



# ARBEJDSMARKEDSRAPPORT 2011

Vækst og velstand  
– udfordringer for den offentlige sektor



Arbejdsmarkedsrapport 2011  
© Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) består af 13 arbejdsgiverorganisationer inden for industri, handel, transport, service og byggeri.

DA's formål er som hovedorganisation at koordinere overenskomstforhandlinger og varetage medlemsorganisationernes interesser i forhold til det politiske system.

Ansvarsh. redaktør: Lotte Katrine Ravn  
Øvrige forfattere: Christina Bjørnbak Hallstein, Jens Troldborg,  
Maja Bejbro Andersen, Martin Jeppesen og Martin Steen Kabongo

Grafisk design: DA Forlag  
Produktion: DA Forlag  
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk a/s  
DA-varenr.: 55398  
Udgivet: Januar 2012  
ISBN: 978-87-7755-539-8

# Arbejdsmarkedsrapport 2011



Januar 2012



## Forord

Danmark og hele den vestlige verden står med massive økonomiske udfordringer. Beskæftigelse, velstand og virksomhedernes konkurrenceevne er under pres, og der er ikke udsigt til bedring af konjunkturerne foreløbig.

En krise så grundlæggende som denne kræver nye løsninger. Et nødvendigt sted at lede er i styringen af den offentlige sektor. Danmark har verdens største offentlige sektor, og den fylder mere og mere af samfundsøkonomien.

Den måde, den offentlige sektor er indrettet på, er ikke langtidsholdbar. En gennemsnitsdansker modtager igennem sit liv flere penge fra den offentlige sektor, end personen betaler tilbage.

En så stor offentlig sektor hæmmer væksten i den private sektor, fordi det høje skattetryk i for lille grad tilskynder til at arbejde og gøre en ekstra indsats. Samtidig er der mange offentligt ansatte og personer i den erhvervsaktive alder på overførselsindkomst. Det gør det sværere for private virksomheder at rekruttere den nødvendige arbejdskraft.

Fremtidens økonomiske udfordringer bliver forstærket af, at den demografiske udvikling modarbejder os i de kommende år. De erhvervsaktive skal forsørge betydeligt flere ældre. En nytænkning af den offentlige sektor skal bidrage til fundamentet for fremtidig velstand og velfærd og dermed sikre, at Danmark også fremover er et af verdens rigeste lande.

Arbejdsmarkedsrapport 2011 sætter fokus på de grundlæggende problemer i den offentlige sektor og peger på områder, hvor der er potentiale for at mindske udgifterne, modernisere overenskomsterne og effektivisere, så der kan frigives arbejdskraft til de private virksomheder.

Dansk Arbejdsgiverforening håber, at rapporten vil medvirke til at øge forståelsen for omfanget af de enorme udfordringer, som Danmark står over for, og nødvendigheden af at reformere den offentlige sektor.

*Torben Dalby Larsen*

Formand for Dansk Arbejdsgiverforening



# Indhold



	<b>Sammenfatning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Arbejdskraft, velstand og den offentlige sektor</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>Den offentlige sektor i profil</b>	<b>75</b>
<b>3</b>	<b>Stram udgiftsstyring og øget effektivitet i den offentlige sektor</b>	<b>119</b>
<b>4</b>	<b>Offentlige overenskomster – mere central styring end lokalt råderum</b>	<b>175</b>
<b>5</b>	<b>Arbejdsmarkedet i tal</b>	<b>231</b>
	<b>Litteraturliste</b>	<b>277</b>





# Sammenfatning



<b>Den offentlige sektor på blind vej</b>	<b>9</b>
<b>Konstant pres for bedre service</b>	<b>12</b>
<b>Svag vækst i arbejdsstyrken fremover</b>	<b>14</b>
<b>Stort fremtidigt plejebæhov og offentligt ansatte på vej på pension</b>	<b>16</b>
<b>Manglende individuel løn og overenskomster, der forhindrer udvikling</b>	<b>23</b>
<b>Budgetter, der ikke bliver overholdt</b>	<b>27</b>
<b>Mangel på effektivitet og store kommunale forskelle</b>	<b>30</b>
<b>For lidt konkurrenceudsættelse</b>	<b>31</b>
<b>Politikerne bestemmer Danmarks fremtidige velstand</b>	<b>33</b>



## Den offentlige sektor på blind vej

For 50 år siden var der 10 beskæftigede i den private sektor for hver offentligt ansat i Danmark. I dag er der 2,3 privat beskæftigede pr. offentligt ansat. Siden 1960 er antallet af privat beskæftigede faldet med 77.000 personer. Den offentlige beskæftigelse er i samme periode steget med 637.000 personer.

**637.000 flere offentligt ansatte på 50 år**

Den store udvidelse af den offentlige sektor et gået hånd i hånd med en tilsvarende udvidelse af arbejdsstyrken og store produktivitetsløft i den private sektor.

Men den offentlige sektor befinder sig på en blind vej. Arbejdsstyrken vil ikke fortsætte med at vokse, den private sektors konkurrenceevne lider, og gældskrisen har ramt hele Europa hårdt. Det er – så langt øjet rækker – ikke muligt at finansiere de offentlige udgifter i tilstrækkelig grad i Danmark. Pengene slår ikke til, og derfor skal der skiftes kurs i den offentlige sektor.

**Aldrende arbejdsstyrke presser dansk økonomi**

Det er en forudsætning, at den offentlige sektor bliver gennemgribende reformeret, hvis dansk erhvervsliv fremover skal kunne klare sig i den internationale konkurrence. Uden et nysyn på den offentlige sektor bliver det svært at skabe vækst i økonomien. Og uden vækst kan Danmark ikke længere opretholde det høje velstandsniveau, vi har været vant til.

**Reform af offentlig sektor nødvendig**

Hovedudfordringerne for den offentlige sektor er:

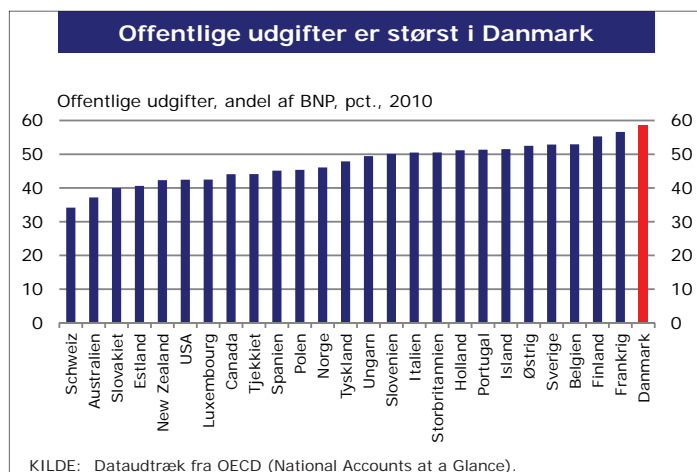
- Konstant pres for bedre service
- Svag vækst i arbejdsstyrken fremover
- Stort fremtidigt plejebæhov og offentligt ansatte på vej på pension
- Manglende individuel løn og overenskomster, der forhindrer udvikling
- Budgetter, der ikke bliver overholdt

- Mangel på effektivitet og store kommunale forskelle
- For lidt konkurrenceudsættelse.

### Størst offentlig sektor i verden

Danmark har i dag verdens største offentlige sektor. De offentlige udgifter udgør næsten 60 pct. af den samlede danske produktion, jf. figur 1.

Figur 1

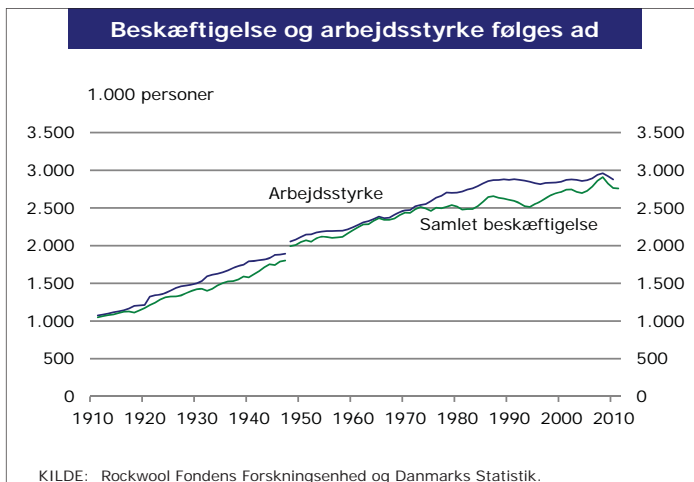


### Uholdbart at udgifter overstiger indtægter

Fordi den offentlige sektor er så stor som den er, er reformer af sektoren helt afgørende for, at dansk økonomi igen kan vokse. Det er uholdbart, at udgifterne til den offentlige sektor overstiger indtægterne, og at gælden dermed stiger.

Danmark har verdens højeste skattetryk. Yderligere skatter på arbejde vil kun forværre problemerne, fordi Danmark er nået et punkt, hvor øgede skatter ikke længere vil øge skatteprovenuet. Højere skatter på arbejde er derfor ikke en løsning.

I de seneste 100 år er arbejdsstyrken i Danmark tredoblet. Det har muliggjort det høje danske velstandsniveau, hvor beskæftigelsen er vokset med arbejdsstyrken, jf. figur 2.



Figur 2

Der er positiv sammenhæng mellem et større arbejdsudbud og velstand. De OECD-lande, der har udvidet arbejdsstyrken mest siden 1970, har også haft den største vækst i BNP.

Tidligere var Danmark et af de mest velstående lande i OECD målt ved BNP pr. indbygger. I de seneste år er Danmark rykket ned ad rangstigen. Fra at ligge på en syvende plads i 1970, er Danmark i dag på en niende plads i forhold til velstand pr. indbygger. Hvis vi ikke får øget vækstpotentialet, vil vi i 2020 ryge ned på en 16.-plads.

**Uden vækst rykker Danmark ned ad velstandsranklisten**

I fremtiden vil arbejdsstyrken med de nuværende regler og erhvervsdeltagelse ikke stige i samme omfang som tidligere. Uden reformer vil en fortsat velstandsstigning kun i meget begrænset omfang komme fra en større arbejdsstyrke. Arbejdsstyrken steg med i gennemsnit 13.000 personer om året i perioden 1948-2010. I de næste ti år ventes arbejdsstyrken at stige med 5.000 personer om året.

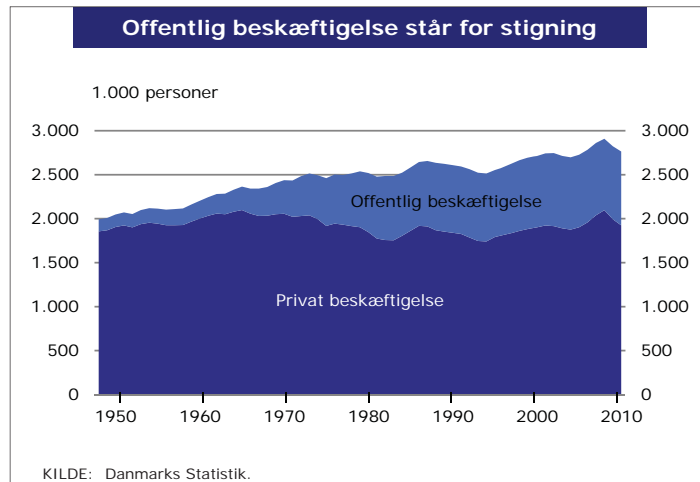
Skal Danmark igen blive blandt de ti rigeste lande i OECD i 2020, skal arbejdsstyrken udvides med 200.000 personer, der i dag er i offentlig forsørgelse.

## Konstant pres for bedre service

**Kun offentlig beskæftigelse er steget**

Siden 1960 er beskæftigelsen i Danmark steget med 560.000 personer, men hele stigningen er sket i den offentlige sektor, jf. figur 3.

Figur 3



**Kvinder årsag til udvidelse af arbejdsstyrke**

Arbejdsstyrken er i samme periode udelukkende udvidet, fordi et stort antal kvinder er kommet ind på arbejdsmarkedet. To tredjedele af disse kvinder er blevet ansat inden for offentlig service og pleje. En del af disse opgaver, som f.eks. børnepasning, blev tidligere varetaget i hjemmet.

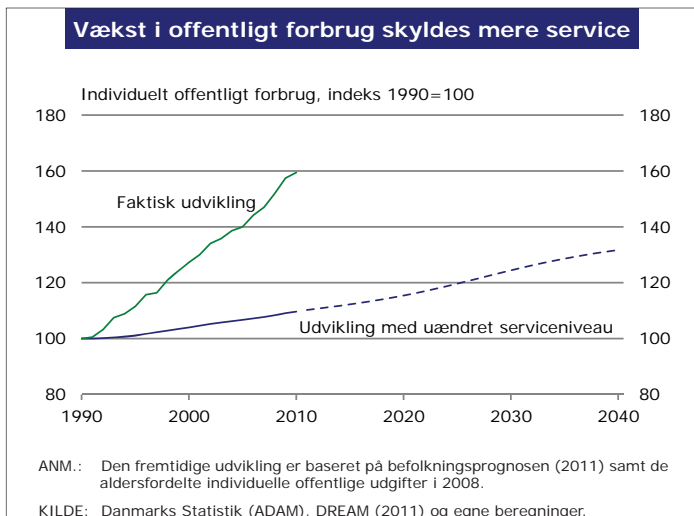
**Politikerne bestemmer størrelse på offentlig sektor**

Den offentlige sektor i Danmark er stor, fordi det er politisk besluttet, at den offentlige sektor i stor udstrækning både skal bestille, udføre og betale en lang række serviceydelser. Det har stor indflydelse på effektiviteten. Der er nogle opgaver, der bedst bliver løst kollektivt, fordi der mangler et marked for opgaven. Men en stor del af de opgaver, som den offentlige sektor løser, bliver varetaget i den offentlige sektor, fordi det er politisk besluttet. Det drejer sig f.eks. om driften af plejehjem og undervisningen på landets universiteter. Der er intet til hinder for, at den offentlige sektor f.eks. betaler og bestiller, mens en privat sektor udfører en given opgave.

Gennem de seneste 30 år er udgifterne til offentligt forbrug steget betragteligt. Størstedelen af væksten i den offentlige sektor skyldes udvidelser og forbedringer af den offentlige service, f.eks. fordi der er kommet nye og dyrere behandlingsmetoder i sundhedsvæsenet, eller fordi der bliver tilbudt mere specialundervisning i skolerne. Stigningen skyldes kun i mindre grad en ændret befolknings sammensætning. Det er derfor primært politiske beslutninger om at højne kvalitetsstandarderne i den offentlige sektor, der har drevet det offentlige forbrug opad.

**Vækst i offentligt forbrug skyldes især serviceforbedringer**

I dag er det faktiske offentlige forbrug markant højere, end hvis det offentlige serviceniveau fra 1990 var blevet bibeholdt, jf. figur 4.

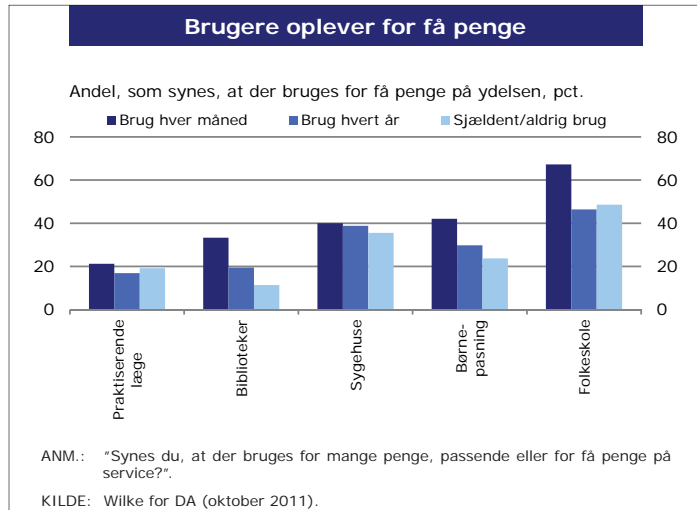


Figur 4

Politikernes beslutninger om at øge de offentlige udgifter svarer godt til befolkningens forventninger om mere offentlig service. Opbakningen til offentlige serviceydelser er generelt stor. Personer, der bruger en offentlig ydelse, er mere tilbøjelig til at mene, at der bliver brugt for få penge på netop den ydelse, end personer, der ikke bruger ydelsen, jf. figur 5.

