

Forøgelse af ugentlig arbejdstid i den offentlige sektor¹

15. november 2011

Indledning

I nærværende notat belyses effekten af et marginaleksperiment omhandlende forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor med 2,3 timer om ugen med fuld lønkompensation svarende til, at offentlige ansatte selv betaler for deres frokost.

Eksperimenter forøgende arbejdstiden i DREAM vil i udgangspunktet afstedkomme permanente ændringer i strukturløsheden, der er foranlediget af arbejdstidens indvirkning på satsreguleringen. Effekten er funderet i antagelsen om, at der i DREAM traditionelt ikke eksisterer et sektoruafhængigt arbejdstidsindeks, hvorfor ændringer i arbejdstiden i udgangspunktet indvirker på samtlige sektorer og da de private sektorer således også er omfattet tillades arbejdstidseffekten at indvirke på satsreguleringen. I det en arbejdstidsændring, der udelukkende er restringeret til den offentlige sektor ikke bør påvirke satsreguleringen, er det i nærværende eksperiment antaget at øget arbejdstid i den offentlige sektor ikke direkte påvirker satsreguleringen.

Under antagelse om uændret lønsum og forbrug i den offentlige sektor, vil ændringen afstedkomme, at antallet af ansatte i denne sektor reduceres med knap 51.000 personer i 2050. Den tilsvarende tilgang af ansatte i de private sektorer afstedkommer en stigning i den produktive beskæftigelse, der på sigt medfører større produktion, indkomst og forbrug. Et forhøjet aktivitetsniveau styrker de offentlige indtægter, som i begge forløb vil dominere stigningen i de offentlige udgifter. Således vil scenariet resultere i en forbedring af den primære saldo og vil dermed formindske det offentliges fremtidige finansieringsproblem. Holdbarhedsindikatoren forbedres med 0,5 pct. af BNP, hvilket i 2010-niveau svarer en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 8,6 mia. kr.² (jf. tabel 1).

Tabel 1 – Finanspolitisk holdbarhedsindikator

	HBI ændring (Procentpoint)	HBI ændring (Mia. kr.)
Forøget arbejdstid	0.5	8.6

¹ Denne analyse er bestilt af DA.

² I følge Danmarks Statistik udgjorde BNP i 2010 1742,7 mia. kr.

Tekniske forudsætninger for beregningerne

Årsagen til, at eksperimenter forøgende det fuldtidsækvivalente arbejdsudbud i DREAM sædvanligvis bidrag til en permanent ændring i strukturledigheden er funderet i fagforeningernes adfærd kombineret med antagelsen om, at ændringer i arbejdstiden indvirker på satsreguleringen. Fagforeningerne begrænser det effektive arbejdskraftsudbud således, at medlemmernes disponible indkomst korrigeret for disnyttens ved arbejde maksimeres. Bestemmelse af det fagforeningsbestemte arbejdskraftudbud sker under hensyntagen til, at et arbejdsudbud, der ligger under det, som det enkelte individ ville udbyde udløser ledighedsunderstøttelse. Disse antagelser genererer et arbejdsudbud, der er lavere end det, som det enkelte individ ville vælge og dermed øget ledighed. I tilfældet hvor satsreguleringen ændres med arbejdstiden, vil det relative forhold mellem ledighedsunderstøttelse og realløn stige, hvorfor ledigheden grundet formuleringen af fagforeningernes optimeringsproblem vil øges³.

Eftersom udviklingen i ledigheden således afhænger af udviklingen i forholdet mellem understøttelse og løn og det ikke ønskes, at en ændring i arbejdstiden i den offentlige sektor skal indvirke på satsreguleringen og dermed øge omtalte forhold, er det i marginaleksperimentet antaget at ændringer i arbejdstiden i den offentlige sektor ikke direkte påvirker satsreguleringen. Således opnås uændret strukturel ledighed ved forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor.

