlige sektor til den private sektor afhænger af en række forhold, herunder blandt andet størrelsen af den offentlige sektor og arbejdsudbudselasticiteten for arbejdsstyrken som helhed.

Hvis fx arbejdskraften i de to sektorer var perfekte substitutter, og der er fri mobilitet, tilsiger teorien, at højere løn i en sektor vil medføre, at al arbejdskraft søger derhen, og derfor vil lønforskelle udlignes fuldt ud. Spillover-effekter må derfor også forventes at være størst i brancher, hvor arbejdskraften har nogenlunde samme karakteristika som i den offentlige sektor, og hvor der derfor er større konkurrence om arbejdskraften mellem den offentlige og private sektor. Hvis arbejdskraften i de to sektorer omvendt har meget forskellige karakteristika, vil det være vanskeligere at flytte fra en sektor til den anden (det kan fx forudsætte efteruddannelse mv.), og en ændret lønforskel mellem sektorerne vil derfor formentligt have mindre spillover-effekter.

Der er lavet en række internationale studier af spillover-effekter fra lønstigninger i den offentlige sektor til den private sektor, og analyserne finder generelt signifikante effekter. Nedenfor er nogle af studierne skitseret.

Et studie fra 2014 ser på spillover-effekter af en stor og uventet stigning i de offentlige lønninger i Ungarn i 2001-2002.<sup>1</sup> Over en toårig periode steg de reale offentlige lønninger med ca. 40 pct. mod 12 pct. i den private sektor, efter at have vokset 10-15 pct. mindre i årene op til (den offentlige lønpræmie steg fra -11 pct. til 15 pct. over to år). Ved brug af variationen i den offentlige beskæftigelsesandel på tværs af brancher identificeres spillover-effekter til den private sektor. Analysen finder, at en 10 pct. forskel i eksponeringen mod den offentlige sektor medfører, at lønvæksten inden for en faggruppe i den private sektor øges med 8-11 pct. (0,9-1,3 pct. point). Samtidig voksede den offentlige beskæftigelse i de to år umiddelbart efter lønstigningerne.

Et engelsk studie fra 2020 finder ligeledes signifikante positive spillover-effekter fra lønstigninger i den offentlige sektor til den private sektor på kort sigt (inden for få kvartaler), mens lønningerne på langt sigt tilpasser sig hinanden (offentlige lønninger tilpasses de private).<sup>2</sup> De kortsigtede spillover-effekter er størst i brancher, der er mindre internationalt konkurrenceudsatte og mindre produktive, ligesom også lønmodtagernes forhandlingsmagt spiller en rolle. Øgede offentlige lønstigninger medfører også signifikant større tilstrømning af arbejdskraft fra andre brancher. På baggrund af resultaterne konkluderer studiet, at det kan have vigtige makroøkonomiske effekter at ændre lønningerne i den offentlige sektor, og at det er centralt med fokus på lønsammenhænge.

Et studie fra 2015 finder, at udsving i ledigheden fordobles, hvis offentlige lønninger ikke reagerer på konjunkturcyklen, fordi en større andel af de ledige søger job i den offentlige sektor under lavkonjunktur, hvilket forværrer jobskabelsen i den private sektor.<sup>3</sup> Omvendt kan offentlige lønninger, der ligger under det langsigtede ligevægtsniveau (fx som følge af budgetbegrænsning), lede til en udvanding af kvaliteten af den offentlige service grundet manglende kvalificeret arbejdskraft. Det kan dermed ifølge analysen være flowet af arbejdskraft mere end lønningerne, der genskaber balancen på sigt.

Et studie baseret på 18 OECD-lande (paneldata) fra 2014 finder evidens for kortsigtede effekter fra vækst i offentlige lønninger og offentlig beskæftigelse på væksten i den private sektors lønninger.<sup>4</sup> En stigning i den offentlige lønvækst på 1 pct., øger lønvæksten i den private sektor med 0,3 pct. Effekten opstår via lediges mulighed for ansættelse i den offentlige sektor, hvilket har effekt på de private lønforhandlinger. Der vil også være en effekt via højere produktivitet som følge af lavere privat beskæftigelse (faldende marginalproduktivitet), og stigende skatter, der skal finansiere de øgede offentlige lønninger.

ECB har analyseret sammenhængen mellem offentlige og private lønninger i OECD-lande i 2008 (i en dynamisk ligevægtsmodel med søge og matching friktioner) og finder, at vækst i den offentlige sektors lønninger og beskæftigelse påvirker væksten i den private sektors lønninger positivt.<sup>5</sup> Det sker via to kanaler. Dels påvirkes mulighederne for ledige, idet offentlig beskæftigelse bliver mere attraktiv, hvormed presset i lønforhandlingerne øges. Dels fører øgede lønninger til højere skatter, hvilket øger de private lønninger. I modellen vil en stigning i den offentlige sektors lønninger på 1 pct. medføre en stigning på ca. 0,1 pct. i den private sektors lønninger. Jo større offentlig sektor, jo større effekt. En stigning i den offentlige beskæftigelse på 1 pct. øger de private lønninger med 0,45 pct. I studiet fylder den offentlige beskæftigelse markant mindre end i Danmark – 15 pct. af den samlede arbejdsstyrke.

Et studie fra 2009 finder ligeledes en positiv korrelation mellem offentlige og private lønninger.<sup>6</sup> Hvis der er et positivt løngab mellem den offentlige og private sektor, bliver ansættelse i den offentlige sektor mere attraktivt, og derfor stiger presset på de private lønninger. I modellen forhandles lønnen i den offentlige sektor mellem staten og en fagforening. Analysen finder blandt andet, at en stigning i totalfaktorproduktiviteten (som følge af et

positivt teknologichok) medfører en stigning i både den private og offentlige beskæftigelse, men størst i sidstnævnte, så effekten på de private lønninger er større end på de offentlige lønninger (forholdet mellem offentlig og privat løn falder). I et andet stød medfører en stigning i den private produktivitet en stigning i beskæftigelsen i begge sektorer, men igen mest i den offentlige sektor, og den private løn stiger derfor mere end den offentlige løn, som dog stadig stiger trods et fald i den relative produktivitet. I et tredje stød øges de offentlige indtægter, og de offentlige lønninger og beskæftigelsen øges herved. I den private sektor falder beskæftigelsen, og lønningerne stiger, og den samlede beskæftigelse falder. Den offentlig-private lønpræmie øges.