**Politikeres beslutninger svarer til befolkningens forventninger**

Figur 5



Flere ressourcer til et velfærdsområde har store fordele for den gruppe borgere, der modtager netop den ydelse. Omvendt bliver de tilknyttede udgifter til relativt små forøgelser af skatten, fordi udgifterne bliver fordelt ud på alle skatteydere, som derfor ikke har den store tilskyndelse til at være imod. Det betyder, at vælgerne over tid generelt vil ønske højere offentligt forbrug.

### Ingen sammenhæng mellem hvad man betaler og faktisk pris

Der er ingen sammenhæng mellem, hvad den enkelte betaler til den offentlige sektor gennem skatter og afgifter, og hvad den enkelte bruger af serviceydelser. Derfor kan der ikke opnås en automatisk balance mellem udbuddet af service og efterspørgslen efter service, fordi prisen for brugeren ikke er "rigtig", som på et almindeligt marked.

### Svag vækst i arbejdsstyrken fremover

I perioden fra 2. verdenskrig og frem til midten af 1970'erne fulgte udviklingen i arbejdsstyrken og befolkningen uden for arbejdsmarkedet hinanden.

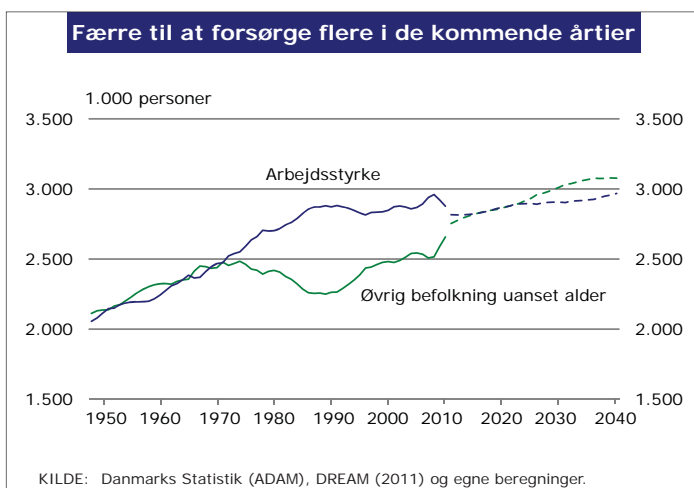


Siden midten af 1970'erne har der været flere personer i arbejdsstyrken til at bidrage til produktion og vækst, end der har været personer uden for arbejdsmarkedet.

**Tidligere: Flere i end uden for arbejdsstyrken**

Men sådan bliver det ikke fremover. Allerede fra 2016 vil antallet af personer i og uden for arbejdsstyrken være nogenlunde det samme, og fra 2024 vil arbejdsstyrken være mindre, jf. figur 6.

**Fremover: Færre i end uden for arbejdsstyrken**



Figur 6

Det ligner umiddelbart situationen fra før 1970. Men på én vigtig parameter adskiller den periode sig fra fremtidsudsigterne. Før 1970 var kun en mindre del af befolkningen uden for arbejdsmarkedet offentligt forsørgt. Fremover vil en større del af befolkningen uden for arbejdsmarkedet derimod være offentligt forsørgede. Ud over at disse personer ikke deltager på arbejdsmarkedet, modtager de altså offentlige ydelser, som skal betales af dem, der er i arbejdsstyrken.

**Langt flere offentligt forsørgede i fremtiden**

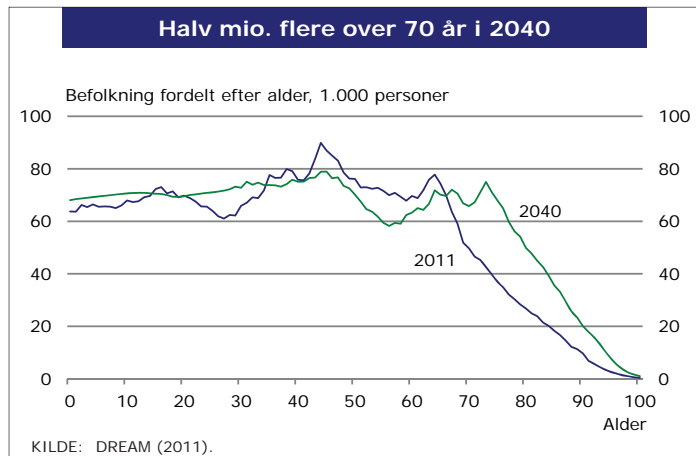
## Stort fremtidigt plejebehov og offentligt ansatte på vej på pension

Fremover bliver konkurrencen om arbejdskraft hårdere. Hvis der ikke sker en gevaldig opbremsning i den offentlige beskæftigelse, vil den offentlige sektor skulle bruge 122.000 flere beskæftigede i 2040 end i dag.

### Dobbelt så mange omsorgskrævende i 2040

Det skyldes, at befolkningen bliver ældre. Den del af befolkningen, der vil være mest pleje- og omsorgskrævende, vil vokse til det dobbelte i 2040. Eksempelvis stiger antallet af 84-årige fra 20.000 til 40.000 personer, jf. figur 7.

Figur 7



### Lille rekrutteringsgrundlag for private virksomheder

Selv om arbejdsstyrken samlet set stiger med 142.000 personer frem mod 2040, vil det med de nuværende politiske beslutninger betyde, at private virksomheders rekrutteringsgrundlag blot vil være 20.000 personer højere end i dag. Det svarer til en stigning på under 1.000 personer om året i de næste 30 år, jf. tabel 1.

Den private sektor bliver klem	
16-70-årige	2008-2040
Arbejdsstyrke	+142.000
Offentligt ansatte, hvis det offentlige forbrug udvikler sig som hidtil	+122.000
Privat sektors rekrutteringsgrundlag	+20.000
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011) og egne beregninger.	

Tabel 1

I dag får en gennemsnitsdansker hen over livet 594.000 kr. mere fra den offentlige sektor, end han eller hun betaler via skatter og afgifter. Det siger derfor sig selv, at de politiske prioriteringer har givet en uholdbar finanspolitik. I den nuværende situation vil den offentlige gæld i de kommende årtier stige, fordi der bliver flere ældre, der skal forsørges af færre yngre.

**En dansker får mere over livet end hvad personen betaler**

Finanspolitisk holdbarhed betyder, at samfundet kan fastholde den nuværende finanspolitik uændret i al fremtid, uden at den offentlige gæld stiger. Når finanspolitikken er uholdbar, stiger gælden, og politikerne sender en regning til de kommende generationer. De offentlige udgifter til renter vokser, samtidig med at Danmarks troværdighed kommer under pres på de internationale finansmarkeder.

**Uholdbar finanspolitik får gælden til at stige**

Holdbarhedsproblemet udgør 1,3 pct. af BNP. Hullet i finanspolitikken kan løses ved at spare på de offentlige udgifter. Det svarer til, at politikerne skal spare 22 mia. kr. på de offentlige udgifter om året.

**Der skal spares 22 mia. kr. om året**

En anden mulighed er at øge arbejdsudbuddet i befolkningen, så udgifter til offentlig forsørgelse falder, og skatteindtægterne fra arbejdsindkomst stiger. Hullet i finanspolitikken svarer til et krav om at øge arbejdsudbuddet med 129.000 personer. Det skal ske, ved at flere personer uden for arbejdsmarkedet og i offentlig forsørgelse kommer ind i arbejdsstyrken, og det vil samtidig være et væsentligt bidrag til at øge velstanden. Der er i dag knap 1 mio. mennesker i den erhvervsaktive alder i offentlig forsørgelse.

**Offentligt ansattes frokostpause kan løse noget af problemet**

Hvis de, der allerede er i beskæftigelse arbejder flere timer, løser det også noget af problemet. Hvis arbejdstiden i den offentlige sektor f.eks. bliver hævet med, hvad der svarer til den betalte frokostpause hos offentligt ansatte, vil det forbedre holdbarheden med 0,5 pct.-point, jf. tabel 2.

Tabel 2

Finanspolitikken er ikke holdbar		
Finanspolitisk holdbarhedsproblem	Pct. af BNP	Krav til arbejdsudbud
DA's grundscenarie (kapitel 1, 2 og 3)	-1,3	+129.000
Inkl. øget arbejdstid svarende til betalt frokostpause for offentligt ansatte (kapitel 4)	-0,8	+78.000

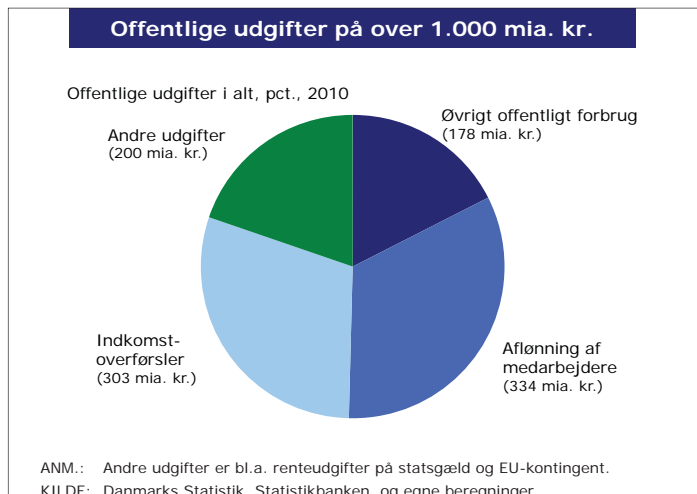
ANM.: Se boks 1.3. I DA's grundforløb antages, at tilbagetrækningsreformen gennemføres, og at der er en permanent mervækst i de individuelle udgifter til sundhed og ældrepleje på 0,25 pct.-point ud over BNP-væksten.

KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).

**Offentlige udgifter udgør 1.000 mia. kr.**

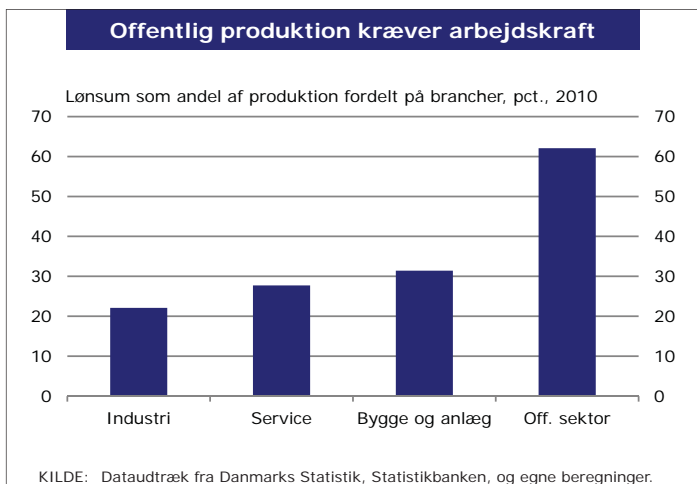
De offentlige udgifter er på over 1.000 mia. kr. om året. Heraf udgør løn til ansatte i den offentlige sektor og indkomstoverførsler knap to tredjedele, jf. figur 8.

Figur 8



Hvor maskiner, anden teknologi og materialer spiller en stor rolle i den private sektors produktion, er den offentlige sektor meget arbejdskraftintensiv. Dermed vejer aflønning af medarbejdere relativt tungt i den offentlige sektor, jf. figur 9.

**Den offentlige sektor er arbejdskraftintensiv**



Figur 9

Det betyder, at den offentlige sektor i højere grad skal øge produktiviteten blandt medarbejderne for at få produktivitetstilvækst, der svarer til den private sektors.

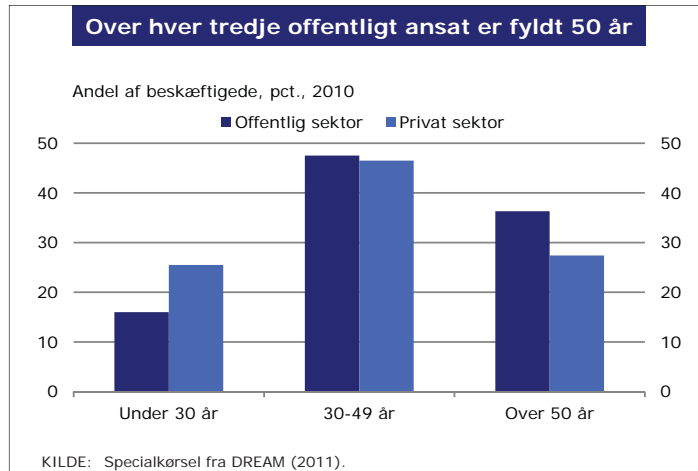
**Nødvendigt med produktivitetstilvækst i offentlig sektor**

For fordi Danmark har verdens største offentlige sektor, stiller det endnu større krav til produktivitetstilvækst i denne del af økonomien, hvis Danmark skal opnå vækst på niveau med andre lande.

Den offentlige sektor står over for et enormt rekrutteringsbehov i de kommende år. I dag er mere end hver tredje offentligt ansat over 50 år. Det gælder blot hver fjerde privatansat, jf. figur 10.

**Stort rekrutteringsbehov i offentlig sektor**

Figur 10



For nogle medarbejdergrupper i den offentlige sektor er udfordringen endnu større – f.eks. er knap 40 pct. af folkeskolelærerne fyldt 50 år.

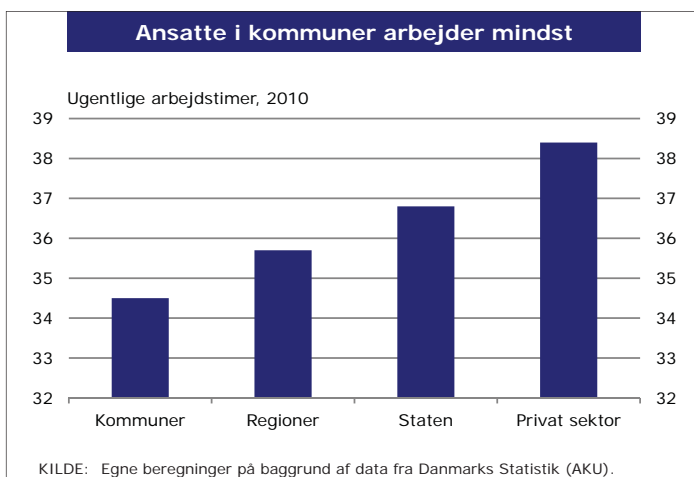
**Større tendens til at gå på efterløn blandt offentligt ansatte**

Samtidig er offentligt ansatte mere tilbøjelige til at gå på efterløn end ansatte i den private sektor. I de næste ti år vil over 200.000 offentligt ansatte gå på pension eller efterløn. I alt vil ni pct. af de beskæftigede i den offentlige sektor gå på efterløn inden 2020. Den tilsvarende andel i den private sektor er fem pct.

**Offentligt ansatte arbejder mindre end privatansatte**

Offentligt og privatansatte adskiller sig i det hele taget fra hinanden på en række punkter, der indikerer, at ressourcerne ikke bliver udnyttet optimalt i den offentlige sektor. Samtidig har det konsekvenser for, hvordan de to sektorer fungerer hver især og i forhold til hinanden.

Mens privatansatte i gennemsnit arbejder 38½ time om ugen, arbejder ansatte i kommuner næsten fire timer mindre, jf. figur 11.



Figur 11

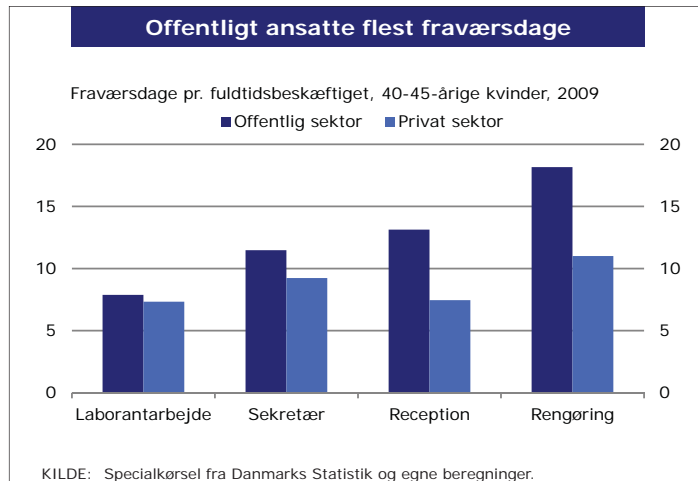
Derudover har de fleste offentligt ansatte betalt frokostpause. Det betyder, at deres frokostpause er en del af arbejdstiden. Det samme gælder en langt mindre del blandt privatansatte. Offentligt ansatte med børn har også ret til yderligere frihed i form af ekstra omsorgsdage, hvilket er med til at mindske den årlige arbejdstid med to dage pr. barn. Samlet set betyder det, at offentligt beskæftigedes årlige arbejdstid er mindre end privatansattes.