Offentlig og privat beskæftigelse bestemmes i DREAM ud fra hvor stor en andel af den samlede lønsum, den respektive sektor tegner sig for. Forøgelse af arbejdstiden gennemføres under antagelse om fuld lønkomensation i den offentlige sektor, hvilket effektivt udmøntes i en antagelse om uændret offentlig lønsum på bekostning af lavere offentlig beskæftigelse. Grundet den uændrede strukturelle ledighed, svarer nedgangen i den offentlige beskæftigelse netop til merbeskæftigelsen i de private sektorer. Dette afstedkommer en stigning i beskæftigelsen målt i produktive enheder, hvilket afstedkommer en stigning i BNP.

Marginaleksperimentet er afviklet som stød til til DAs grundscenarie, der har 2008 som basisår. DAs Grundscenarie adskiller sig fra DREAM's langsigtede økonomiske fremskrivning fra 2011 ved at inkludere opdateret data for den funktionelle fordeling af den offentlige forbrugsudgift, tilbagetrækningsaftalen i Reformpakken 2020 fra maj 2011, en antagelse om permanent mervækst på 0,25 procent p.a. i de offentlige sundheds- og ældreplejeudgifter indtil år 2100, samt en ophævelse af skattestoppets nominalprincip fra 2012 for andre skatter og afgifter end ejendomsværdibeskatningen. Forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor annonceres over for modellens agenter samme år, som stigningen i arbejdstiden indføres, hvilket er i år 2012.

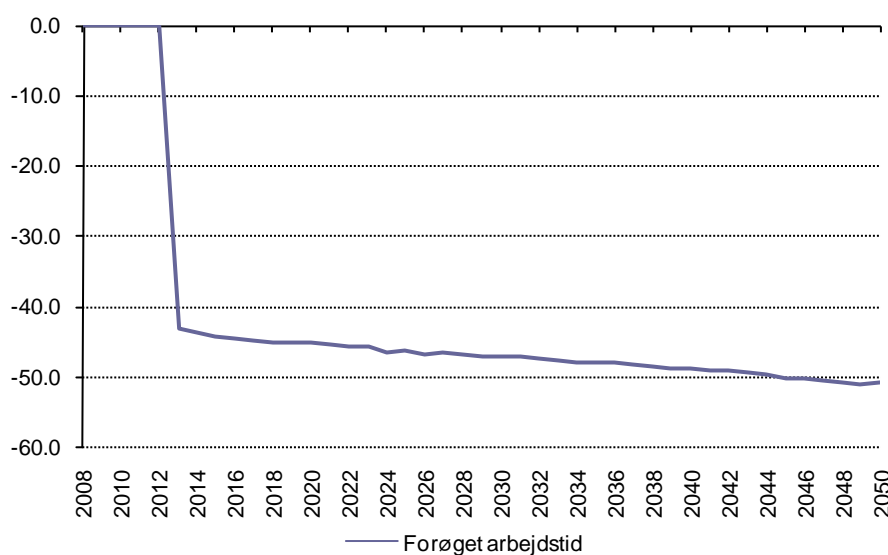
Holdbarheden sikres gennem den såkaldte udenlands-lukning, hvor det antages, at transfereringer fra udlandet til den offentlige sektor vælges endogen i år 2080 og frem således, at det samlede forløb er holdbart. Disse transfereringer bruges herefter til at beregne holdbarhedsindikatoren, der bestemmes som den tilbagediskonterede værdi af de nødvendige transfereringer.

³ En mindre del af årsagen til, at ledigheden stiger, når arbejdstiden øges skal findes i, at arbejdsudbudselasticiteterne i fagforeningens optimeringsproblem afviger fra individets. Denne forskel er ligeledes elimineret i det nye grundforløb.

Makroøkonomisk virkning

Stigningen i den gennemsnitlige arbejdstid afstedkommer en stigning i det timekorrigerede arbejdsudbud og dermed i beskæftigelsen målt i produktive enheder. Sidstnævnte stiger med ca. 3,3 pct. gennem hele fremskrivningen og er en sammenvæjning af beskæftigelsen målt i antal personer og de pågældendes produktivitet og arbejdstid. Den samlede beskæftigelse målt i antal personer er som nævnt uændret, hvilket dækker over en overflytning af ca. 51.000 personer i 2050 fra den offentlige til de private sektorer, idet samme produktion i den offentlige sektor nu kan opnås med et færre antal beskæftigede.