Kilde: 1) Telegdy, Álmos (2014): Public Wage Spillovers. Identification from a Large and Unexpected Public Wage Increase. 2) Dolton, Hantzsche og Kara (2020): The dynamics of public and private sector wages, pay settlements and employment. 3) Gomes (2015). 4) Afonso og Gomed (2014): Interactions between private and public sector wages. 5) ECB (2008): Interactions between private and public sector wages. 6) Fernandez, Perez and Torres (2009): Public and private sector wages interactions in a general equilibrium model.

Omfanget af spillover-effekter afhænger af en række forhold, herunder hvor homogen arbejdskraftens karakteristika er mellem brancher i den offentlige og private sektor, mobiliteten mellem det offentlige og private arbejdsmarked samt størrelsen af den offentlige sektor, og den offentlige sektors andel af arbejdsmarkedet for de pågældende grupper. Hertil kommer betydningen af organisatoriske forhold og reguleringsmæssige rammer som fx det danske overenskomsts system. Derudover kan effekterne afhænge af lønrelationerne forud for ændringen, fx om lønstigningerne opnås af grupper med en relativt høj eller lav løn relativt til andre med tilsvarende baggrund. Beskæftigelsen i den offentlige sektor er generelt fordelt på relativt få brancher – fortrinsvis offentlig administration, sundhed, socialvæsen (ældrepleje og børnepasning mv.) og uddannelse – og bortset fra administration er den private sektors betydning inden for disse brancher forholdsvis begrænset i Danmark. En del medarbejdere har dog kvalifikationer, som giver dem mulighed for at søge beskæftigelse i både den offentlige og private sektor. Brancheopdelingen af den offentlige og private beskæftigelse trækker dog alt andet lige i retning af mindre spillover-effekter, end hvis der var et stort sammenfald i faggrupperne.

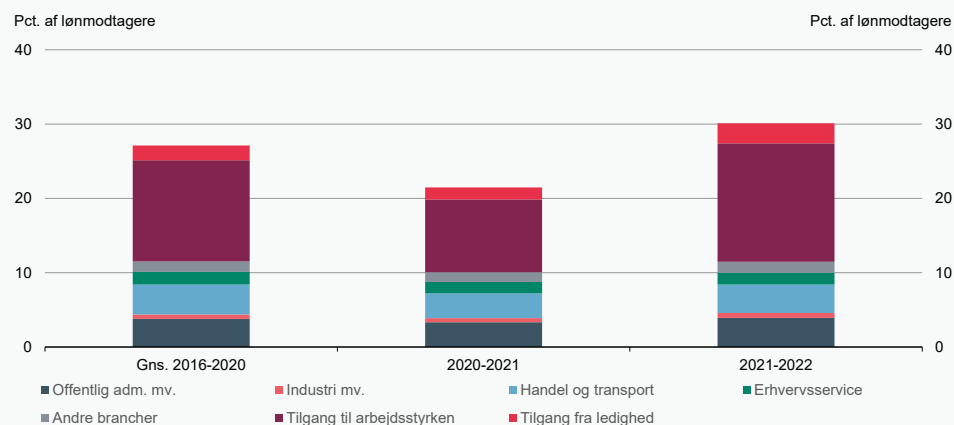
Modsat trækker, at det danske arbejdsmarked generelt er dynamisk med høj mobilitet og stor fleksibilitet. Det er blandt andet et resultat af den danske flexicurity model, som gør det let for medarbejdere at skifte job, og hvor virksomheder har fleksible rammer for at ansætte og afskedige medarbejdere. Høj jobmobilitet understøtter, at arbejdskraften allokeres til de job, hvor den efterspørges, og hvor produktivitetsvæksten (og lønudviklingen) er højest.

Dynamikken viser sig ved, at der er høj til- og afgang både inden for og på tværs af brancher, og det gælder både i perioder med op- og nedgang i økonomien. Der er også et vist, men mere begrænset flow af arbejdskraft mellem den private og den offentlige sektor, men også her sker jobskifte fra fx handel og transport samt erhvervsservice til offentlige job, *jf. figur 14*.



Figur 14

Tilgang af lønmodtagere til den offentlige sektor opgjort efter deres baggrund, januar 2016-2021



Anm.: Figuren viser, hvor nye beskæftigede i offentlig administration, undervisning og sundhed i januar 2021 var beskæftiget i januar 2020, samt tilsvarende status for januar måned i årene 2016-2020 sammenholdt med januar året forinden (gennemsnit over perioden). Øvrig tilgang dækker over nye beskæftigede, der ikke var lønmodtagere i januar året før, og omfatter fx studerende og indvandrede udlændinge.

Kilde: Finansministeriet, Økonomisk Redegørelse, maj 2021 (kapitel 2).

Generelt kommer nyansatte inden for de offentlige velfærdsjob således i overvejende grad fra andre offentlige stillinger eller er uden job tidligere (studerende eller ledige mv.). Der rekrutteres dog også personale fra den private sektor. I 2019 var det fx ca. 10 pct. af de nyansatte sygeplejersker og godt 12½ pct. af det nyansatte SOSU-personale, der tidligere havde været ansat i den private sektor, mens det for lærerne samt jurister og økonomer var omtrent 15 pct., jf. tabel 3.

Det største inflow fra den private sektor ses for SOSU-personale samt jurister og økonomer. Det er også disse faggrupper, der har det største outflow til den private sektor.<sup>32</sup> Set over femårsperioden 2014 til 2019 skiftede i alt godt 62.000 personer fra den private til den offentlige sektor og ca. 64.000 personer modsat.

Tabel 3

Nyansatte i den offentlige sektor i 2019 opdelt på sektortilknytning i 2014

Pct.	Fra andet offentligt fagområde	Fra privat sektor	Studerende	Ledig mv.	Nytilkomne i alt
Læger	14,7	3,9	63,7	17,7	36,1
Sygeplejersker	18,1	10,0	55,0	16,8	30,9
SOSU-personale	46,9	12,6	9,2	31,3	39,0
Pædagoger	34,6	7,4	35,7	22,3	36,7
Lærere	18,5	14,5	51,4	15,7	24,9
Jurister og økonomer	20,4	15,2	56,2	8,2	55,9

Anm.: Tabellen omfatter alene nyansatte inden for de forskellige faggrupper, som varierer betydeligt på tværs af fagområderne, jf. sidste søjle. For nærmere om opgørelsen se analyse af rekrutteringsforhold i den offentlige sektor (tabel 2.2).