**Betalt frokostpause i den offentlige sektor**

Offentligt ansatte er ligeledes mere syge end deres tilsvarende kollegaer i den private sektor, jf. figur 12.

**Offentligt ansatte mere syge**

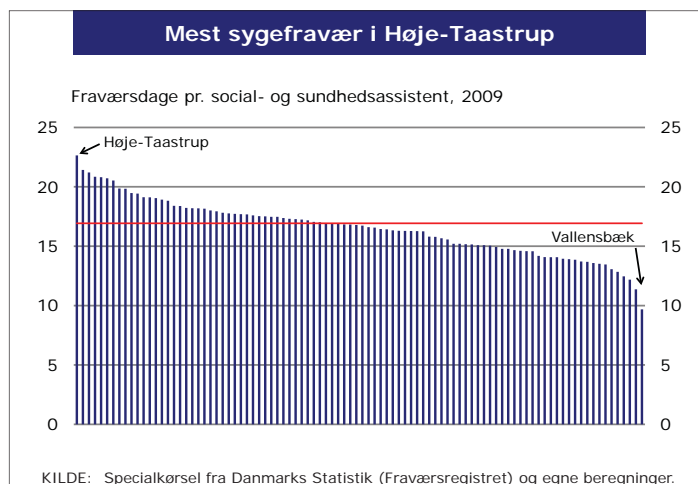
Figur 12



**Stor forskel i sygefravær på tværs af kommuner**

På tværs af de enkelte kommuner er der store forskelle i sygefraværet både samlet og blandt identiske faggrupper. F.eks. har social- og sundhedsassistenter i Høje-Taastrup Kommune mere end dobbelt så mange sygefraværsdage om året som deres kollegaer i Vallensbæk, jf. figur 13.

Figur 13



Der er derfor et potentiale for at mindske sygefraværet i kommunerne, Hermed vil der kunne frigives arbejdskraft, uden at kvaliteten i den offentlige sektor bliver forringet.



## Manglende individuel løn og overenskomster, der forhindrer udvikling

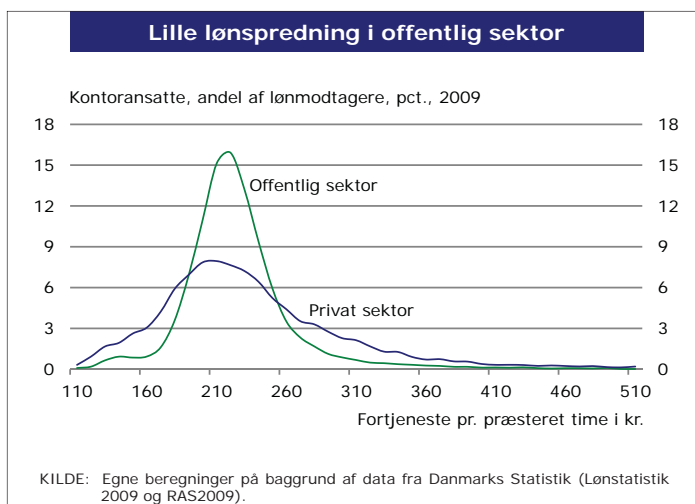
Den måde, den offentlige og private sektor aflønner medarbejdere på, er forskellig. Samtidig er der forskel på, hvordan overenskomsterne i de to sektorer giver råderum til at benytte løn som et ledelsesredskab.

**Overenskomster udmøntes forskelligt**

Dette kommer bl.a. til udtryk, når lønnen for personer med den samme jobfunktion i den offentlige og private sektor bliver sammenlignet.

F.eks. får alle kontoransatte i den offentlige og i den private sektor i gennemsnit omtrent den samme timeløn. Bag dette tal er der dog store forskelle mellem de to grupper kontoransatte, jf. figur 14.

**Større lønspredning for samme job i privat sektor**



Figur 14

Mens offentligt kontoransatte i stort omfang får den samme timeløn, bliver kontoransatte i den private sektor aflønnet langt mere individuelt i forhold til den enkeltes præstation på arbejdspladsen. Det indikerer, at der er en række offentligt kontoransatte, der ikke får en løn, der afspejler deres indsats. En gruppe får for meget, men der er også en gruppe, der får for lidt i løn. Derved svarer lønnen ikke altid til den værdi,

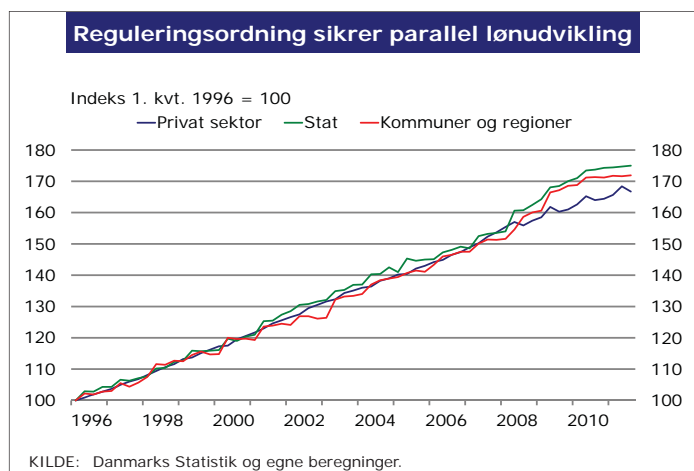
**Mere individuel løn i den private sektor**

som den enkelte person tilfører arbejdspladsen. Ressourcerne bliver derfor ikke udnyttet optimalt.

### Offentlig løn følger lønnen i privat sektor

Lønnen i den offentlige sektor følger generelt lønnen i den private sektor via den såkaldte reguleringsordning. Reguleringsordningen sikrer, at det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der sætter rammerne for lønudviklingen. Desuden sikrer ordningen, at hverken den offentlige eller private sektor bliver lønførende i en længere periode, jf. figur 15.

Figur 15



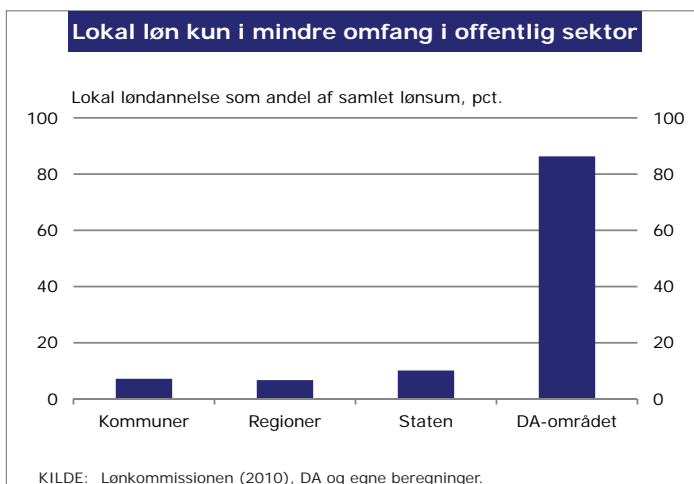
Hidtil er reguleringsordningen traditionelt blevet brugt på en sådan måde, at alle offentligt ansatte får den samme generelle, procentuelle lønstigning. Dermed har ordningen været med til at bibeholde lønstrukturer og lønforskelle i den offentlige sektor.

### Reguleringsordning ikke en hindring for individuel løn

Men reguleringsordningen er i sig selv ikke en hindring for større individualisering af lønnen i den offentlige sektor. I forbindelse med overenskomstforhandlinger kan de offentlige forhandlere blot aftale at udmønte reguleringsordningens midler mere individuelt.

I dag er det kun mellem syv og ti pct. af den samlede lønsum i den offentlige sektor, der er lokalt fastsat løn. Dermed er muligheden for at belønne ansatte for at yde en god indsats begrænset. I den private sektor er 85 pct. af lønnen aftalt lokalt, jf. figur 16.

**7-10 pct. lokal løn i offentlig sektor, 85 pct. i privat sektor**



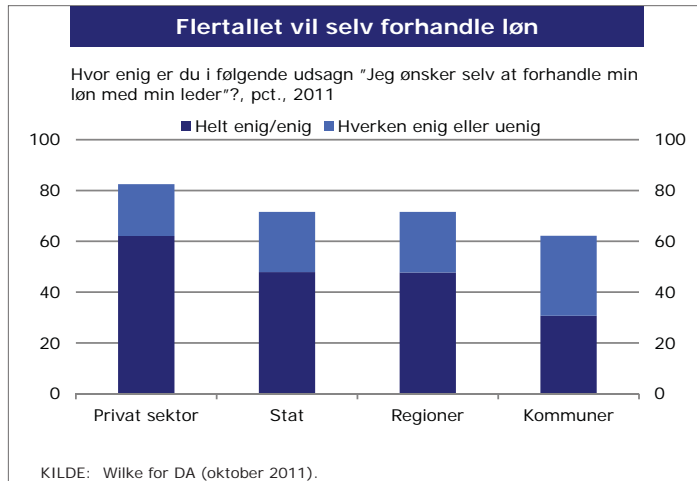
Figur 16

Forskellen viser sig også ved, at kun godt en ud af ti offentligt ansatte i dag oplever, at forhandling om løn foregår med deres nærmeste leder.

Men offentligt ansatte vil rent faktisk gerne have en højere grad af individuel løn. I stat og regioner ønsker halvdelen selv at forhandle deres løn. Det samme gælder godt en tredjedel af kommunalt ansatte, jf. figur 17.

**Mange offentligt ansatte vil gerne have mere individuel løn**

Figur 17

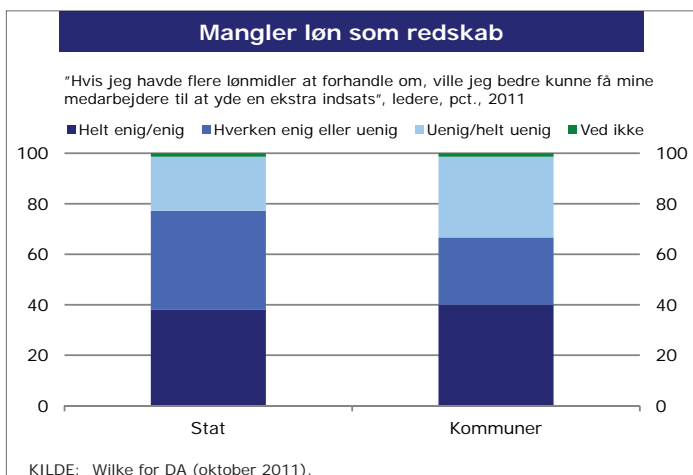


**Offentlige ledere mere bundet af overenskomster**

En privat virksomhedsleder har i stort omfang mulighed for at tilpasse løn og arbejdstider, så det passer til virksomhedens aktuelle situation. En offentlig leder er langt mere bundet af centrale overenskomster, som mindsker muligheden for at handle på baggrund af lokale forhold.

**Offentlige ledere mangler løn som ledelsesredskab**

Over en tredjedel af alle offentlige ledere vurderer også, at overenskomsterne begrænser mulighederne for at handle som leder. Samtidig mener offentlige ledere, at de mangler ledelsesredskaber i forhold til medarbejderne. Fire ud af ti ledere i stat og kommuner vurderer således, at de ville kunne få deres medarbejdere til at yde en ekstra indsats, hvis der var flere lokale lønmidler at forhandle om, jf. figur 18.



Figur 18

## Budgetter, der ikke bliver overholdt

Der er også behov for en effektivisering af den offentlige sektor, der rækker ud over overenskomsterne. De offentlige budgetter skal under kontrol.

**De offentlige budget-overskridelser skal under kontrol**

Den offentlige sektor har historisk haft meget svært ved at holde de aftalte budgetter. I perioden 1993 til 2010 er der samlet set brugt omkring 90 mia. kr. mere til offentligt forbrug end planlagt.

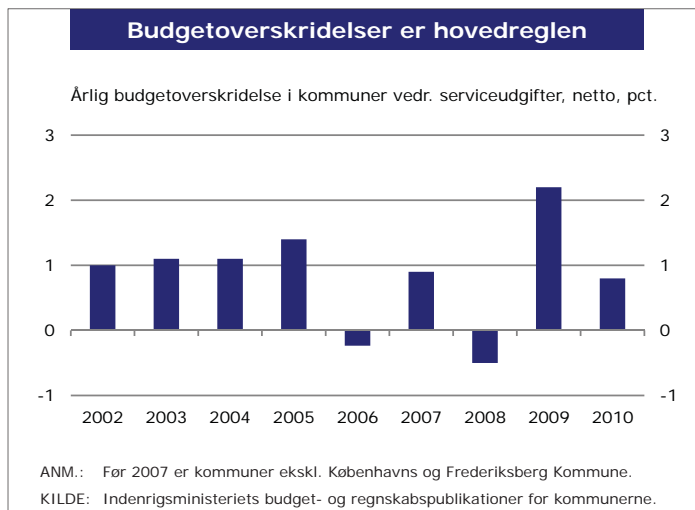
Hvis politikerne havde formået at styre det offentlige forbrug som planlagt, ville der være 100.000 flere beskæftigede i den private sektor i dag, fordi ressourcerne kunne være blevet hos borgerne og brugt her. En LO-familie i ejerbolig ville have haft omkring 16.000 kr. og en funktionærfamilie 22.000 kr. mere i disponibel indkomst om året i en situation uden offentligt merforbrug. Det er således ikke uden konsekvenser for velstanden i Danmark, om der er sunde offentlige finanser.

**Overforbrug i offentlig sektor har kostet privat beskæftigelse**

En stor del af overskridelsen er sket i kommunerne. Siden 2007 har kommunerne f.eks. i gennemsnit haft et årligt merforbrug i forhold til de budgetterede serviceudgifter på næsten en pct., jf. figur 19.

**Kommuner står for en stor del af overforbrug ...**

Figur 19

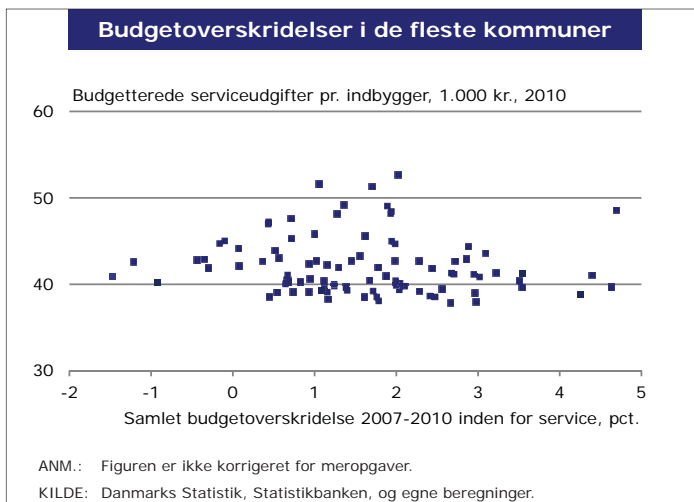


**... særligt inden for social- og undervisningsområderne**

Kommunerne – der beskæftiger 55 pct. af de offentligt ansatte – har haft sværest ved at overholde budgetterne inden for social- og undervisningsområderne. Disse områder udgør samtidig 70 pct. af de samlede kommunale serviceudgifter, så disse overskridelser har stor betydning for det samlede offentlige overforbrug.