Figur 1 – Ændring i den offentlige beskæftigelse, 1000 personer



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Faldet i beskæftigelsen på knap 51.000 personer svarer til et fald på 5,4 pct. relativt til grundforløbet, jf. Figur 1. Som nævnt tidligere vil ændringen i den offentlige beskæftigelse normalt afspejle ændringen i det kollektive offentlige forbrug, der antages at følge udviklingen i BNP. Det individuelle offentlige forbrug drives af den demografiske udvikling og mervækst og er derfor uændret. Eftersom også det kollektive offentlige forbrug i eksperimentet her er fastholdt på niveauet i grundforløbet, vil velfærdsniveauet forringes, men som nævnt er det vurderet, at denne restriktion er meningsfuld sammenholdt med antagelsen om uændret offentlig lønsum og bidrager til at isolere betydningen af øget arbejdstid på beskæftigelsen.

Eftersom de i forvejen beskæftigede nu udbyder flere produktive enheder, er der et merudbud i forholdet til beskæftigelsesbehovet i den offentlige sektor. Som konsekvens falder beskæftigelsen målt i antal personer i den offentlige sektor. De private sektorer absorberer hele den overflødige beskæftigelse fra den offentlige sektor, hvilket afstedkommer en stigning i den produktive beskæftigelse.

I 2050 opnås en stigning i BNP relativt til grundforløbet på 1,4 pct., jf. Tabel 2. Grundet stigningen i beskæftigelsen målt i produktive enheder forekommer der øgede investeringer i de private sektorer, mens investeringsbehovet i den offentlige sektor er uændret relativt til grundforløbet.

Mængden af jord og eksportmarkedernes størrelse kan ikke følge med den almindelige opskalering af økonomien, som den stigende produktive beskæftigelse giver anledning til. Prisen på jord stiger således brat med ca. 3,5 pct. i alternativscenariet. Outputprisen i den udenlandskonkurrerende sektor falder brat med 0,4 pct.. Eksporten stiger som følge af det lave prisniveau og vil være øget med 1,7 pct. i 2050. Det faldende prisniveau medfører et fald i reallønnen. Således falder produktreallønnen i den udenlandskonkurrerende sektor og reallønnen (defineret ud fra forbrugerprisindekset) begge på sigt med ca. 0,6 pct.

På grund af stigningen i det private forbrug vil importen stige, men idet eksporten stiger relativt mere, vil betalingsbalancen gradvist forbedres gennem det alternative forløb.

Tabel 2 – Makroøkonomisk virkning af forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor, reale termer

	2015	2020	2025	2030	2040	2050
	----- Indeks, grundforløb = 100 -----					
BNP	101.2	101.2	101.3	101.3	101.4	101.4
Privat forbrug	100.4	100.5	100.5	100.5	100.6	100.6
Offentligt forbrug	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Individuelt offentligt forbrug	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Kollektivt offentligt forbrug	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Eksport	101.3	101.5	101.6	101.6	101.7	101.7
Import	100.6	100.4	100.4	100.4	100.5	100.5
Investeringer	103.2	101.6	101.4	101.4	101.4	101.4
Beskæftigelse, 1000 pers.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Private sektorer	100.3	100.3	100.3	100.3	100.3	100.4
- Offentlige sektor	99.2	99.2	99.2	99.2	99.2	99.2
	----- Ændring, procentpoint -----					
Arbejdsløshed, procent	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Offentlige budget overskud, pct. af BNP	0.6	0.6	0.7	0.9	1.2	1.5
- Offentlige primære budget overskud	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
- Offentlige netto rente udgifter	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.7	-1.0

Kilde: Egne beregninger

De offentlige finanser

Det stigende aktivitetsniveau vil afstedkomme en stigning i de samlede offentlige indtægter i alternativforløbet relativt til grundforløbet, hvorfor det i 2050 kan konstateres, at de samlede indtægter er steget med ca. 0,7 pct. relativt til grundforløbet.