Kilde: FM (2022): Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor.

<sup>32</sup> Se FM (2022): Rekrutteringsforhold i den offentlige sektor.

Den høje jobmobilitet understøtter, at økonomien relativt hurtigt kan tilpasse sig både konjunkturelle og strukturelle ændringer. En høj jobmobilitet peger ligeledes mod, at ændringer i de relative lønstigningstakter potentielt kan have forholdsvis store spillover-effekter – især i brancher, hvor der efterspørges nogenlunde samme type arbejdskraft.

Det vil dog blandt andet også afhænge af hvilke faktorer, der driver jobmobiliteten. Undersøgelser peger på, at bedre lønforhold er en faktor, der motiverer medarbejdere til jobskifte, men en række andre forhold spiller også ind.<sup>33</sup> Generelt oplever de fleste medarbejdere en forbedring af løn- og ansættelsesvilkår ved frivillige jobskifte.

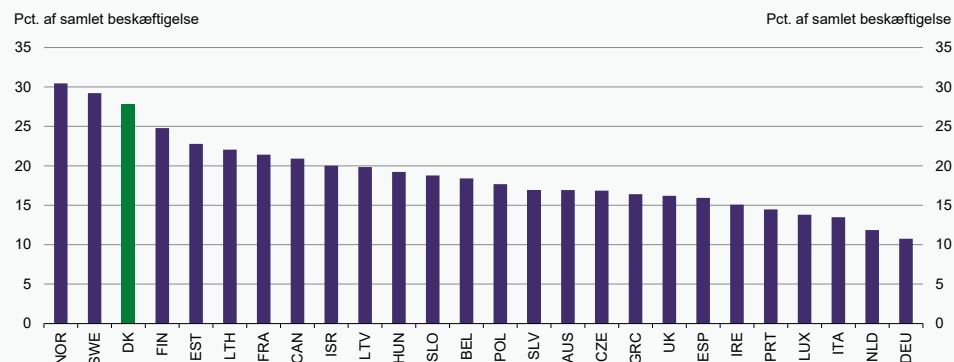
Samtidig har Danmark en stor offentlig sektor. Den offentlige beskæftigelse udgør knap 30 pct. af den samlede beskæftigelse, hvilket placerer Danmark i toppen blandt OECD-landene sammen med de andre nordiske lande, *jf. figur 15*. En stor offentlig sektor gør alt andet lige konkurrencen om arbejdskraft større, men kan også understøtte det samlede effektive arbejdsudbud fx ved at udbyde en række velfærdsydelse, *jf. ovenfor*.

---

<sup>33</sup> Se fx IDA (2016): Jobskifte og motivation for mobilitet.

Figur 15

Offentlig beskæftigelse i OECD-lande



Anm.: Opgjort på baggrund af nationalregnskabet. Gennemsnit af 2019 og 2020. [Opdateres med 2021, når der er data.]  
Kilde: OECD og egne beregninger.

En højere løn i den offentlige sektor relativt til den private sektor (eller en forbedring af vilkårene på anden vis), øger konkurrencen om arbejdskraften mellem de to sektorer, som beskrevet ovenfor.

**Konsekvenser for dansk økonomi ved relativt højere offentlige lønstigninger**

Lønudviklingen i den offentlige sektor kan således have afsmittende effekter på den private sektor og samfundsøkonomien generelt gennem flere kanaler.

Højere lønstigninger i den offentlige sektor vil forventeligt påvirke den private sektors lønudvikling i samme retning.<sup>34</sup> De øgede lønninger – både offentligt og privat – vil umiddelbart øge husholdningernes disponible indkomster og dermed privatforbruget. En stigning i de relative lønninger i Danmark i forhold til udlandet vil dog samtidig forværre lønkonkurrenceevnen.

Virksomhedernes lønkonkurrenceevne afhænger af udviklingen i løn, produktivitet og priser i Danmark relativt til udlandet. En stigning i de relative lønninger i Danmark i forhold til udlandet forværrer – alt andet lige – lønkonkurrenceevnen.<sup>35</sup> Tab af lønkonkurrenceevne kan svække dansk eksport og føre til lavere vækst og beskæftigelse. Det lavere pres på arbejdsmarkedet vil i så fald med tiden føre til lavere lønstigninger, hvormed lønkonkurrenceevnen genoprettes. En sådan genopretning sker via arbejdsløshed og løntilpasninger og kan derfor være langtrukket og forbundet med store omkostninger.

En gensidig afhængighed mellem løn og priser kan desuden potentielt føre til en såkaldt løn-pris-spiral, hvor højere priser udløser højere lønkrav, og de højere lønninger øger virksomhedernes omkostninger og udløser nye prisstigninger. Priser og lønninger vil på den måde presse hinanden op i en opadgående spiral. En sådan situation har ikke været observeret i mange år. Dette kan tolkes som udtryk for, at

<sup>34</sup> Ud over den direkte afsmittende effekt mellem de offentlige og private lønninger kan der også være en indirekte effekt gennem virksomhedernes køb af indenlandske serviceydelser. Denne er dog beskedent, idet de private erhverv kun i meget begrænset omfang køber offentlige serviceydelser.

<sup>35</sup> Der er forskellige mål for lønkonkurrencen, som ud over de relative lønforskelle i Danmark og udlandet også kan inddrage relative forskelle i produktivitet og priser. (hhv. de relative enhedslønoms-kostninger og den relative lønvote). Hvis produktiviteten i Danmark fx udvikler sig tilsvarende gunstig som lønningerne relativt til udlandet, eller virksomhederne kan tage mere for deres produkter og dermed opretholde deres indtjeningsmuligheder, forværres lønkonkurrenceevnen ikke nødvendigvis.

løndannelsen i den offentlige og private sektor under udviklingen af konjunkturer og dansk økonomi i denne periode, har understøttet makroøkonomisk stabilitet i lyset af konjunktur.

Et højere offentligt forbrug som følge af øgede offentlige lønudgifter vil isoleret set øge efterspørgslen i dansk økonomi på kort sigt. Højere offentlige lønstigninger kan dermed bidrage til at forstærke en eventuel højkonjunktur og dermed påvirke stabiliteten i økonomien, og omvendt til at understøtte efterspørgslen i en lavkonjunktur.