**Nogle kommuner kan godt overholde deres servicebudgetter**

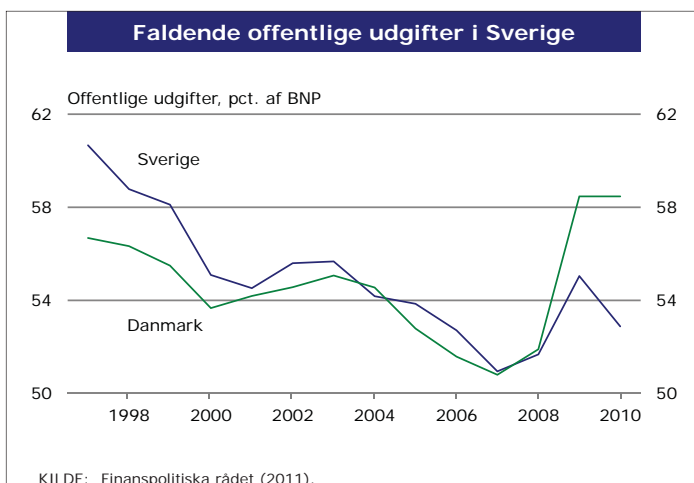
De kommunale servicebudgetter kan godt overholdes. Det viser de 10 kommuner, der i perioden 2007-2010 samlet set har overholdt deres budgetter. Alligevel har 88 kommuner brugt flere penge, end de har budgetteret med, jf. figur 20.



Figur 20

Sverige har haft succes med stram udgiftsstyring via en stram økonomisk budgetdisciplin, hvor der bl.a. er et tre-årigt loft over, hvor meget udgifterne må stige. De offentlige udgifter i Sverige er siden 1997 faldet fra et højt niveau på 61 pct. til 53 pct. af den samlede produktion. I samme periode er de offentlige udgifter i Danmark ikke faldet tilsvarende, jf. figur 21.

**Sverige har haft succes med udgiftsloft**



Figur 21

Den stramme udgiftsstyring har bidraget positivt til at sikre holdbare offentlige finanser i Sverige. Samtidig skaber udgiftssystemet rum for politiske prioriteringer og skattenedsættelser. Udsigterne for den svenske offentlige sektor er særdeles positive fremover.

### **Mangel på effektivitet og store kommunale forskelle**

**Mere effektiv opgavevaretagelse kan frigive arbejdskraft**

Men overholdelse af budgetterne gør det ikke alene. Den offentlige sektor kan ved at udføre opgaverne mere effektivt sikre frigivelse af arbejdskraft til den private sektor, som på den baggrund kan øge væksten i samfundet.

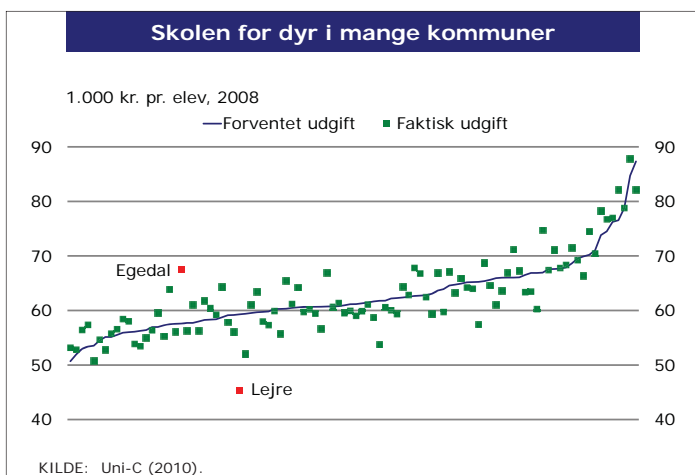
Derfor er det nødvendigt, at kommuner lærer af hinanden, så bedste praksis i større omfang kan blive udbredt.

Der er et stort potentiale i, at de mindst effektive lærer af de mest effektive kommuner på en række områder. Hvis kommunerne udbreder bedste praksis, kan der frigives tusindvis af medarbejdere.

**Stor forskel på udgifterne til folkeskolen**

Folkeskoleområdet i Lejre og Egedal kommuner minder om hinanden. Alligevel har de meget forskellige udgifter til folkeskolen. Egedal bruger årligt knap 10.000 kr. mere pr. elev end det forventede niveau. Selv om Lejre bruger 14.000 kr. pr. elev mindre end det forventede niveau, er gennemsnitskarakteren ved 9. klasses afgangseksamen højere for unge i Lejre end i Egedal. Der er altså ingen sammenhæng mellem udgifter pr. elev og eksamensresultaterne i de to kommuner, jf. figur 22.





Figur 22

Der kan frigives mere end 10.000 folkeskolelærere, uden at det går ud over kvaliteten målt på elevernes 9.-klasses-eksamenskarakterer. Det svarer til mere end folkeskolens rekrutteringsbehov af lærere i de kommende 10-15 år.

### For lidt konkurrenceudsættelse

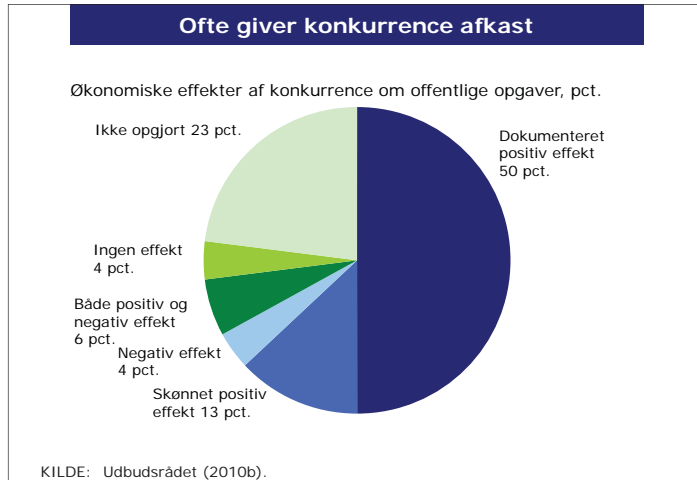
Netop fordi den offentlige sektor i Danmark betaler og udfører mange opgaver, er der et større potentiale for effektivisering sammenlignet med andre lande. Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver kan sikre, at de offentlige opgaver får den rigtige pris og dermed løses så effektivt som muligt.

**Konkurrenceudsættelse sikrer effektiv offentlig opgavevaretagelse**

Der er mange positive erfaringer med konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver. To tredjedele af en række konkrete sager om konkurrenceudsættelse har dokumenterede eller skønnede positive økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse, jf. figur 23.

**Mange positive erfaringer med konkurrenceudsættelse**

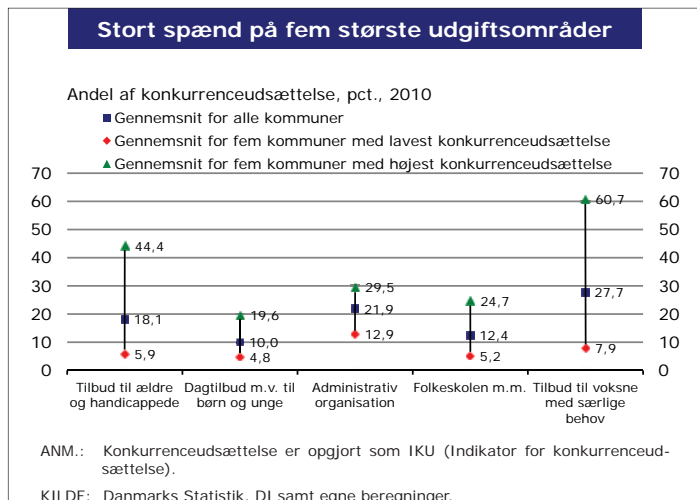
Figur 23



**Konkurrenceudsættelse varierer meget mellem kommuner**

Alligevel er der stor forskel på, i hvor stort omfang de enkelte kommuner konkurrenceudsætter. Generelt bliver der konkurrenceudsat mere inden for tekniske opgaver og administration end inden for velfærd. Alligevel er der også inden for specifikke kommunale udgiftsområder store forskelle i graden af konkurrenceudsættelse, jf. figur 24.

Figur 24



Det er derfor vigtigt at nedbryde de barrierer, der er for at private virksomheder har interesse i at byde på at udføre offentlige opgaver. Ellers kan den mest effektive løsning af opgaven ikke blive sikret.

Barrierer kan f.eks. være, at omkostningerne ved at deltage i udbud er for store, og at udbudsprocessen og de offentlige krav er uoverskuelige. I alt for mange udbud er der meget detaljerede beskrivelser af opgavens udførelse. Jo mere betingelser og processer for opgavevaretagelsen bliver reguleret i detaljer, desto mere vil virksomheden afholde sig fra at byde på offentlige opgaver. Funktionsudbud, hvor der fokuseres på de ønskede aktiviteter eller processer, giver private virksomheder større frihed til at udføre opgaven på den mest effektive måde.

**Barrierer hindrer konkurrence-udsættelse**

## **Politikerne bestemmer Danmarks fremtidige velstand**

Politikere har som hovedopgave at sikre stabile og forudsigelige rammebetingelser for danske borgere og virksomheder. Det drejer sig f.eks. om at sikre kvalificeret arbejdskraft, god infrastruktur, lave og forudsigelige lovbestemte omkostninger ved at producere i landet samt let og ubureaukratisk adgang til den offentlige administration.

Men i de kommende år er et klart politisk fokus på at gøre den offentlige sektor mindre og mere effektiv nødvendig for velstanden i Danmark. En stor offentlig sektor hæmmer væksten i den private sektor, fordi store offentlige udgifter medfører et højt skattniveau, som begrænser og forvrider beslutninger om forbrug, investeringer og arbejdsudbud. Samtidig betyder et stort antal personer "bundet" af opgaver i den offentlige sektor og på overførselsindkomster, at de personer ikke står til rådighed for den private sektor.

Hvis Danmark skal opretholde sit velstandsniveau, skal politikerne sikre et øget arbejdsudbud gennem reformer og gøre det mere attraktivt for danskerne at arbejde mere. Det vil være en langtidsholdbar vej ud af blindgyden for Danmark og for den offentlige sektor.

# 1. Arbejdskraft, velstand og den offentlige sektor



1.1	Indledning og sammenfatning	37
1.2	Beskæftigelse i offentlig og privat sektor og velstand	39
1.3	Konsekvenser af en stor offentlig sektor	53
1.4	Fordele og ulemper ved den offentlige sektor	67



## 1.1 Indledning og sammenfatning

Erfaringerne fra Danmark og de øvrige OECD-lande er, at når arbejdsstyrken bliver større, stiger velstanden. I Danmark er arbejdsstyrken udvidet markant de sidste 100 år, og beskæftigelsen er fulgt med.

Siden starten af 1960'erne er den private beskæftigelse stagneret, mens den offentlige sektor er udvidet markant. Halvdelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder enten arbejder i den offentlige sektor eller modtager forsørgelse fra den offentlige sektor. I 1960 var det en ud af ti. Det har reduceret det arbejdsudbud, der kan deltage i produktionen i private virksomheder.

**Offentlig sektor udvidet markant i de sidste 50 år**

I de kommende årtier ændres spillerummet i det danske samfund. Der vil i modsætning til de seneste 30-40 år ikke være flere i arbejdsstyrken i forhold til gruppen uden for arbejdsmarkedet, som i langt højere grad end tidligere vil være i offentlig forsørgelse.

**Det har der været plads til – nu ændres spillerummet**

I takt med, at Danmark er blevet et rigere land, er den offentlige sektor blevet stadigt større. Offentlige udgifter bliver presset op, fordi der ikke er sammenhæng mellem, hvad den enkelte får fra den offentlige sektor, og hvad vedkommende betaler i skat.

En anden forklaring er, at politikerne har valgt at øge servicestandarden langt mere, end hvad der kan forklares med den bedre velstand i samfundet.

Der er i den offentlige sektor i de seneste 15 år brugt 90 mia. kr. mere, end politikerne havde planlagt. Var pengene i stedet blevet hos borgerne, ville der være over 100.000 flere privat beskæftigede, og BNP ville have været over 3 pct. højere. Virksomhedernes lønkonkurrenceevne ville også have været bedre sammenlignet med situationen i dag.

**Velstand højere, hvis politikere havde styret offentlige udgifter**

Prioriteringerne i den offentlige sektor er uholdbare. En gennemsnitsdansker får hen over livet 594.000 kr. mere fra den offentlige sektor, end han eller hun beta-

ler via skatter og afgifter. Selv med en holdbar finanspolitik er der stor risiko for, at den ikke er troværdig, da den offentlige gæld i de kommende årtier stiger, fordi der bliver flere ældre, der skal forsørges af færre yngre. Det øger risikoen for, at investorer går uden om Danmark.

**Besparelser på  
22 mia. kr. årligt,  
hvis ikke gæld skal  
eksplodere**

På den baggrund står regeringen med finanspolitiske udfordringer, der svarer til, at der hvert eneste år skal findes besparelser for 22 mia. kr. i de offentlige budgetter. Hvis ikke problemet skal løses gennem besparelser i den offentlige sektor, kræver det, at arbejdsstyrken skal udvides med knap 130.000 personer ud over, hvad tilbagetrækningsreformen bidrager med.

En udvidelse af arbejdsstyrken i det omfang vil være et væsentligt bidrag til at øge velstanden i Danmark, men langt fra nok til at sikre en 10.-plads i velstandshierarkiet i OECD. Det kræver, at arbejdsstyrken øges med 200.000 personer eller at dem, der allerede er i arbejde, arbejder 2½ time mere om ugen.

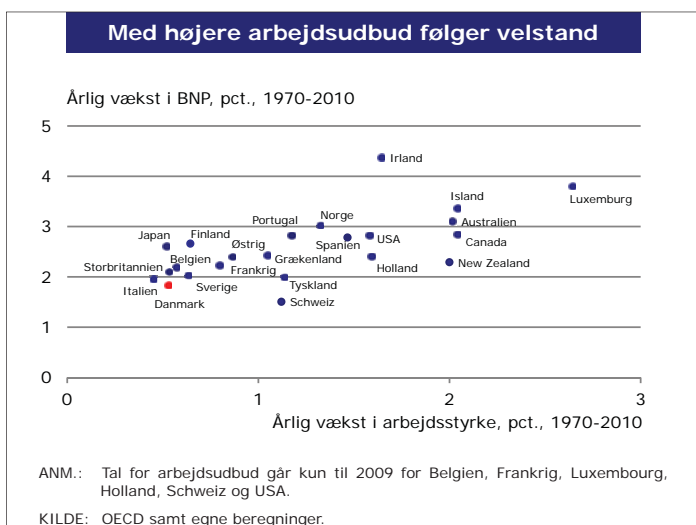


## 1.2 Beskæftigelse i offentlig og privat sektor og velstand

Et lands velstand eller rigdom kan øges, ved at flere arbejder mere, at den værdi, der skabes pr. arbejdstime stiger, eller at værdien af Danmarks eksport af varer og tjenester stiger mere end værdien af Danmarks import, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2009).

**Velstand stiger med arbejdsudbud**

Der er en positiv sammenhæng mellem større arbejdsudbud og velstand. De lande, der har udvidet arbejdsstyrken mest siden 1970, har også haft den største vækst i BNP, jf. figur 1.1.



Figur 1.1

Velstand er ikke det samme som velfærd, hvilket det ofte forveksles med. Et velfærdssamfund kan defineres som "... et velstående, demokratisk samfund med markedsøkonomi og en omfattende social sikring", jf. Mogensen (2010). Et samfund med velstand er således en forudsætning for et samfund med velfærd. Velstanden er det økonomiske fundament og det, der beskattes og giver muligheder for offentlige ydelser.

**Velstand er forudsætning for velfærd**

Tidligere var Danmark et af de mest velstående lande i OECD målt ved BNP pr. indbygger. I de seneste år er Danmark rykket ned ad rangstigen. I 1970 lå vi på en

7.-plads, i 1990 på en 10.-plads og i 2010 på en 9.-plads i forhold til velstand pr. indbygger, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1

DK ikke mere blandt de mest velstående lande			
De ti rigeste lande i OECD målt ved BNP pr. indbygger			
1970	1990	2010	2020
Schweiz	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg
Luxembourg	Schweiz	Norge	Norge
USA	USA	Schweiz	USA
Sverige	Island	USA	Schweiz
Australien	Canada	Holland	Sverige
Canada	Østrig	Australien	Østrig
<b>Danmark</b>	Sverige	Irland	Holland
New Zealand	Japan	Østrig	Australien
Holland	Belgien	<b>Danmark</b>	Irland
Belgien	<b>Danmark</b>	Sverige	Canada

ANM.: BNP pr. capita er købekraftskorrigeret. I forhold til alle lande i verden lå Danmark på en 17. plads i 2010, jf. IMF. I 2020 rykker Danmark til en 16.-plads blandt OECD-landene. Fremskrivningen er baseret på IMF's fremskrivning af købekraftskorrigeret BNP til og med 2016. Efter 2016 er antaget samme årlige vækstrate som gennemsnittet i 2015-2016.