Stigningen i beskæftigelsen målt i produktive enheder vil trods faldet i reallønnen bidrage til forøgelse af skattebasen for husholdningerne, hvilket vil føre til øget indtjening fra kildeskatter. Samtidig vil øget produktion bidrage til øgede indtægter fra selskabsskatter. Grundet stigningen i BNP vil indtægterne fra kildeskatter dog udgøre en mindre andel af BNP i alternativforløbet relativt til grundforløbet. I marginaleksperimentet er provenuet fra selskabsskatter dog steget mere end BNP, hvorfor indtægterne fra denne post relativt til BNP på sigt er højere end i grundforløbet, jf. Tabel 3. Provenuet fra ejendomsskatter vil stige som følge af de markant stigende jordpriser, hvilket trods stigende BNP vil medføre, at pågældende skatter udgør en højere andel af BNP end i grundforløbet. Det forøgede private forbrug og investeringer afstedkommer desuden stigninger i indtægten fra moms- og afgifter, der dog for førstnævntes vedkommende ikke er tilstrækkelige til, at posten i alternativforløbet udgør en større andel af BNP end i grundforløbet.

Tabel 3 – Virkning på de offentlige finanser af forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor, relativ ændring i BNP andele, indeks.

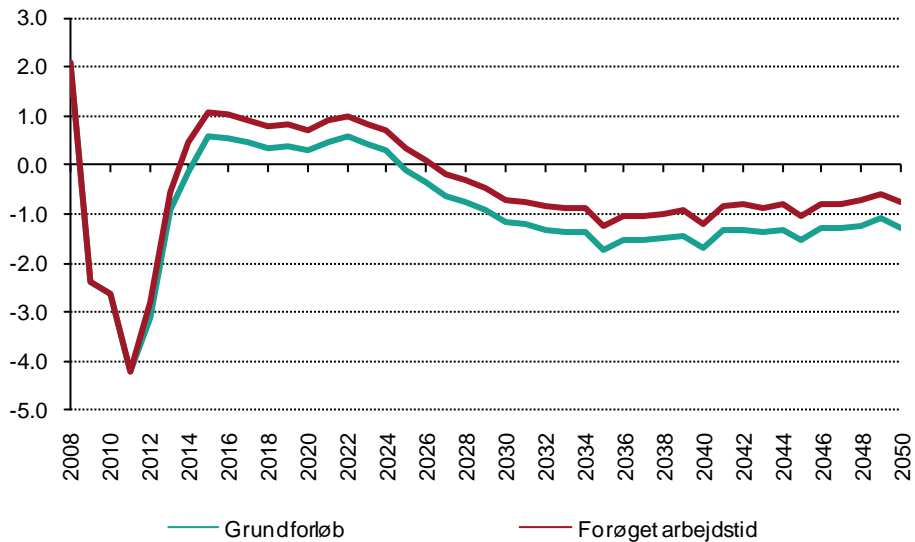
	2015	2020	2025	2030	2040	2050
	----- Indeks, grundforløb = 100 -----					
Offentlige indtægter	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8
- Direkte skatter	99.8	99.8	99.9	99.9	99.9	99.9
- Kildeskatte	99.8	99.8	99.8	99.8	99.9	99.9
- Selskabsskatte	100.0	99.9	100.0	100.1	100.2	100.4
- Andre direkte skatte	99.7	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
- Indirekte skatte	100.0	99.9	99.9	99.9	99.9	99.9
- Moms	99.9	99.6	99.6	99.6	99.6	99.6
- Punktafgifter	99.8	99.9	99.9	99.9	100.0	100.0
- Ejendomsskatte	100.6	100.9	101.0	101.0	101.1	101.0
- Andre indirekte skatte	100.9	100.9	100.9	101.0	101.0	101.0
- Anden indkomst	98.8	98.9	98.9	98.9	98.9	98.9
Offentlige udgifter	98.8	99.0	98.9	98.9	98.9	98.9
- Offentlige kollektive forbrug	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Offentligt individuelt forbrug	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Sundhedsudgifter	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Udgifter til uddannelse	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Socialomsorg	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Andet individuelt forbrug	98.9	99.0	99.0	99.0	98.9	98.9
- Offentlige indkomstoverførsler	98.2	98.6	98.5	98.5	98.5	98.5
- Folkepension	98.1	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- Efterløn	98.1	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- Førtidspension	98.1	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- Dagpenge	99.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0
- Kontanthjælp	98.5	99.2	99.2	99.1	99.1	99.1
- Barselsdagpenge	98.1	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- SU	98.1	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- Andre indkomst overførsler	98.2	98.5	98.5	98.4	98.4	98.4
- Offentlige investeringer	98.9	98.9	98.9	98.9	98.9	98.9
- Andre udgifter	100.0	100.1	100.0	100.0	99.9	99.8