Herudover vil det medføre et øget finansieringsbehov, hvis lønudviklingen i den offentlige sektor overstiger lønudviklingen i den private sektor.<sup>36</sup> Udgifterne ved at øge de offentlige lønninger kan sammenholdes med, at lønsummen i den offentlige sektor udgør knap 375 mia. kr. (i 2021). En stigning i den offentlige gennemsnitsløn på fx 1 pct. vil således umiddelbart øge udgifterne til offentlige lønninger med ca. 3,7 mia. kr. årligt, svarende til en stigning i det offentlige forbrug på ca. 0,6 pct. Ud over den direkte effekt på den offentlige saldo i form af højere nominelle offentlige lønudgifter og dermed højere offentligt forbrug er der imidlertid også en indirekte effekt via større tilbageløb fra skatter og afgifter. Det følger af, at offentligt ansatte betaler indkomstskat og afgifter af øget privatforbrug.

Hvis højere offentlige lønstigninger påvirker de private lønstigninger opad, vil skatteindtægter mv. fra de privatansatte tillige forøges, mens udgifterne til overførselsindkomster øges, da satsreguleringen knytter udviklingen i overførselsindkomsterne til den private lønudvikling (med to års forsinkelse).

#### *Konsekvenser belyst i MAKRO-modellen*

Økonomiske modeller kan bruges til at illustrere de makroøkonomiske sammenhænge mellem offentlige lønninger og af samfundsøkonomien bredt set, og dermed konsekvenserne ved en stigning i de offentlige lønninger relativt til de private. Effekterne vil afhænge af den specifikke model og de antagelser, der lægges til grund for analysen.

Den nye makroøkonomiske model MAKRO er her anvendt til at illustrere sådanne effekter. MAKRO er udviklet med det formål at beskrive udviklingen i dansk økonomi og modellere konsekvenser ved økonomisk-politiske tiltag, *jf. boks 5*.

---

<sup>36</sup> Se note 12.

**Boks 5****Den økonomiske model MAKRO**

MAKRO er en ny økonomisk model udviklet i samarbejde mellem DREAM-gruppen og Finansministeriet. Formålet med modellen er at beskrive udviklingen i dansk økonomi på kort, mellemlangt og langt sigt samt at anvende modellen til vurderinger og konsekvensberegninger af, hvordan økonomisk-politiske tiltag påvirker økonomien, herunder den gradvise tilpasning til et langsigtetsniveau, samt til holdbarhedsberegninger.

MAKRO er grundlæggende en strukturmodel udbygget med reale og nominelle friktioner. Modellen bygger på nyere økonomisk teori, og udgangspunktet er repræsentative optimerende agenter med perfekt forudseenhed.

MAKRO's hovedfokus er de offentlige finanser, og modellen indeholder en detaljeret beskrivelse af den offentlige økonomi, herunder strukturel saldo og den finanspolitiske holdbarhedsindikator, og en detaljeret modellering af arbejdsmarkedet, husholdninger og virksomheder samt den offentlige sektor.

Den offentlige sektor i MAKRO er blandt andet karakteriseret ved, at der ingen målt produktivitet er i den offentlige produktion (input-baseret), og det nominelle offentlige forbrug følger som udgangspunkt det demografiske træk tillagt lønudviklingen (realt forbrug kan dog sættes eksogent).

Arbejdsmarkedet er karakteriseret ved, at reale friktioner (i at søge arbejde, finde de rigtige kandidater til et job og oplære disse) giver anledning til strukturel arbejdsløshed.

Husholdninger, som ikke er i beskæftigelse, vælger en jobsøgningsintensitet ud fra en afvejning af nytten ved jobsøgning i forhold til den potentielle gevinst fra at gå fra offentlig forsørgelse til lønindkomst. Der indgår ikke branchevalg i modellen. I stedet matches de jobsøgende tilfældigt med et ledigt job. Løn- og arbejdstidsforskelle mellem brancher skyldes kun sammensætningseffekter, og arbejdstid og løn er dermed uændret for en person, der skifter branche. Virksomheder vælger, hvor intensivt de ønsker at rekruttere under betingelse af, at rekruttering og oplæring er omkostningsfyldt.

Lønninger fastsættes ud fra modellerede lønforhandlinger mellem repræsentanter for de ansatte og for de private brancher. Offentligt ansatte får automatisk samme lønstigning som privatansatte. Lønnen kan på kort sigt ikke ændre sig i takt med efterspørgslen efter arbejdskraft. Modellen er en såkaldt Nash bargaining model, hvor virksomheder og fagforeninger forhandler lønnen. Der antages perfekt arbejdskraftmobilitet mellem sektorer (ens løn). I ligevægten er der proportionalitet mellem lønninger og produktivitet.

Kilde: DREAM (2021): MAKRO Model Documentation.

DREAM har for Lønstrukturkomitéen lavet forskellige scenarieanalyser i MAKRO for at illustrere mulige effekter ved at øge lønningerne i den offentlige sektor relativt til den private sektor.

Analyserne er udført i to trin, hvor der i de første scenarieanalyser ses isoleret på konsekvenserne ved at øge lønningerne i den offentlige sektor relativt til den private sektor, mens der i andet trin inddrages spillover-effekter fra de offentlige lønstigninger til den private sektors lønudvikling ved at modellere en såkaldt løn-løn-spiral. Modelberegningerne beror på en række antagelser, som er uddybet i fire baggrundsnotater fra DREAM, herunder at den offentlige beskæftigelse er politisk fastsat, og at der ikke tages højde for positive/negative arbejdsudbudseffekter af ændrede lønninger.

*Scenarieanalyser af offentlige lønstigninger uden spillover-effekter*

Der er opstillet forskellige scenarier for at illustrere mulige konsekvenser og sammenhænge ved at øge de offentlige lønninger relativt til de private, herunder i forhold til finansiering af de offentlige merudgifter, jf. boks 6. Der er alene tale om rent beregningstekniske antagelser.

Hvis lønningerne i den offentlige sektor øges med 1 pct. i forhold til lønningerne i den private sektor i MAKRO-modellen (engangseffekt), så niveauet permanent er 1 pct. højere, og merudgifterne er ufinansierede, vil det forværre den offentlige saldo og holdbarheden i dansk økonomi, mens den umiddelbare effekt på BNP vil være positiv.