KILDE: OECD, FN's befolkningsprognose, IMF prognose (september 2011) og egne beregninger.

Med prognoserne for vækst de kommende år ryger Danmark helt ud af top ti-listen og ender på en 16.-plads i 2020. Hvis Danmark ikke i længden oplever samme økonomiske vækst som andre velstående lande, vil det gradvist betyde, at danskerne får færre private og offentlige forbrugsmuligheder end borgerne i de lande, vi normalt sammenligner os med.

**Skal velstanden øges, må arbejdsudbuddet udvides markant**

En højere arbejdsstyrke vil øge velstanden i samfundet, jf. ovenfor. En forøgelse af arbejdsstyrken som følge af færre personer på overførselsindkomst vil gennem en tilsvarende stigning i beskæftigelsen medføre større produktion, indkomst og forbrug og dermed højere BNP.

Skal Danmark igen blive blandt de ti rigeste lande i OECD inden for de næste ti år, skal arbejdsstyrken ud-

vides med 200.000 personer fra offentlig forsørgelse frem mod 2020, jf. tabel 1.2.

DK tilbage på 10. pladsen i OECD i 2020	
	Krav til arbejdsudbud
Krav til arbejdsstyrke	+200.000 personer
Krav til arbejdstid	+2½ time/uge
<p>ANM.: Tabellen viser, hvad det kræver af øget arbejdsudbud, hvis BNP pr. capita i Danmark skal komme på niveau med 10.-pladsen i OECD i 2020, som er Canada (og produktiviteten holdes konstant og den ændrede arbejdstid ikke påvirker satsreguleringen). Hensigten med udvidelsen af arbejdsudbuddet er ikke at forbedre den finanspolitiske holdbarhed, men at øge væksten. Derfor er det økonomiske råderum i de offentlige budgetter, der skabes af øget arbejdsudbud, omsat til disponibel indkomst i husholdningerne gennem en lumpsumtransferering fra staten, der kan opfattes som en skattelettelse. Transfereeringen er fastsat, så det primære budget er uændret relativt til DA's grundscenarie, jf. tabel 1.7. Købekraftskorrigeret BNP for OECD-landene er i 2020 beregnet på baggrund af IMF's seneste fremskrivning (september 2011) frem til 2016. Herefter er væksten holdt konstant. Desuden er anvendt IMF's befolkningsprognose.</p>	
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).	

Tabel 1.2

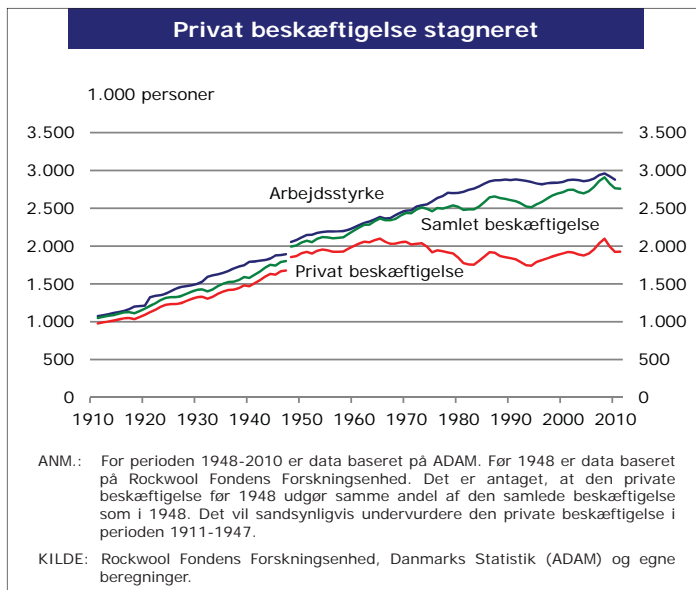
Kravet til ekstra arbejdsudbud er under antagelse af, at det forøgede arbejdsudbud absorberes på arbejdsmarkedet, og at den strukturelle ledighedsprocent er uændret.

Målet kan også nås, hvis de, der allerede er på arbejdsmarkedet, arbejder flere timer. Den ugentlige arbejdstid skal være 2½ time højere for at øge BNP pr. capita svarende til en 10. plads i velstandshierarkiet blandt OECD-landene i 2020. Øget produktivitet på danske virksomheder kan også øge BNP pr. capita relativt til andre lande.

Den høje velstand i det danske samfund er baseret på en stor og velkvalificeret arbejdsstyrke. Op igennem forrige århundrede er arbejdsstyrken udvidet, og den samlede beskæftigelse er steget tilsvarende, jf. figur 1.2.

**Høj velstand baseret på stort og velkvalificeret arbejdsudbud**

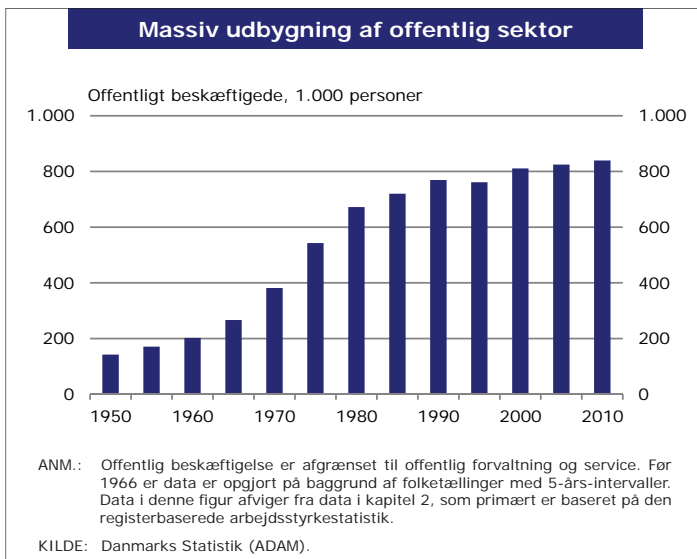
Figur 1.2



Der er en klar sammenhæng mellem udvidelsen af arbejdsstyrken og udviklingen i beskæftigelsen. Indtil starten af 1960'erne eksisterede den sammenhæng også i forhold til den private beskæftigelse. Siden 1960 er den private beskæftigelse reduceret med 77.000 personer, mens arbejdsstyrken er udvidet med 635.000 personer.

**Massiv udvidelse af den offentlige sektor siden 1960**

Den brudte sammenhæng skyldes en massiv udbygning af den offentlige sektor. I dag er der omkring 840.000 personer ansat i den offentlige sektor, hvilket svarer til knap hver tredje af alle beskæftigede. I 1960 var det blot en ud af ti. Den offentlige beskæftigelse er i perioden mere end firedoblet, jf. figur 1.3.



Figur 1.3

I de seneste 50 år er hele udvidelsen af arbejdsstyrken således gået til den offentlige sektor. Dertil kommer, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder i offentlig forsørgelse er steget mere end 800.000 personer, jf. tabel 1.3.

**Vækst i arbejdsstyrke spist af offentlig sektor**

1.000 personer	1960	2010	Ændring
Beskæftigede	2.204	2.764	+560
Privat sektor	2.002	1.924	-77
Offentlig sektor	202	840	+637
Arbejdsstyrke	2.243	2.878	+635
Offentligt forsørgede (15-66 år)	181	990	+809

ANM: Offentligt forsørgede i 1960 stammer fra Larsen, T. et al. (2005). I 2010 er offentligt forsørgede opgjort som fuldtidspersoner i alderen 16-66 år og indeholder således også folkepensionister. Ledige indgår både i gruppen af offentligt forsørgede og i arbejdsstyrken. Modtagere af SU og boligstøtte indgår ikke. Den samlede befolkning er vokset med knap 1 mio. mennesker fra 1960 til 2010. Når udviklingen sammenlignes mellem to udvalgte år, vil sammenligningen være påvirket af konjunktursituationen i de valgte år.

KILDE: Larsen, T. et al. (2005), Danmarks Statistik (ADAM, AUH01 samt Statistiske Årbøger) og egne beregninger.

Tabel 1.3

I dag er der betydeligt flere i den erhvervsaktive alder, der modtager offentlig forsørgelse, som f.eks. kontanthjælp, dagpenge eller førtidspension. Sammenholdt med den store gruppe af offentligt ansatte reducerer det arbejdsudbuddet, der reelt er til rådighed for private virksomheder.

**Kvinderne har sikret arbejdsudbuddet i de seneste årtier ...**

Udvidelsen af arbejdsstyrken siden 1960 skyldes alene kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet. Således er der kommet 754.000 flere kvinder på arbejdsmarkedet siden 1960. Mændenes erhvervsdeltagelse er derimod faldet, jf. tabel 1.4.

Tabel 1.4

<b>Kvinderne er kommet på arbejdsmarkedet</b>			
1.000 personer	1960	2010	Ændring
Offentligt ansatte	202	840	+ 637
Kvinder	122	591	+ 469
Mænd	80	249	+ 169
Arbejdsstyrke	2.243	2.878	+ 635
Kvinder	621	1.375	+ 754
Mænd	1.622	1.503	- 119

ANM: Fordelingen på mænd og kvinder er beregnet ved at tage udgangspunkt i den kønsopdelte ledighed og beskæftigelse og gange frekvenserne på den samlede arbejdsstyrke og beskæftigelse i ADAM. Se i øvrigt tabel 1.1.

KILDE: Larsen, T. et. al. (2005), Danmarks Statistik (ADAM. Statistiske Årbøger) og egne beregninger.

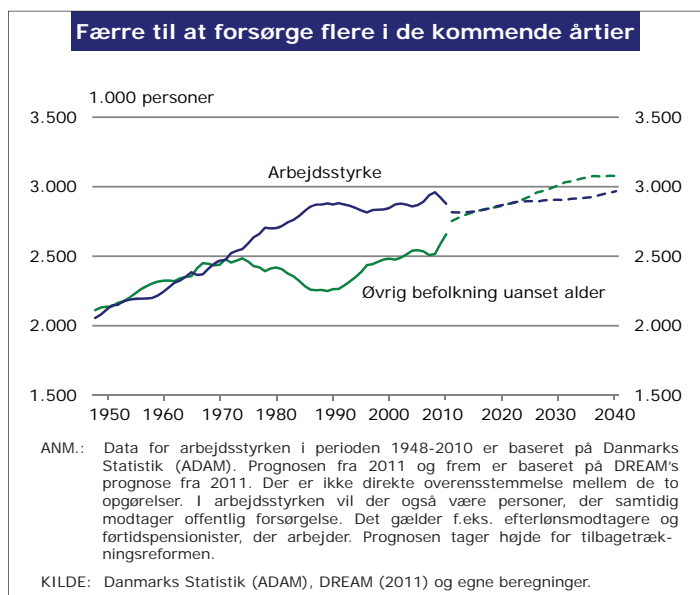
**... og er primært blevet ansat i den offentlige sektor**

Knap to tredjedele af de nye kvinder på arbejdsmarkedet er blevet ansat i den offentlige sektor. Kvindernes øgede erhvervsdeltagelse i de seneste årtier hænger tæt sammen med det øgede udbud af offentlige serviceydelser. Det har både nødvendiggjort og muliggjort udbygningen af en række ydelser, der hidtil blev produceret hjemme, som f.eks. børnepasning og pleje af ældre, jf. Velfærdskommissionen (2004).

## Fremover færre til at forsøge flere – over skatten

Siden midten af 1970'erne har der været flere personer i arbejdsstyrken til at bidrage til produktion og vækst, end der har været personer uden for arbejdsmarkedet både i og uden for den erhvervsaktive alder. Det har muliggjort en betydelig velstandsudvikling med plads til både privat og offentligt forbrug.

Forskellen mellem antallet af personer på arbejdsmarkedet og antallet af personer udenfor, der skal forsøges, indsnævres markant i de kommende år. Og i modsætning til tidligere er de personer, der er uden for arbejdsstyrken, i langt højere grad i skattefinansieret offentlig forsørgelse. Om godt 10 år vil der være færre erhvervsaktive til at forsøge flere uden for arbejdsmarkedet, jf. figur 1.4.



Figur 1.4

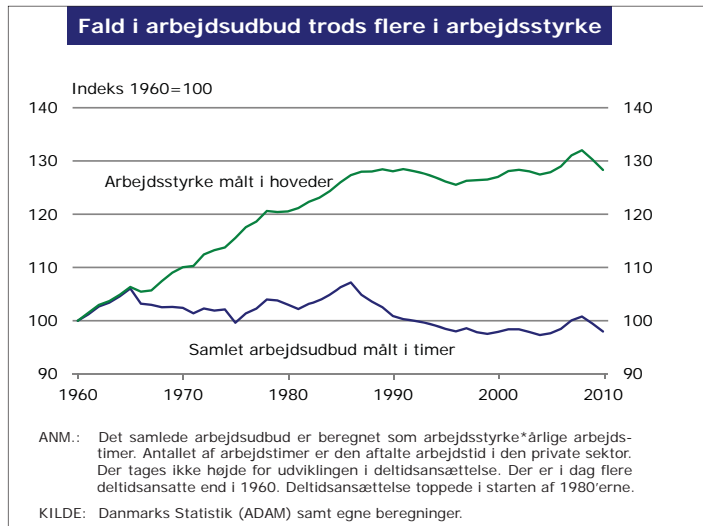
Tilbagetrækningsreformen betyder, at problemet med færre i arbejdsstyrken end udenfor udskydes med omkring knap ti år. Uden den ville der allerede fra 2015 være flere uden for arbejdsstyrken end i arbejdsstyrken, jf. DREAM (2011b).

**Tilbagetrækningsreform udskyder, men løser ikke problemer**

**Samlet arbejdsudbud  
opgjort i timer faldet  
siden 1960**

Siden starten af 1960'erne er den årlige arbejdstid faldet, fordi ferien er blevet længere og den ugentlige arbejdstid lavere. Selv om arbejdsstyrken er udvidet med over 600.000 personer siden 1960, er det samlede antal udbudte arbejdstimer alligevel faldet. Det faktiske arbejdsudbud målt ved det samlede antal udbudte arbejdstimer er to pct. lavere i dag end for 45 år siden, jf. figur 1.5.

Figur 1.5



## Offentligt forbrug trykker privat beskæftigelse

Den private og offentlige sektor hænger uløseligt sammen. På den ene side er det den værdi, der skabes i den private sektor, som beskattes og danner grundlaget for det offentlige forbrug. Uden en værdiskabelse i den private sektor, som kan beskattes, vil der ikke være et økonomisk grundlag for den offentlige sektor.

**Offentlig sektor  
sikrer stabile og for-  
udsigelige rammer**

På den anden side løser den offentlige sektor en række opgaver, der gør det lettere og smidigere at drive privat virksomhed og at udbyde sin arbejdskraft. Den offentlige sektor sikrer bl.a. uddannelse af arbejdsstyrken, sundhed, infrastruktur, regulering og lovgivning.

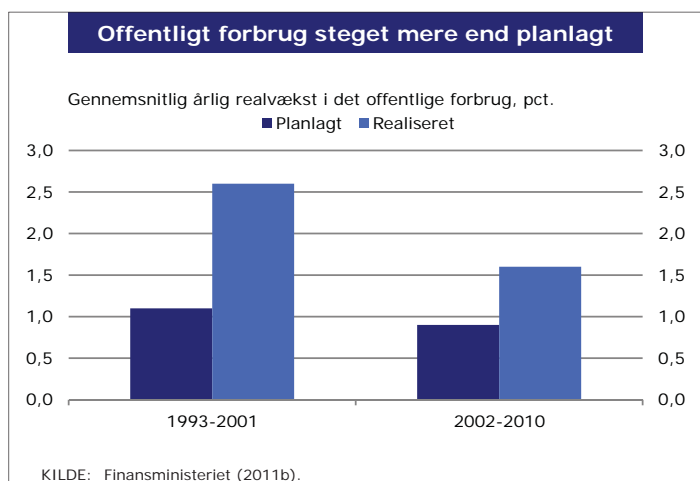


Det er med til at sikre forudsigelige og stabile rammer for både virksomheder og borgere og understøtter vækst i samfundet.

Den offentlige sektor bidrager således til den private sektors velstand og vækst. Men valget mellem privat og offentlig forbrug har konsekvenser for samfundsøkonomien. Et større offentligt forbrug vil være ledsaget af større skattetryk, mindre samlet arbejdsudbud og lavere privat beskæftigelse.