Kilde: Egne beregninger

Indførelse af længere arbejdstid i den offentlige sektor vil grundet lønfaldet og antagelsen om satsreguleringens tilknytning til lønudviklingen medfører lavere offentlige udgifter i alternativforløbet. Således falder de samlede offentlige udgifter ca. 0,3 pct.. Eftersom ledigheden er uændret og forhøjelse af arbejdstiden ikke indbefatter, at personer uden for arbejdsstyrken inddrages i denne, vil antallet af personer tilknyttet overførsler være uændret relativt til grundforløbet. Udgifterne til indkomstoverførsler falder derfor alene grundet lønnens effekt på satsreguleringen. Kombineret med stigningen i BNP vil indkomstoverførslerne i marginaleksperimentet udgøre en mindre andel af BNP end i grundforløbet.

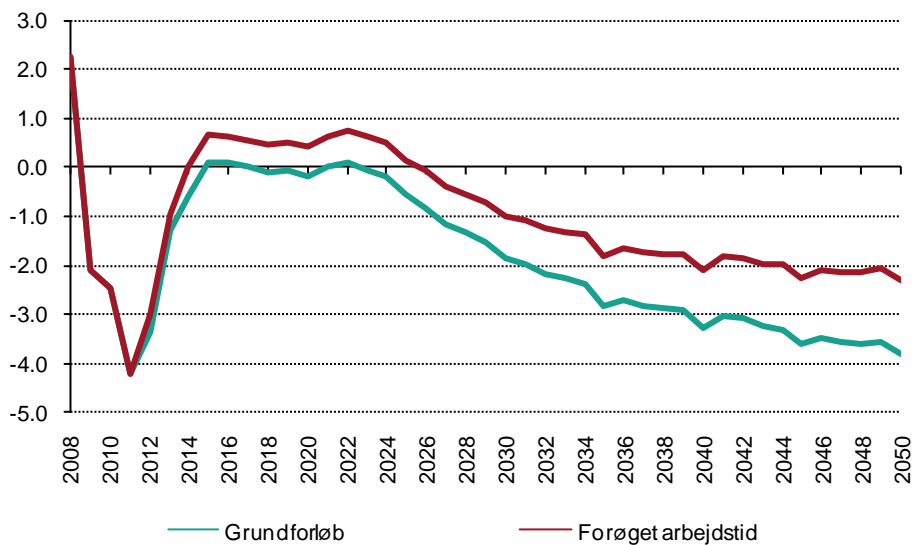
Udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter vil resultere i en forbedring af den offentlige faktiske saldo relativt til grundforløbet, jf. Figur 2. Den primære saldo målt i procent af BNP forbedres med 0,4 procentpoint i 2020 og med 0,5 procentpoint i 2050. Dette svarer i 2010 priser til en forbedring af den primære offentlige saldo med 7,3 mia. kr. i 2020 og med 8,8 mia. kr. i 2050 (jf. tabel 4). Den finanspolitiske holdbarhed forbedres med 0,5 procentpoint, svarende til en årlig forbedring på 8,6 mia. kr. i 2010 priser.

Figur 2 - Virkning af en forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor på det primære offentlige budgetoverskud pct. af BNP



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Figur 3 - Virkning af en forøgelse af arbejdstiden i den offentlige sektor på det offentlige budgetoverskud, pct. af BNP



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Tabel 4 – Ændring af den primære offentlige saldo ved en permanent sænkning af kollektiv offentligt forbrug, Pct. af BNP

	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Forøget arbejdstid	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5

Kilde: Egne beregninger på DREAM.