Den positive effekt på den økonomiske aktivitet opstår, fordi husholdningernes købekraft og dermed privatforbruget øges som følge af de højere lønninger. Det fører samtidig til højere priser, som kan forringe de danske virksomheders konkurrenceevne og dermed eksporten.

Den offentlige saldo vil være permanent forværret, fordi merudgifterne til øgede offentlige lønninger ikke er finansieret, dvs. det finansieres gennem en øget offentlig nettogæld/lavere offentlig nettoformue. Holdbarhedseffekten opgøres til -0,09 pct. af BNP<sup>37</sup> og svarer til, at den offentlige saldo i gennemsnit forværres med 2,1 mia. kr. hvert år i al fremtid<sup>38</sup>.

Effekten på de offentlige finanser og holdbarheden i dansk økonomi vil afhænge af, hvorvidt merudgifterne er finansieret, og i givet fald hvordan (om det sker ved at reducere andre offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter). For at illustrere betydningen af dette, er der opstillet to alternative beregningstekniske scenarier. I det første er det lagt til grund, at stigningen i de offentlige lønninger finansieres ved at øge bundskatten tilsvarende, så de offentlige finansers holdbarhed er uændret. Dette medfører et mindre fald i efterspørgslen, og BNP er lidt lavere på langt sigt som følge af lavere privat forbrug, jf. boks 6.

I det andet alternativ scenarie er det lagt til grund, at stigningen i de offentlige lønninger ikke påvirker lønsummen i den offentlige sektor (den samlede ramme til offentlige lønninger er altså uændret), men at den offentlige beskæftigelse reduceres. Det svarer til en efterspørgselselasticitet på -1 – efterspørgslen efter ansatte falder altså svarende til stigningen i lønnen. I et sådant scenarie vil påvirkningen på de offentlige finanser umiddelbart være neutral. Der vil dog med tiden være en positiv effekt på de offentlige finanser, da den lavere offentlige beskæftigelse over tid vil medføre øget privat beskæftigelse og dermed øgede skatteindtægter. Skatteindtægterne fra de offentligt ansatte er uændrede, idet lønsummen i den offentlige sektor i dette scenarie netop antages at være uændret. I beregningerne er det ikke muligt at indregne eventuelle afledte effekter på det offentlige serviceniveau som følge af lavere offentlig beskæftigelse.

---

<sup>37</sup> Bemærk, at det i lighed med standardantagelsen I MAKRO er antaget, at overførelsesindkomster reguleres i forhold til den gennemsnitlige lønudvikling på arbejdsmarkedet. I praksis tager reguleringen udgangspunkt i lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Da de private lønninger i dette scenarie stiger mindre end de offentlige lønninger, vil det reducere holdbarhedseffekten til 0,06 pct., hvis det i stedet antages at overførelsesindkomster reguleres på baggrund af de private lønninger. En tilsvarende dynamik vil gøre sig gældende for de øvrige regneeksempler. Det bemærkes desuden, at opgørelsen af tilpasningsprocenten er politisk fastsat, jf. lov om en satsreguleringsprocent, og at der historisk har været parallelitet mellem den offentlige og private lønudvikling. Det er derfor en alt-andet-lige-betragtning, når det antages, at satsreguleringen i en situation, hvor den offentlige lønudvikling overstiger den private lønudvikling, fortsat kun vil følge den private lønudvikling.

<sup>38</sup> Det kan opgøres til en engangsudgift på i størrelsesordenen 240 mia. kr. i 2021 (svarende til nutidsværdien af de fremtidige udgifter).

## Boks 6

### Scenarieanalyser i MAKRO-modellen af en relativ lønstigning i den offentlige sektor i forhold til den private sektor – uden spillover-effekter til de private lønninger

DREAM har for Lønstrukturkomitéen undersøgt makroøkonomiske konsekvenser ved at øge lønningerne for offentligt ansatte med 1 pct. mere end for privatansatte, så de offentlige lønninger permanent ligger over de private (engangseffekt). Effekterne er beregnet i MAKRO, på den betaversion af modellen, (april-2022), som er offentlig tilgængelig.

I første omgang ses på de isolerede effekter af den relativt højere offentlige lønstigning i følgende tre scenarier, dvs. uden at der tages højde for spill-overeffekter til det private arbejdsmarked:

1. Den offentlige beskæftigelse holdes uændret, og de offentlige merudgifter er ufinansierede.
2. Den offentlige beskæftigelse holdes uændret, og de offentlige merudgifter finansieres ved en stigning i bundskatten.
3. Den offentlige beskæftigelse reduceres med 1 pct., svarende til stigningen i de offentlige lønninger.

I et scenarie 4 udvides analysen til at inddrage spillover-effekter på de private lønninger, *jf. boks 7*.

Scenarie 1-3 adskiller sig således i forhold til hvilke antagelser, der lægges til grund for finansieringen af merudgifterne. Herudover er de grundlæggende antagelser i de tre scenarier de samme. Den offentlige timeløn bestemmes ved en simpel reguleringsordning, og sammensætningen af ansatte i den offentlige og private sektor ændres ikke som følge af lønændringen.

*I scenarie 1* vil den højere offentlige løn øge husholdningernes indkomst, hvilket øger privatforbruget. Det leder til større prisstigninger, som medfører: 1) fald i eksporten og 2) højere løn i den private sektor. På kort sigt stiger den private beskæftigelse som følge af den øgede efterspørgsel, men beskæftigelseeffekten falder gradvist bort i takt med fald i eksporten og stigende private lønninger. Den private løn vil på lang sigt være ca. 0,03 pct. højere.

De offentlige finanser forværres permanent som følge af, at lønstigningen er ufinansieret. Holdbarhedseffekten er - 0,09 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo i gennemsnit forværres med 2,1 mia. kr. hvert år<sup>1</sup>.

*I scenarie 2* vil de offentlige finansers holdbarhed være uændret, fordi stigningen i de offentlige lønudgifter omtrent modsvares af en tilsvarende permanent stigning i bundskatten. Der ses bort fra skattestigningens effekter på arbejdsudbuddet. Overordnet set er de makroøkonomiske konsekvenser mere begrænsede. Der er et mindre fald i efterspørgslen, hvilket reducerer beskæftigelsen på kort sigt, mens BNP permanent er lidt lavere, fortrinsvis som følge af lavere privat forbrug. Den private timeløn er er knap 0,04 pct. lavere på langt sigt.