Dette valg mellem privat og offentlig sektor kan illustreres ved et eksperiment, som viser, hvad der ville være sket med samfundsøkonomien, hvis det offentlige forbrug havde udviklet sig anderledes, end det faktisk har.

Siden midten af 1990'erne har de faktiske udgifter til offentligt forbrug stort set hvert eneste år været højere end, hvad politikerne havde planlagt på forhånd. I perioden 1993-2001 udgjorde realvæksten i det offentlige forbrug 2½ pct. om året, hvilket var 1½ pct.-point højere end planlagt. I 2002-2010 var den faktiske vækst i det offentlige forbrug 1¾ pct. om året, hvilket er ¾ pct.-point mere end planlagt, jf. figur 1.6.



Figur 1.6

Den stigning i det offentlige forbrug, der siden 1993 ikke på forhånd var planlagt, svarer i alt til 90 mia. kr. eller i gennemsnit 5 mia. kr. om året, jf. Finansministeriet (2011b).

### Boks 1.1

#### **Hvad hvis politikerne havde brugt pengene som planlagt?**

I ADAM-modellen (Danmarks Statistik) har DA fået gennemført en analyse af makroeffekterne af en alternativ udvikling i det offentlige forbrug. Den alternative udvikling består i, at det offentlige forbrug i perioden 1995-2010 udvikler sig som specificeret i regeringens langsigtede økonomiske planer, jf. Finansministeriet (2011b). Udviklingen i samfundsøkonomien med det planlagte offentlige forbrug sammenlignes derefter med udviklingen i samfundsøkonomien med det faktiske offentlige forbrug.

I eksperimentet er reduktionen i det offentlige forbrug fordelt proportionalt på offentlig beskæftigelse og det offentlige køb af private varer og tjenester. Der er ikke taget hensyn til, at afvigelsen mellem planlagt og faktisk offentligt forbrug er større på nogle områder end på andre, og heller ikke til at dele af det offentlige forbrug, f.eks. uddannelse og forskning, har en langsigtet effekt på produktivitet og velstand.

Fra 2012 og frem er det i analysen antaget, at forbedringen af de offentlige finanser anvendes til skattelettelser svarende til, at arbejdsmarkedsbidrag og topskat fjernes, samt at bundskatten reduceres med 1,6 pct.-point. På langt sigt er netto påvirkningen af de offentlige finanser neutral. Det er antaget, at arbejdsudbuddet reagerer, så arbejdstiden pr. beskæftiget stiger med 0,1 pct., når timelønnen efter skat stiger med 1 pct. De beskæftigede arbejder således mere som følge af den lavere indkomstskat. Denne antagelse om sammenhængen mellem arbejdsudbud og skat er i overensstemmelse med Finansministeriets analyser. I årene efter 2010 antages den offentlige sektor at udgøre 25 pct. af BNP i forløbet med planlagt offentligt forbrug mod 29,4 pct. i forløbet med faktisk offentligt forbrug.

Modelberegninger er altid behæftet med en usikkerhed, der bl.a. afhænger af eksperimentets størrelse og kompleksitet samt fremskrivningsperiodens længde. I dette eksperiment vil resultaterne være behæftet med ekstra usikkerhed, fordi det indebærer en betydelig omlægning fra offentlig til privat forbrug.

En svaghed ved eksperimentet i dette kapitel er, at der ikke er taget stilling til, hvad merforbruget i den offentlige sektor i realiteten er brugt til. Dermed er det implicit antaget, at effekten af al offentligt forbrug er den samme. De afledte effekter af f.eks. forbrug på uddannelse kan være forskellige fra effekterne af vedligeholdelse af skoler.

I nærværende eksperiment med en ændring af det offentlige forbrug og tilsvarende skattelettelse, som samlet giver anledning til en markant reduktion af den offentlige produktion og en nogenlunde tilsvarende forøgelse af den private produktion, vil de numeriske resultater naturligvis være behæftet med nogen usikkerhed.

Beregningerne i ADAM er ikke direkte sammenlignelige med beregningerne i DREAM præsenteret i afsnit 1.4.

Hvis politikerne havde formået at styre det offentlige forbrug som planlagt i deres langsigtede planer, ville der være 100.000 flere beskæftigede i den private sektor, og eksporten ville være næsten syv pct. højere, end det faktisk er tilfældet. Virksomhedernes lønkonkurrenceevne ville også være forbedret markant.

**Privat beskæftigelse stiger, når offentligt forbrug reduceres**

Det lavere offentlige forbrug ville have ført til 110.000 færre offentligt beskæftigede og færre udgifter til varekøb i den offentlige sektor. Det private forbrug ville derimod være steget, jf. tabel 1.5.

Table 1.5

<b>Forløb med offentligt forbrug som planlagt</b>		
Forskel mellem forløbet med planlagt vækst i offentligt forbrug og et forløb med faktisk mervækst i perioden 1995-2010	Kort sigt	Langt sigt
	Ændringer ift. faktisk forløb	
	Pct.	
Privat forbrug	+7,1	+9,6
Offentligt forbrug	-13,1	-13,4
Eksport	+6,8	+6,4
BNP	+3,6	+3,3
	1.000 personer	
Beskæftigede	+12	-12
Privatansatte	+122	+98
Offentligt ansatte	-110	-110
Ledige	-12	+6

ANM: Se boks 1.1. Kort sigt er i 2020 og langt sigt er i 2090.  
 KILDE: Specialkørsel på ADAM (Danmarks Statistik).

**Overskud på de offentlige budgetter bruges på lavere skat**

Det lavere offentlige forbrug ville samlet set over årene give et overskud på de offentlige finanser, og dermed betydelige forbrugsmuligheder fremadrettet. Hvis overskuddet på de offentlige finanser var brugt på skattelettelse, ville det betyde, at den samlede beskæftigelse ville være steget med 12.000 personer på kort sigt, og at BNP permanent ville være 3½ pct. højere end ellers pga. den længere arbejdstid.

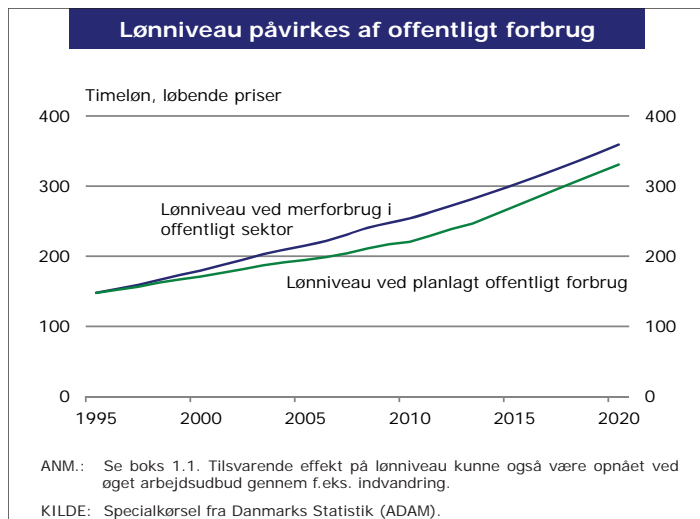
**På langt sigt lille fald i beskæftigelsen**

På langt sigt ville effekten på den samlede beskæftigelse imidlertid blive negativ og ledigheden stige svagt. Det skyldes bl.a. antagelsen om, at lavere skatter på arbejde øger arbejdsudbuddet. Det samlede antal arbejdstimer ændrer sig ikke, men hver enkelt i beskæftigelse arbejder flere timer, jf. boks 1.1.

**Offentligt merforbrug presser lønnen i vejret**

Den faldende beskæftigelse i den offentlige sektor dæmper lønudviklingen, fordi der bliver mere arbejdskraft til rådighed for virksomhederne. Dermed bliver danske virksomheder relativt mere konkurrencedygtige sammenlignet med virksomheder i udlan-

det. Uden merforbruget i den offentlige sektor ville danske lønninger være otte pct. lavere end ellers, jf. figur 1.7.



Figur 1.7

Trods lavere lønstigninger ville de enkelte familier have forbedrede forbrugsmuligheder, fordi de disponible indkomster ville være steget som følge af skattelettelser. En LO-familie i ejerbolig ville trods lavere løn før skat have omkring 16.000 kr. og en funktionærfamilie 22.000 kr. mere årligt i disponibel indkomst, hvis det offentlige forbrug i stedet var vokset som planlagt.

Forskellen i lønudviklingen med og uden mervækst i offentligt forbrug skal ses i lyset af den faktiske lønudvikling og vedvarende forværring af danske virksomheders konkurrenceevne i de seneste 15 år, jf. kapitel 5.

### Hvad ville der ske, hvis det offentlige forbrug faldt?

- ↓ Den offentlige beskæftigelse og det offentlige varekøb falder
- ↓ Den samlede efterspørgsel falder, hvilket både reducerer den indenlandske produktion (BNP) og importen
- ↓ Efterspørgslen efter arbejdskraft falder, og ledigheden stiger
- ↓ Lønnen og priserne falder. Lønnen falder mere end forbrugerpriserne, fordi prisen på importvarer er uændret. Dermed falder reallønnen og virksomhedernes konkurrenceevne forbedres
- ↓ Privat forbruget falder og eksporten stiger. Stigningen i netto-eksporten dominerer i længden
- ↓ Privat beskæftigelse stiger og på langt sigt opsuges de ledige, der tidligere var offentligt ansatte, i private job
- ↓ Det offentlige budget forbedres og den offentlige gæld nedbringes.

*De afledte effekter afhænger af, hvordan politikerne vælger at bruge forbedringerne af de offentlige finanser: Skal de bruges til skattelettelser, mere offentligt forbrug eller en kombination?*

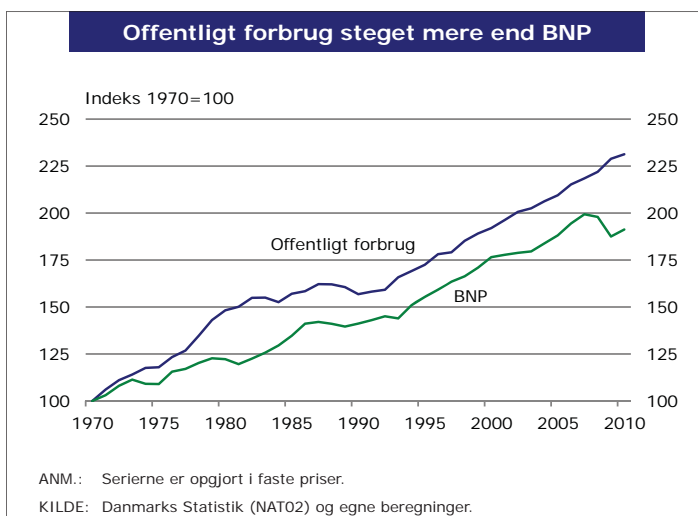
*Når det finanspolitiske råderum anvendes til skattelettelser som i eksperimentet, sker der følgende:*

- ↓ Disponibel indkomst i husholdningerne stiger, og samtidig øges det udbudte antal arbejdstimer pr. beskæftiget, fordi det bedre kan betale sig at arbejde pga. skattelettelserne
- ↓ Det private forbrug og den potentielle produktion stiger
- ↓ Den øgede produktion til privatforbrug får lønnen til at stige. Men konkurrenceevnen og eksporten forbliver større end i situationen, hvor det offentlige forbrug ikke er reduceret
- ↓ På langt sigt er ledigheden og den offentlige budgetsaldo næsten uændrede, mens udbuddet af arbejdstimer, produktionen og BNP samt privatforbruget og eksporten er steget.

KILDE: Danmarks Statistik (2007) og Danmarks Statistik (2011).

### 1.3 Konsekvenser af en stor offentlig sektor

Danmark har verdens største offentlige sektor, jf. kapitel 2. I takt med at vi er blevet rigere, har den offentlige sektor lagt beslag på en stigende andel af samfundsøkonomien. Siden 1970 er dansk økonomi vokset med i gennemsnit 1,6 pct. om året. Det offentlige forbrug er steget med 2,1 pct. årligt. Især fra starten af 1970'erne og til midten af 1980'erne voksede det offentlige forbrug mere end samfundsøkonomien, jf. figur 1.8.



Figur 1.8

I de seneste år er det offentlige forbrug fortsat med at vokse, mens velstanden i samfundet er faldet. Forskellen skyldes bl.a., at den offentlige sektor får flere udgifter af f.eks. aktiv arbejdsmarkedspolitik, når ledigheden stiger. Desuden er der ført en kraftigt ekspansiv finanspolitik for at dæmpe konjunkturtilbageslaget. Dertil kommer det fortsatte merforbrug i den offentlige sektor, jf. ovenfor. Der kan være mange drivkræfter bag stigende offentlige udgifter, jf. Velfærdskommissionen (2004) og Mogensen (2010).

Afgørende for presset på de offentlige udgifter og dermed skattetrykket er, at de offentlige udgifter stiger forholdsvis hurtigt i løbende priser, og at det offentlige andel af arbejdsstyrken stiger.

**Offentlige ydelser bliver relativt dyrere at producere...**

En forklaring, der ofte fremhæves, er den, at serviceydelser bliver dyrere at producere med tiden, hvis mulighederne for at forbedre produktiviteten med ny teknologi er mindre end i andre erhverv. I serviceerhverv, som er arbejdskraftintensive, har produktivitetsudviklingen de seneste 15 år været væsentligt lavere end i fremstillingssektoren, jf. Vækstforum (2011).

I forhold til andre brancher anvender den offentlige sektor ligesom serviceerhvervene i markant større omfang arbejdskraft som det vigtigste input i produktionen, jf. kapitel 2.

**...fordi offentlig og privat løn følges ad uanset produktivitet**

Samtidig følger lønudviklingen i den offentlige sektor lønudviklingen i den private sektor, uanset produktivitetsudviklingen i de to sektorer, jf. kapitel 4. Det fører ved uændret produktivitet til, at serviceydelser, som f.eks. ydelser i den offentlige sektor, bliver relativt dyrere. Det kræver stadig et givet niveau af medarbejdere til at producere en ydelse – som f.eks. undervisning, børnepasning eller politiberedskab – til en højere pris, fordi de ansattes løn er steget. Dermed stiger omkostningerne til offentligt forbrug, selv om produktionen ikke er steget, jf. Baumol (1967).

**Ubalance mellem gevinst af og betaling for mere forbrug**

En anden forklaring kan være, at efterspørgslen efter offentlige ydelser bliver ekstra stor og presser udgifterne opad, fordi der ikke er sammenhæng mellem, hvad den enkelte betaler til den offentlige sektor gennem skatter og afgifter, og hvad den enkelte bruger af offentlige ydelser. Der er derfor ikke automatisk balance mellem udbud og efterspørgsel som på et almindeligt marked. Det bliver i stedet politikernes opgave.

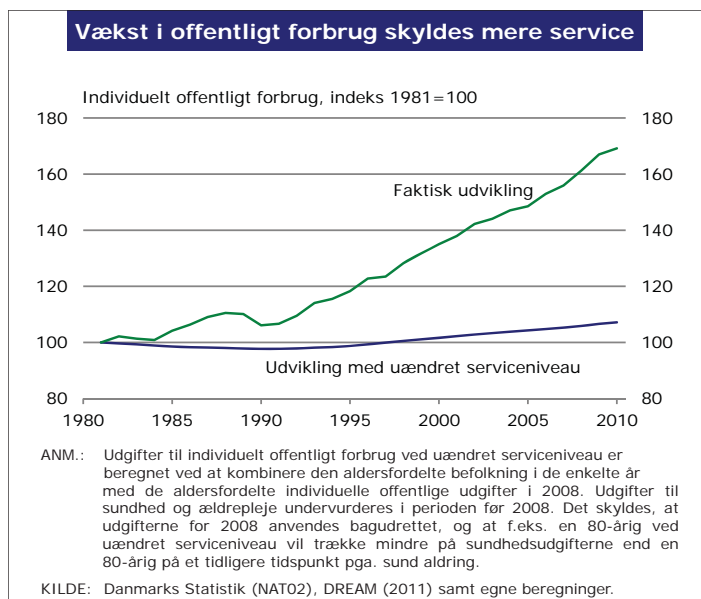


Denne asymmetri er udgiftsdrivende. Flere ressourcer til et velfærdsområde har store fordele for de borgere, der er dækket af netop disse ydelser. Men omvendt bliver de tilsvarende forøgede udgifter til relativt små forøgelser af skatten, fordi de fordeles ud på alle skatteydere, som derfor har svage incitamentter til at brokke sig. Det betyder, at vælgerne over tid i gennemsnit vil ønske højere offentligt forbrug, jf. Mogensen (2010).