*I scenarie 3* vil ændringen i den offentlige løn og den offentlige beskæftigelse umiddelbart opveje hinanden (ca. uændret offentlig lønkvote) og dermed være neutral for de offentlige finanser. På sigt vil der dog være en positiv effekt på den offentlige saldo, fordi den private beskæftigelse og dermed skatteindtægterne øges., mens skatteindtægterne fra de offentligt ansattes lønsum er uændret. Den samlede beskæftigelse falder på kort sigt, men effekten forsvinder i takt med, at reallønnen falder, lønkonkurrenceevnen forbedres, eksporten stiger, og den private sektor absorberer de tidligere offentligt ansatte. Den private løn vil på lang sigt være 0,06 pct. lavere.

Holdbarhedseffekten er i dette scenarie 0,07 pct. af BNP, svarende til at den offentlige saldo i gennemsnit forbedres med 1,8 mia. kr. hvert år<sup>2</sup>.

For nærmere om antagelserne i de tre scenarier og effekterne henvises til DREAM's baggrundsnotater.

Anm.: <sup>1)</sup> Nutidsværdien af de fremtidige udgifter kan opgøres til en engangsudgift på i størrelsesordenen 240 mia. kr. i 2021. <sup>2)</sup> Nutidsværdien af de fremtidige indtægter kan opgøres til omtrent 325 mia. kr. i 2021.

Kilde: DREAM (2022): Scenarieanalyser af 1) Øgede offentlige lønninger, 2) Finansieret stigning i offentlige lønninger og 3) Højere offentlige lønninger – færre offentligt ansatte og 4) Finansieret stigning i offentlige lønninger.

### Scenarieanalyse af offentlige lønstigninger med spillover-effekter

Da der er et tæt samspil mellem det offentlige og private arbejdsmarked, og lønmodtagere skifter mellem de to sektorer, må det forventes, at en isoleret stigning i de offentlige lønninger vil have spillover-effekter på de private lønninger.

DREAM har lavet en analyse af sådanne spillover-effekter, hvor de øgede offentlige lønninger driver lønstigningerne i den private sektor med op. Analysen er lavet på en justeret version af MAKRO-modellen, idet der i standardmodellen kun er ét arbejdsmarked – dvs. at dynamikkerne på det private og offentlige arbejdsmarked er modelleret under ét. I den justerede model er arbejdsmarkedet i stedet opdelt i to

forskellige delmarkeder (det offentlige og det private), så jobsøgere kan vælge mellem at søge job i det private eller det offentlige, *jf. boks 7*.

Analysen skal ses i sammenhæng med tidligere empiriske studier af effekten af offentlige lønstigninger på private lønninger<sup>39</sup>, *jf. også boks 4*. Erfaringerne fra disse studier kan ikke overføres 1:1 til analysen, bl.a. da de dels ikke er baseret på dansk kontekst, samt da de undersøger sammenhængen mellem offentlige og private lønninger i andre forskellige situationer, herunder hvor de offentlige lønstigninger er finansierede. De effekter, der findes i studierne afspejler således også effekterne forbundet med finansieringen. Erfaringerne i den internationale litteratur er generelt, at effekten af offentlige lønstigninger på de private lønninger kører via rekrutteringskanalen, så ændringer i de relative lønninger mellem de to sektorer påvirker lønmodtagernes mobilitet på arbejdsmarkedet.

En række forhold omkring dansk økonomi, herunder navnlig den offentlige sektors og det offentlige arbejdsmarkeds størrelse, peger i retning af, at der må forventes væsentlige spill-over effekter fra den offentlige til private sektor. Det konkrete omfang er dog vanskeligt at bestemme, og kan blandt andet forventes at afhænge af i hvilket omfang den offentlige og private sektor konkurrerer om den givne arbejdskraft.

DREAMs analyse viser, at en stigning i de offentlige lønninger på 1 pct. relativt til de private vil medføre, at lønnen i den private sektor øges med godt 0,1 pct. på langt sigt. Det er på niveau med eller i underkanten af de effekter, som er fundet i tidligere empiriske studier, *jf. boks 7*. Resultatet af DREAMs analyse følger af den skærpede konkurrence mellem den offentlige og private sektor om arbejdskraften, som betyder, at de private virksomheder må øge lønnen for at tiltrække/fastholde medarbejdere. Den strukturelle beskæftigelse reduceres med godt 8.000 personer.

Da merudgifterne er ufinansierede, forværres de offentlige finanser. Holdbarhedsindikatoren reduceres med 0,19 pct. af BNP svarende til, at det offentlige budget i gennemsnit forværres med ca. 4,8 mia. kr. årligt i alt fremtid<sup>40</sup>. Størrelsen af merudgiften skal ses i lyset af faldet i den private beskæftigelse, som reducerer fremtidige skatteindtægter.

<sup>39</sup> ECB (2008): Interactions between private and public sector wages.

<sup>40</sup> Det kan omregnes til en nutidsværdi af de fremtidige udgifter på omtrent 670 mia. kr. i 2021.



## Boks 7

### Effekter af øgede lønstigninger i den offentlige sektor relativt til den private sektor – med spillover-effekter til de private lønninger

DREAM har for Lønstrukturkomitéen undersøgt de makroøkonomiske konsekvenser ved at øge de offentlige lønninger relativt til de private lønninger, hvor det er lagt til grund, at den relativt højere lønstigning i den offentlige sektor medfører spillover-effekter til de private lønninger og fører til en løn-løn spiral. Effekterne er belyst i justeret version af MAKRO-modellen, på en betaversion af modellen (juni 2022).

I grundforløbet i MAKRO er der ét arbejdsmarked, og husholdninger vælger således ikke hvilken branche, de ønsker at søge arbejde i, *jf. boks 5*. I det opstillede scenarie opdeles arbejdsmarkedet i to, og husholdninger vælger nu selv, i hvor høj grad de ønsker at søge job i henholdsvis den private og offentlige sektor. Ved jobsøgningen afvejes sandsynligheden for at få et job i en bestemt branche med den forventede løn. Dertil ændres forhandlingsmodellen i den private sektor, således at det højere lønniveau i den offentlige sektor ændrer forhandlingsalternativet for de private lønmodtagere. Konkret svarer det til den gennemsnitlige løn i økonomien, som er højere end lønniveauet i den private sektor.