De seneste årtiers vækst i den offentlige sektor skyldes kun i begrænset omfang, at efterspørgslen efter offentlige serviceydelser som f.eks. ældrepleje og sundhedsydelser er steget som følge af ændret befolkningssammensætning.

**Det skyldes ikke flere omkostningstunge befolkningsgrupper**

Fra 1981 til 2010 er udgifter til individuel offentlig service vokset med knap 70 pct. realt. Med uændrede standarder i den offentlige service over for den enkelte borger ville udgifterne til individuelt offentligt forbrug som følge af den demografiske udvikling imidlertid blot være knap 10 pct. højere i dag end i starten af 1980'erne, jf. figur 1.9.



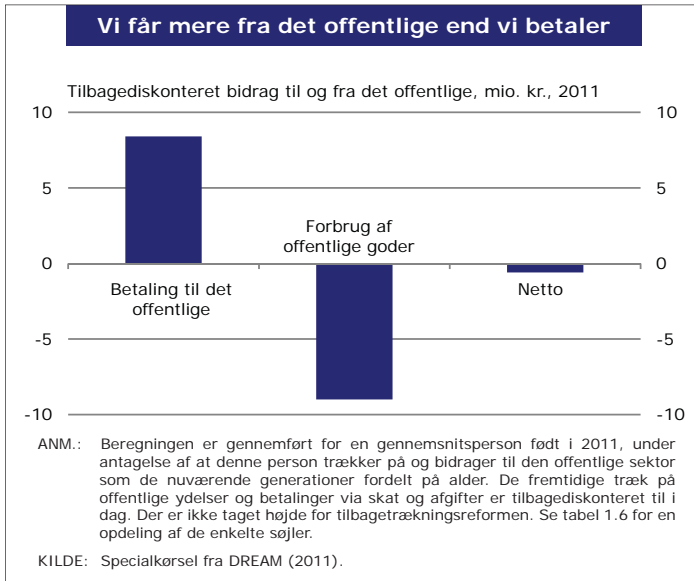
Figur 1.9

Den faktiske udvikling i det individuelle offentlige forbrug skyldes således forbedringer af den offentlige service, f.eks. fordi der er kommet nye og dyrere behandlingsmetoder i sundhedsvæsenet. Det er politiske beslutninger om at øge standarderne, der har været udgiftsdrivende.

### **Uholdbare prioriteringer i offentlig sektor**

Den offentlige sektors udgifter kan ikke permanent være højere end de offentlige indtægter. Hvis det er tilfældet, opbygges gæld i den offentlige sektor, som vil vokse både som følge af underskuddet og som følge af de renter, der skal betales på gælden. Det vil fremtidige generationer komme til at betale for.

Den offentlige sektor i Danmark er indrettet på en måde, så der set over et helt liv i gennemsnit er ubalance mellem den enkeltes krav til den offentlige sektor og betalinger til den offentlige sektor. Gennemsnitsborgeren får – hen over livet – 594.000 kr. mere fra den offentlige sektor, end han eller hun betaler via skatter og afgifter, jf. figur 1.10.



Figur 1.10

Det svarer til, at den generation, der kommer til verden i 2011, set over hele livet vil modtage 38 mia. kr. mere, end den vil bidrage med til den offentlige sektor.

**Generation 2011 er en underskudsforretning på 38 mia. kr.**

En gennemsnitsborger født i 2011 vil betale knap 8,5 mio. kr. i skatter og afgifter til den offentlige sektor igennem et helt liv. Samtidig vil vedkommende forvente at få ni mio. kr. tilbage fra den offentlige sektor i form af indkomstoverførsler, uddannelse og sundhedsydelser. Men også kollektivt offentligt forbrug som f.eks. veje, miljø og militær udgør en relativt stor andel af trækket på den offentlige sektor, jf. tabel 1.6.

Table 1.6

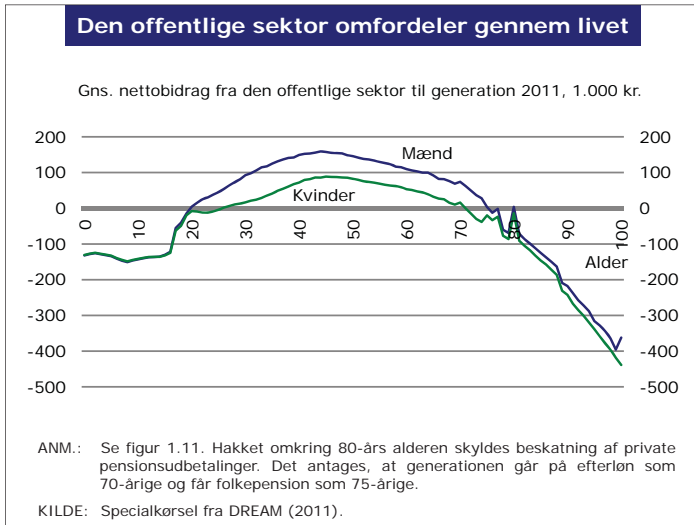
Nettobidrag til den offentlige sektor over et liv		
Bidrag til/fra offentlig sektor fra/til en gennemsnitsperson født i 2011	Mio. kr., 11-priser	Pct.
<b>Bidrag fra den offentlige sektor</b>	<b>9,0</b>	<b>100</b>
Indkomstoverførsler	2,3	26
Uddannelse	1,1	12
Sundhed	1,5	16
Social omsorg m.v.	1,3	15
Kollektivt offentligt forbrug m.v.	2,8	31
<b>Bidrag til den offentlige sektor</b>	<b>-8,4</b>	<b>100</b>
Afgifter	-2,9	35
Skatter	-4,6	55
Andet	-0,9	10

ANM.: Udgifter og indtægter er beregnet på baggrund af DREAM's grundforløb, og tager derfor ikke højde for tilbagetrækningsreformen. Hvis man antager, at udgiften til efterløn reduceres med ca. 40 pct. (fra fem til tre års efterløn), svarer det til, at udgiften til efterløn reduceres med 31.000 kr. fra 78.000 kr. for en gennemsnitlig person fra generation 2011. Samme linearitet kan ikke anvendes på de skattebetalinger, der følger med den højere erhvervsdeltagelse for generationen. Det kollektive offentlige forbrug fordeles på køn og alder med den relative fordeling, der findes i den samlede befolkning. Kategorien "Andet" består bl.a. obligatoriske og frivillige bidrag til sociale ordninger og arveafgifter. Beløbene er pris- og vækstkorrigerede til 2011-niveau.

KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).

**Kraftig omfordeling gennem livet**

For gennemsnitsborgeren er det sådan, at personen i de unge år er en finansiel nettomodtager af børnepasning og uddannelse, midt i livet er personen nettobidragyder, fordi vedkommende er aktiv på arbejdsmarkedet, og som ældre bliver personen efterhånden igen en nettomodtager af bl.a. sundheds- og plejeudgifter og folkepension. Der sker altså en betydelig omfordeling igennem livet via overførselsindkomster, velfærdsydelse og skattebetalinger, jf. figur 1.11.



Figur 1.11

Nettobidraget er positivt for mænd, dvs. de indbetaler flere penge til den offentlige sektor, end de får igen i offentligt forbrug, i løbet af livet. Forskellen mellem mænd og kvinder skyldes bl.a., at kvinder står for størstedelen af barselsorloven. Desuden har kvinder andre job, lavere erhvervsdeltagelse og større træk på offentlige indkomstoverførsler. Det har den effekt, at kvinders arbejdsindkomst over et livsforløb er lavere end mænds, og derfor betaler kvinderne færre penge i skat. Desuden lever kvinder længere end mænd og har større træk på sundhedsudgifter.

**Kvinder får netto mere fra den offentlige sektor end mænd**

### Nuværende finanspolitik er ikke holdbar

I de kommende årtier vil andelen af ældre stige markant i forhold til resten af befolkningen, jf. kapitel 2. I den situation vil de offentlige finanser ikke være holdbare med den aldersfordelte omfordelingsprofil, der er vist ovenfor. Finanspolitisk holdbarhed betyder, at samfundet kan fastholde den nuværende finanspolitik uændret i al fremtid, uden at den offentlige gæld stiger vedvarende.

**Finanspolitik er ikke holdbar, når gæld stiger eksplosivt**

Holdbarhedsproblemet udgør -1,3 pct. af BNP. Det svarer til, at den primære saldo skal forbedres med 22 mia. kr. hvert eneste år fremover for at skabe ligevægt på de offentlige finanser, jf. tabel 1.7.

Tabel 1.7

<b>Problemer med finanspolitisk holdbarhed</b>		
Holdbarhedsindikator	Pct. af BNP	Mia. kr. pr. år
DREAM's grundscenarie (2011)	-1,1	-19,3
+ Tilbagetrækningsreform	+0,4	+7,7
- Permanent mervækst i sundhedsudgifter	-0,8	-13,9
+ Regeringens ophævelse af skattestop	+0,2	+3,5
DA's grundscenarie	-1,3	-22,0
ANM.: Se boks 1.3. Mia. kr. pr. år er beregnet ud fra BNP i 2010.		
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).		

IDA's grundscenarie er der i modsætning til DREAM's grundscenarie antaget permanent mervækst på 0,25 pct. i udgifter til sundhed og ældrepleje ud over den generelle vækst i samfundet. Det svarer til det historiske niveau siden 1995, jf. DREAM (2011b). Desuden er tilbagetrækningsreformen antaget gennemført, jf. boks 1.3. Der ligger en lang række antagelser bag fremskrivningerne i tabel 1.7, og resultaterne skal derfor tages med forbehold.

**Skal holdbarhedsproblemet løses, skal 129.000 flere i job**

Hullet i finanspolitikken kan løses ved at spare på de offentlige udgifter. En anden mulighed er at øge arbejdsudbuddet i befolkningen, så udgifter til offentlig forsørgelse falder, og skatteindtægterne fra arbejdsindkomst stiger.

Udfordringen svarer til, at 129.000 personer, der i dag står uden for arbejdsmarkedet, permanent skal i beskæftigelse. Hver person, der flyttes fra offentlig forsørgelse og ind på arbejdsmarkedet, vil bidrage til forbedringen af den primære saldo med knapt 170.000 kr. Ud over at afhjælpe de finanspolitiske problemer vil et øget arbejdsudbud være helt centralt til at understøtte væksten i samfundet, jf. afsnit 1.2.

Regeringen har sat et mål for, at den finanspolitiske holdbarhed altid skal være positiv, jf. Regeringen (2011) og kapitel 3. Hvis holdbarhedsindikatoren skal være positiv med +0,1 pct. af BNP, svarer det til, at der hvert eneste år skal finde besparelser på 24 mia. kr. fremover. Dermed øges udfordringen, således er der i alt er 139.000 personer, der skal flyttes fra offentlig forsørgelse til arbejdsstyrken. Og det er vel at mærke oven på det bidrag, der i forvejen kommer fra tilbage-trækningsreformen, jf. tabel 1.8.

<b>Stort behov for arbejdsmarkedsreformer</b>	
Krav til øget arbejdsudbud for at forbedre de offentlige finanser og sikre finanspolitisk holdbarhed, personer	
DA's grundscenarie (inkl. tilbagetrækningsreform)	129.000
Regeringens mål om positiv holdbarhed	139.000
ANM.: Se boks 1.3. Krav til øget arbejdsudbud viser, hvor mange personer i den erhvervsaktive alder der skal flyttes fra offentlig forsørgelse ind i arbejdsstyrken, hvis ikke holdbarhedsproblemet skal løses ved besparelser i den offentlige sektor. Regeringens mål om positiv holdbarhed er antaget defineret som +0,1 pct. af BNP.	
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).	

Tabel 1.8

Kravene til øget arbejdsudbud for at løse de finanspolitiske holdbarhedsproblemer skal ses i lyset af regeringens ambitioner. Det er regeringens mål at gennemføre reformer, som yderligere skal øge arbejdsudbuddet med ca. 55.000 personer frem mod 2020 for at skabe råderum i økonomien. Dette mål er ud over effekten af genopretningspakken fra 2010 og tilbagetrækningsreformen fra 2011, jf. Regeringen (2011). Disse ambitioner vil altså langt fra løse de finanspolitiske udfordringer, som Danmark står over for, og slet ikke målsætningen om øget vækst, jf. ovenfor.

**Regeringens ambitioner løser ikke uholdbar finanspolitik**

### **Antagelser bag fremskrivninger på DREAM-modellen**

DREAM-modellen er en langsigtet makroøkonomisk model, en såkaldt strukturmodel.

I DREAM-modellen vurderes finanspolitisk holdbarhed ved at tilbagediskontere fremtidige indtægter og udgifter. En holdbar finanspolitik vil således opfylde, at fremtidige indtægter givet vedtagne regler for beskatning, offentlige overførsler og forbrug kan finansiere udgiftstrykket. Finanspolitisk holdbarhed tager ikke højde for troværdighed. Et land kan godt opnå holdbar finanspolitik, selv om den offentlige gæld i udgangspunktet er høj – den må bare ikke stige voldsomt i fremskrivningen.

Den økonomiske krise, der fra 2008 ramte Danmark og det meste af verden, er indarbejdet i DREAM (2011a) via Finansministeriets langsigtede fremskrivning frem til 2020. I DREAM afviger en række af modellens parametre, der beskriver den økonomiske struktur og agenternes adfærd, fra deres strukturelle niveau i perioden frem til 2020. Efter 2020 vender parametrene gradvist tilbage til det strukturelle niveau.

*Antagelser i DREAM's grundscenarie:* Der er ikke taget højde for tilbagetrækningsreformen. DREAM antager en mervækst i de individuelle udgifter til sundhed og ældrepleje på 0,3 pct.-point relativt til den generelle vækst i BNP på 1,5 pct. fra 2014 og 25 år frem. Det svarer til den strukturelle historiske tendens siden 1995 for de pågældende udgiftstyper. Skattestoppet er fastholdt til 2019.

*Antagelser i DA's grundscenarie:* Tilbagetrækningsreformen gennemføres. Det bidrager med ca. 60.000 flere personer i arbejdsstyrken i 2020 og BNP er 2,1 pct.-point højere i 2020 end uden tilbagetrækningsreformen. Den tidligere Regerings skattestop ophæves fra 2012. Det omfatter dog ikke ejendomsværdibeskatning, hvor skattestoppet fastholdes.



Hvad angår udviklingen i offentligt forbrug er det antaget, at der er permanent mervækst på 0,25 pct.-point ud over den strukturelle vækst i BNP i de individuelle offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje. De øvrige individuelle udgifter følger demografi samt den generelle velstandsudvikling. I 2011-2013 er der dog antaget nulvækst i samlede offentlige udgifter, således at øgede udgifter til sundhed og ældrepleje fortrænger andre områder af det offentlige forbrug, jf. Finansministeriet (2011b). Det kollektive offentlige forbrug vokser med velstandsudviklingen, dvs. vækst i BNP.

Beregningerne i DREAM er ikke direkte sammenlignelige med beregningerne i ADAM præsenteret i afsnit 1.2.

### **Holdbarhed ikke tilstrækkeligt, politik skal også være troværdig**

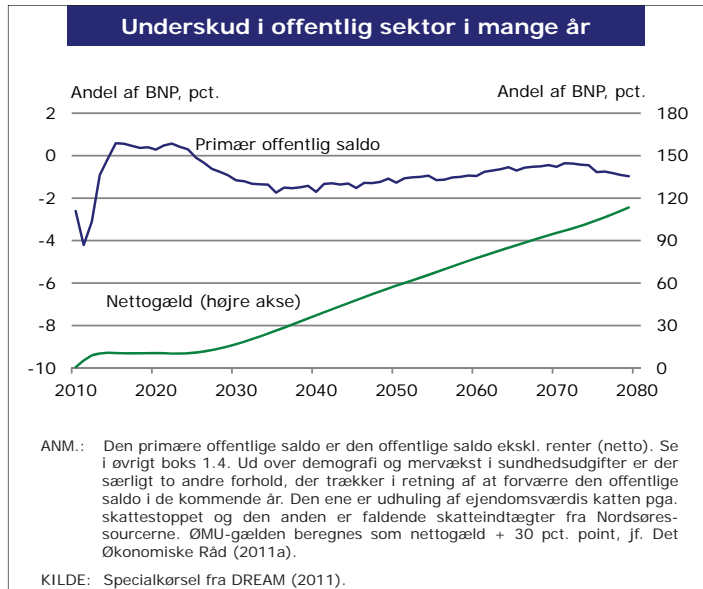
Når finanspolitikken er uholdbar, vil den offentlige gæld i fravær af nye initiativer fortsætte med at vokse, fordi de offentlige udgifter er højere end de offentlige indtægter.