I den opstillede model medfører en stigning i de offentlige lønninger relativt til de private, at arbejdstagere i højere grad søger job i den offentlige sektor (og mindre i den private). Derved bliver det sværere for den private sektor at rekruttere medarbejdere, og det presser lønnen i den private sektor op – fordi medarbejderne står i en stærkere forhandlingsposition som følge af, at den gennemsnitlige løn i økonomien er steget. Tilsvarende bliver det lettere for den offentlige sektor at rekruttere, fordi der er flere jobsøgere.

I den private sektor medfører lønstigningen, at forskellen mellem lønnen og marginalproduktet af arbejdskraften mindskes, hvilket reducerer virksomhedernes incitament til at ansætte folk. Den strukturelle beskæftigelse falder dermed. Den private sektor skal bruge flere ressourcer på rekruttering, hvilket medfører en lavere produktion og forringet konkurrenceevne.

I scenariet er det lagt til grund, at der er fuld konkurrence om arbejdskraften mellem den offentlige og private sektor. Der tages altså ikke højde for, at den offentlige sektor på dele af arbejdsmarkedet fylder en relativt stor andel. Der ses også bort fra, at andre forhold end løn har betydning for jobskifte, herunder individuelle præferencer og kompetencer. Endelig medtages heller ikke en eventuel effekt af, at en højere offentlig løn muligvis kan reducere ansættelsesomkostningerne, fordi det bliver lettere at rekruttere (effekten kan ikke måles, fordi den offentlige produktivitet ikke kan måles).

Det lægges til grund, at merudgifterne er ufinansierede, og de offentlige udgifter vokser dermed. Det betyder, at husholdninger oplever en indkomstfremgang, hvilket sætter sig i øget privatforbrug (på linje med scenarie 1 i boks 6). På kort sigt er effekten på beskæftigelsen dermed neutral, mens den på længere sigt falder til et nyt lavere strukturelt niveau i takt med, at eksporten falder.

Analysen finder, at lønnen i den private sektor øges med godt 0,1 pct. på langt sigt, og at den strukturelle beskæftigelse reduceres med godt 8.000 personer. Holdbarhedsindikatoren reduceres med ca. 0,2 pct. af BNP svarende til, at det offentlige budget i gennemsnit forværres med ca. 4,8 mia. kr. årligt i alt fremtid<sup>1</sup>. Størrelsen af merudgiften skal ses i lyset af faldet i den private beskæftigelse, som reducerer fremtidige skatteindtægter.

Anm.: For nærmere om scenariet og antagelser se DREAM-notatet. <sup>1</sup> Det kan omregnes til en nutidsværdi af de fremtidige udgifter på omtrent 670 mia. kr. i 2021.

Kilde: DREAM (2022): *Øgede offentlige lønninger – med effekter af direkte spillover til det private arbejdsmarked*.

## 3. Opsummering af potentielle effekter og konsekvenser af ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor

For at belyse effekter og konsekvenser ved ændrede lønstrukturer i den offentlige sektor er det nødvendigt at se lønstrukturerne i den offentlige sektor i lyset af løndannelsen på det danske arbejdsmarked på både kort og langt sigt, sammenhængene mellem den offentlige og private sektor og den offentlige sektors karakteristika og rammevilkår.

Løndannelsen på det offentlige arbejdsmarked har således væsentlig betydning for lønstrukturerne i den offentlige sektor, og på mulighederne og rammerne for ændringer af lønstrukturer. Samtidig er løndannelsen på det private arbejdsmarked afgørende for råderummet for den offentlige lønudvikling, samt for tilpasningen af de private lønninger, og dermed også forholdet mellem de offentlige og private lønninger

til ændrede markeds- og konjunkturforskeligheder. På kort sigt afspejler lønudviklingen på det private arbejdsmarked således bl.a. konjunkturforskeligheder, mens den på lang sigt følger produktivitetsudviklingen og inflationen.

Denne model for løndannelsen på det offentlige og private arbejdsmarked kan ses som udtryk for en bredere økonomisk stabilitetspolitik, herunder det danske fastkursregime. Den understøtter bl.a. den danske konkurrenceevne, samt at den offentlige og private sektor løbende understøtter hinandens udvikling. Over en årrække har den således bidraget til en lav og relativt stabil inflation og gode rammebetingelser for vækst og udvikling i dansk økonomi.

Den offentlige sektors karakter og grundvilkår indebærer, at løbende tilpasninger af lønstrukturerne i takt med ændringer af konjunkturer og forskellige udviklinger på tværs af brancher mv. ikke på samme vis finder sted som i den private sektor. Konkurrence om arbejdskraft med den private sektor kan dog medføre en vis løbende tilpasning af lønstrukturerne i den offentlige sektor. Dette indebærer bl.a. at lønstrukturerne i den offentlige sektor ikke nødvendigvis tilpasses til ændringer i produktivitet og/eller betalingsvillighed for specifikke arbejdsfunktioner/personalegrupper.

En eventuel ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor kan have en række forskellige effekter og konsekvenser internt i den offentlige sektor, for den private sektor og for samfundsøkonomien som helhed. Emnets karakter og kompleksitet indebærer, at spørgsmålet ikke kan belyses udtømmende inden for rammerne af komitéens arbejde. Ovenstående analyser illustrerer imidlertid et udfaldsrum for mulige effekter og konsekvenser, og hvordan de vil afhænge af en række forhold omkring den konkrete ændring, og den kontekst den sker i og størrelsesordenen af ændringen. Et særligt centralt spørgsmål er, hvorvidt ændringen af lønstrukturerne medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor afviger fra den private eller ej.

#### ***Ændrede lønstrukturer inden for rammerne af den private lønudvikling***

En ændring af lønstrukturerne kan have konsekvenser for en række forhold, herunder bl.a. fordelingen af arbejdskraften (ændrede rekrutterings- og fastholdelsesmuligheder), forholdet mellem løn og produktivitet, konkurrenceforholdene mellem den offentlige og private sektor, opgavetilrettelæggelsen i den offentlige sektor og medarbejdernes motivation.

De konkrete effekter og konsekvenser af en given ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor vil afhænge af i hvilket omfang ændringen harmonerer med de underliggende markedsforhold.

I en situation hvor ændringen af lønstrukturerne sker inden for rammerne af den private lønudvikling, vil en relativt højere lønstigning for én gruppe indebære en relativt lavere lønstigning for andre grupper. Dette indebærer umiddelbart, at de effekter og konsekvenser, der gør sig gældende for den gruppe, der opnår højere lønstigninger, modsvares af modsatrettede effekter for de grupper, der opnår relativt lavere lønstigninger.

Overordnet vil en ændring af lønstrukturerne påvirke rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne for de forskellige personalegrupper, hvilket over tid kan lede til en anden allokering af arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Umiddelbart vil rekrutterings- og fastholdelsesmulighederne forbedres for grupper, der opnår en relativt større lønstigning, fx ved at der tiltrækkes medarbejdere fra andre områder, eller ved at nuværende medarbejdere øger deres arbejdstid. Der kan dog også være modsatrettede effekter, hvis en relativt højere lønstigning giver anledning til, at nogle medarbejdere vælger af nedsætte deres arbejdstid.

Effekterne og konsekvenserne af ændrede lønstrukturer afhænger af, hvorvidt ændringen udligner en opstået lønforskel for nogle grupper mellem den private og offentlige sektor – og så at sige 'genopretter' den offentlige sektors konkurrenceposition – eller om den øger de offentlige lønninger relativt til de private for nogle grupper, og dermed resulterer i en forbedret konkurrenceposition for den offentlige sektor – hvilket bl.a. kan føre til løn-lønspiraler.

En ændring af lønstrukturerne i den offentlige sektor kan desuden have betydning for forholdet mellem løn og produktivitet for forskellige grupper i den offentlige sektor. Dette kan ændre omkostningerne ved at udbyde forskellige offentlige services, og få betydning for mulighederne for at udbyde forskellige offentlige services. Samtidig kan ændrede lønstrukturer også have effekter og konsekvenser for opgavetilrettelæggelsen i den offentlige sektor. De ændrede lønstrukturer vil således gøre det henholdsvis mere eller mindre fordelagtigt for arbejdsgiverne at anvende specifik arbejdskraft i opgaveløsningen – så der i højere grad anvendes den arbejdskraft, der bliver relativt billigere.

Der gælder særlige forhold omkring ændringer af lønstrukturerne, som sker af hensyn til ikke-markedsmæssige hensyn. For det første vil ændringen af lønstrukturerne umiddelbart opnå det ønskede hensyn fx forhandlingsmæssige eller solidaritetshensyn. For det andet er det særligt vanskeligt at belyse effekter og konsekvenser ved denne type af ændringer, da de ikke nødvendigvis harmonerer med de underliggende markedsforskel. Hvis dette ikke er tilfældet, kan sådanne ændringer medføre utilsigtede ubalancer og få konsekvenser for fx opgavevaretagelsen i den offentlige sektor, udbuddet af offentlige services og konkurrence i forhold til den private sektor.

Ændringer af lønstrukturerne, som ændrer de relative lønninger mellem personalegrupper, kan påvirke lønningerne for øvrige personalegrupper via reguleringsordningerne. Ændringen af lønstrukturerne inden for en personalegruppe vil ikke have en sådan effekt, og adskiller sig desuden bl.a. ved ikke at forudsætte relativt lavere lønstigninger til andre personalegrupper, samt ved i højere grad at give mulighed for at afspejle eventuelle produktivitsforskelle mellem medarbejderne i en personalegruppe.

***Ændrede lønstrukturer medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor afviger fra lønudviklingen i den private sektor***

Hvis en ændring af lønstrukturerne medfører, at lønudviklingen i den offentlige sektor afviger fra lønudviklingen i den private sektor kan det have effekter og konsekvenser for dansk økonomi ad flere kanaler. Disse effekter og konsekvenser vil i nogen grad bygge oven på de effekter og konsekvenser, der er illustreret ovenfor.

Der er set på effekter og konsekvenser i et scenarie, hvor den offentlige lønudvikling overstiger den private. De konkrete effekter og konsekvenser vil særligt afhænge af to forhold. For det første, skal en 'merlønstigning' finansieres på et tidspunkt, og effekterne afhænger af den konkrete finansieringsform. For det andet, om en relativt højere offentlige lønudvikling i den offentlige sektor medfører såkaldte spill-over effekter til den private sektor – dvs. om de 'smitter af' på den private sektor og leder til højere private lønstigninger. En række forhold omkring dansk økonomi peger i retning af, at spill-overeffekter må forventes i et vist omfang, mens det konkrete omfang dog er vanskeligt at bestemme, og blandt andet kan forventes at afhænge af, i hvilket omfang den offentlige og private sektor konkurrerer om den givne arbejdskraft.

Lønstrukturkomitéen har indhentet bidrag fra DREAM for at belyse konsekvenserne ved et scenarie, hvor de offentlige lønninger øges mere end de private, uden at dette medfører spill-overeffekter, og et scenarie hvor dette medfører spill-overeffekter.

I det første scenarie er der foretaget beregninger under antagelse af, at de øgede offentlige lønninger: 1) ikke finansieres, 2) finansieres ved øget bundskat eller 3) finansieres ved lavere offentlig beskæftigelse. De forskellige scenarier vil have forskellige effekter og påvirke dansk økonomi forskelligt. I scenarie 1 reduceres den finanspolitiske holdbarhed for eksempel, mens den er omtrent uændret i scenarie 2, og forbedres i scenarie 3. De forskellige effekter uddybes i boks 6.

I det andet scenarie er der foretaget en beregning af effekter og konsekvenser af en ufinansieret lønstigning på én pct. mere end den private lønudvikling til de offentligt ansatte, som medfører spill-overeffekter på den private lønudvikling. Denne analyse viser, at den strukturelle beskæftigelse på langt sigt reduceres med ca. 8.000 i takt med, at eksporten reduceres, at det private lønniveau vil være marginalt højere, og den finanspolitiske holdbarhed forværres.

Hvis en ændring af lønstrukturernes omvendt skulle medføre, at lønudviklingen i den offentlige sektor måtte blive lavere end lønudviklingen i den private sektor, vil det alt andet lige have modsatrettede effekter og konsekvenser til dem, der er beskrevet ovenfor.