Underskuddet på de offentlige finanser var knap 3 pct. af BNP eller knap 50 mia. kr. i 2010 og ventes at stige til 95 mia. kr. eller 5 pct. af BNP i 2012, jf. Finansministeriet (2011d).

I DA's grundscenarie vil forskellen mellem offentlige udgifter og indtægter, den primære saldo, være positiv i perioden 2015-2024, bl.a. som følge af tilbage-trækningsreformen og ophævelsen af skattestoppet, jf. boks 1.3. Hvorvidt det lykkes, afhænger også af konjunkturerne i de kommende år.

Herefter vil den primære saldo blive permanent forværret til omkring -2 pct. af BNP. Heller ikke på langt sigt bliver den primære saldo positiv, fordi der er antaget en konstant vækst i udgifter til sundhed og ældrepleje, jf. figur 1.12.

Figur 1.12



Boks 1.4

### Gæld i den offentlige sektor og holdbarhed

Den offentlige nettogæld omfatter alle offentlige finansielle aktiver og passiver i stat, kommuner og sociale kasser og fonde. Netto-gælden opgøres til markedsværdi og påvirkes derfor af kursbevægelser. Den offentlige nettogæld er udgangspunktet for beregningerne af de offentlige finansers langsigtede holdbarhed.

I ØMU-gælden indgår alene passivside i stat, kommuner og sociale kasser og fonde. Dog modregnes sektorernes beholdninger af statsobligationer. ØMU-gælden opgøres nominelt og påvirkes ikke af kursbevægelser.

**Den offentlige gæld bliver ved med at stige**

De fortsatte underskud betyder, at den offentlige nettogæld øges. I perioden 2007-2010 var der en beskedent offentlig nettoformue, mens der i 2020 vil være en gæld på 12 pct. af BNP. Det skyldes bl.a., at de offentlige udgifter til sundhed og ældrepleje vokser mere end samfundsøkonomien generelt.

Ifølge EU-traktaten må medlemslandenes ØMU-gæld som hovedregel ikke overstige 60 pct. af BNP. Forskellen mellem nettogæld og ØMU-gæld udgør ca. 30 pct. af BNP, jf. Det Økonomiske Råd (2011a).

Om ca. 25 år vil den offentlige gæld i Danmark overstige denne grænse. Hvis ØMU-gælden aldrig må overstige den vedtagne grænse, skal finanspolitikken indrettes på en måde, så den er overholdbar, dvs. hvor indtægter til den offentlige sektor overstiger udgifterne i den offentlige sektor. Kravet til en finanspolitik, der overholder kriterierne for ØMU-gæld, er altså betydeligt skarpere end finanspolitisk holdbarhed, jf. Det Økonomiske Råd (2011a).

Selv hvis politikerne gennemførte reformer, der løste holdbarhedsproblemet, ville der fortsat være betydelige underskud i en årrække som følge af den demografiske profil, jf. Det Økonomiske Råd (2011a).

**Selv med finanspolitisk holdbarhed vil gæld være alt for høj**

Gældsprofilen har en selvstændig betydning for de offentlige finanser og dermed et lands troværdighed i investorernes optik. Den kan i værste fald betyde, at investorerne mister tilliden til statsobligationerne og vil kræve en ekstra risikopræmie og dermed rente for at låne penge til landet. Højere renter på statsobligationer gør refinansiering af eksisterende gæld og stiftelse af ny gæld dyrere. Troværdighed stiller altså større krav end holdbarhed, fordi det ikke er troværdigt, at der først er overskud på de offentlige finanser langt ude i fremtiden, hvilket er tilstrækkeligt for finanspolitisk holdbarhed, jf. Det Økonomiske Råd (2011a).

**Gældsprofil har betydning for troværdighed ...**

Den aktuelle situation i Sydeuropa viser, hvor afgørende politisk troværdighed er for vækst og velstand. Her er de store budgetunderskud og den stigende offentlige gæld en selvstændig kilde til usikkerhed. Renten på græske statsobligationer er således alene i 2011 mere end fordoblet, og rentespændet mellem Grækenland og Tyskland er over 20 pct.-point mod 10 pct.-point i januar, jf. DØR (2011b).

**...det viser udviklingen i Sydeuropa med al tydelighed**

## Vækst som følge af produktivitet løser ikke holdbarhedsproblem

De finanspolitiske udfordringer, dansk økonomi står over for, kan ikke løses af højere produktivitet og dermed øget velstand i den private sektor. Hvis ikke der gennemføres reformer, der øger arbejdsudbuddet, vil det finanspolitiske finansieringsbehov bestå, uanset hvor rige vi bliver i samfundet.

**Øget produktivitet i privat sektor væltes over i offentlig løn**

Det hænger sammen med, at lønninger til offentligt ansatte og indkomstoverførsler automatisk reguleres med væksten i den private sektor gennem satsreguleringen og reguleringsordningen, jf. kapitel 4. Lønninger til offentligt ansatte og indkomstoverførsler udgør knap to tredjedele af de offentlige udgifter, jf. kapitel 2.

Hvis privatansatte et stykke ude i fremtiden tjener det dobbelte i forhold til i dag (fordi den værdi, de skaber, er steget), vil det samme gøre sig gældende for pædagoger, lærere, sygeplejersker og alle andre ansatte i den offentlige sektor. På samme måde vil modtagere af a-dagpenge, kontanthjælp, førtidspension og andre offentlige ydelser også have fået tilsvarende stigninger i indkomstoverførslerne.

## 1.4 Fordele og ulemper ved den offentlige sektor

Den offentlige sektors størrelse varierer mellem forskellige lande. I Danmark udgør de offentlige udgifter knap 60 pct. af samfundsøkonomien. I USA udgør den ca. 40 pct., i England 50 pct. mod omkring 55 pct. i Finland og Sverige. Det afspejler forskellige velfærdsmodeller, jf. kapitel 2.

**Den offentlige sektors størrelse varierer mellem lande**

For private virksomheder er der både fordele og ulemper ved de opgaver, man politisk har valgt, at den offentlige sektor skal løse, og måden, man politisk har valgt at organisere opgaveløsningen på.

En del af den offentlige aktivitet er at skabe institutionelle rammer for, at markedsøkonomien kan fungere. Det omfatter retssystem og politi til at beskytte personlige friheder, ejendomsret og kontraktlige regler, jf. Andersen (2004). Dertil kommer opgaver som at sikre infrastruktur i bred forstand, pleje af børn og ældre, uddannelse og forskning osv. Flere af de offentlige opgaver er således en væsentlig forudsætning for stabile og forudsigelige rammer for virksomheder og borgere.

**Offentlig sektor skaber stabilitet og forudsigelighed**

Nogle af de opgaver, den offentlige sektor løser, må løses kollektivt, fordi der ellers ikke ville eksistere et marked eller det ikke ville fungere optimalt. Derudover findes der ikke en naturlov for, hvilke opgaver en offentlig sektor skal finansiere og producere. Det er et langt stykke af vejen politiske prioriteringer at definere, hvad "velfærdsydelse" er.

De politiske mål kan nås med forskellige midler. Politikerne kan således beslutte sig for at varetage en eller flere roller i forhold til opgaveløsningen: hvem bestiller opgaven, hvem udfører opgaven og hvem betaler, jf. boks 1.5. Det har stor betydning for effekterne af aktiviteten, hvordan rollerne fordeles.

**Forskellige midler og forskellige roller for den offentlige sektor**

**Politikere kan vælge mellem tre roller i "Velfærdsproduktionen"**

*Den organiserende rolle:* Den, der påtager sig ansvaret for, at en given opgave løses, og for måden, den løses på. Eksempelvis gennem bestilling af ydelser, der produceres i private virksomheder, og efterfølgende kontrol af kvaliteten. Rollen er tæt knyttet til målsætningen for den offentlige sektor.

*Den producerende rolle:* Den, der producerer en aktivitet.

*Den finansierende rolle:* Den, der betaler for opgavens løsning. Det kan være kollektivt via skatter eller gennem brugerbetaling.

KILDE: Velfærdskommissionen (2004).

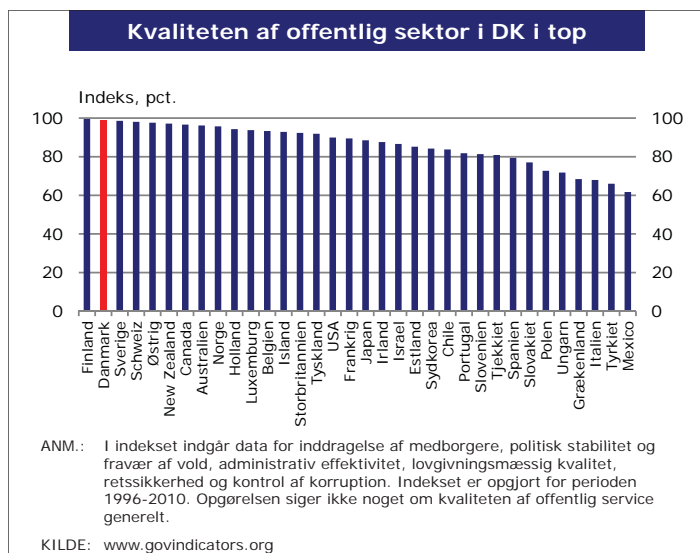
**I Danmark sidestilles finansiering ofte med produktion**

Ofte sidestilles finansiering af offentlige opgaver med produktion af opgaverne. Men finansiering og produktion er to fuldstændigt forskellige roller, jf. Barr (1987). Selv om den offentlige sektor organiserer og finansierer en velfærdsydelse, er det ikke i konflikt med de overordnede målsætninger for velfærdsstaten, hvis den private sektor producerer ydelsen. Og at noget er privat produceret, er ikke ensbetydende med, at det er ude af politisk kontrol, jf. kapitel 3.

Ved privat produktion udnyttes fordelene med markedsmekanismerne i højere grad, jf. Andersen (2004). I en offentlig sektor, der vælger at organisere og producere mange ydelser, er der således risiko for, at opgaveløsningen bliver ineffektiv og dyr, jf. kapitel 3. Det har negative konsekvenser for borgerne, der er tvunget til at finansiere opgaveløsningen gennem skatteopkrævningen.

I Danmark er kvaliteten af den offentlige sektors opgaveløsning i forhold til institutionelle rammer meget høj internationalt set. Landene bliver målt på politisk stabilitet, administrativ effektivitet, lovregulering, retssikkerhed, fravær af korrupsion m.v. Danmark er på andenpladsen over Verdensbankens rangliste over

kvaliteten af den offentlige sektor, kun lige overgået af Finland, jf. figur 1.13.



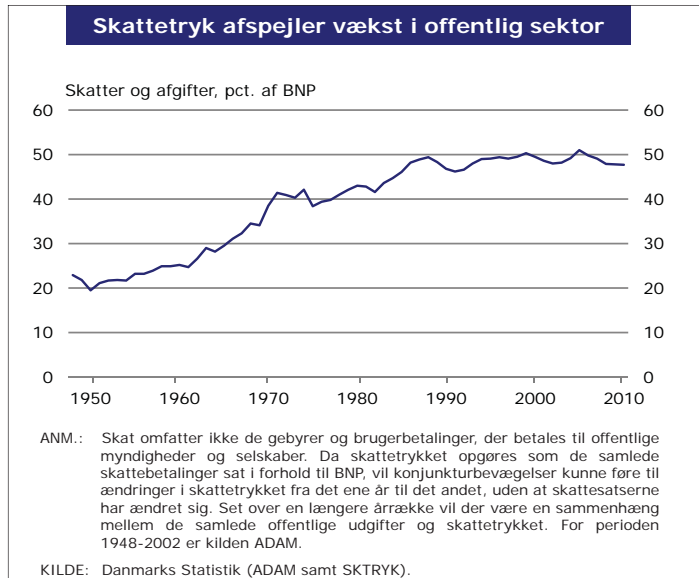
Figur 1.13

Et af målene for den offentlige sektor er at sikre en rimelig fordeling af forbrugsmuligheder i samfundet, jf. Det Økonomiske Råd (2011b). Det sker gennem lige adgang til en lang række ordninger som behandling ved sygdom, ret til uddannelse og indkomstdækning ved uforudsete hændelser som sygdom og ledighed. Finansieringen sker gennem kollektiv, obligatorisk betaling gennem skatter og afgifter. Borgerne har pligt til at deltage i finansieringen, uafhængigt af, hvad der modtages, jf. Andersen (2004). Omfordelingen sker således både gennem social sikring og gennem skat.

**Omfordeling og lighed er et mål i den danske velfærdsmodel**

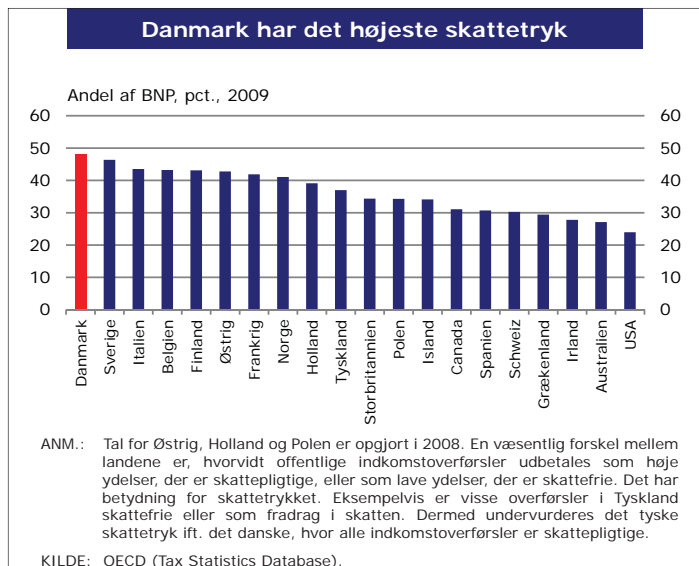
Udviklingen i skattetrykket i de seneste 60 år afspejler udvidelser i offentlig service, offentlige investeringer og indkomstoverførsler. Skattetrykket i Danmark er således i dag dobbelt så højt, som det var i 1960, jf. figur 1.14.

Figur 1.14



Danmark har i dag det højeste skattetryk i verden. Forskellene i skattetrykket mellem landene afspejler omfanget af den offentlige sektor i de forskellige lande, og i hvilket omfang offentlige ydelser finansieres kollektivt gennem skatter og afgifter eller gennem brugerbetaling eller forsikringsordninger, jf. figur 1.15.

Figur 1.15





I modsætning til Danmark og resten af Skandinavien finansieres velfærdsydelse i andre lande i højere grad gennem frivillige private ordninger (f.eks. USA) eller gennem ansættelsesforholdet (f.eks. Tyskland), jf. Mogenssen (2010).

De høje skatter betyder, at punktet, hvor øget skat på arbejde ikke øger skatteprovenuet, er nået. Endnu højere skatter vil påvirke adfærden i retning af lavere arbejdsudbud, fordi gevinsten ved at arbejde i forhold til at holde fri bliver for lille, jf. Nationalbanken (2010) og Det Økonomiske Råd (2011b).

**Yderligere skat på arbejde har negativ effekt på provenu**

Lettelser i topskatten er den billigste måde for de offentlige finanser at øge arbejdsudbuddet, hvorimod lettelser i bundskat og beskæftigelsesfradrag er betydeligt dyrere, jf. Skattekommissionen (2009). Skal arbejdsudbuddet udvides med 7.000 personer gennem lettelser i topskatten, koster det statskassen omkring 3 mia. kr., og tre gange så meget, hvis det samme arbejdsudbud skal nås gennem lettelser i bundskatten, jf. Skatteministeriet (2011).

### **Skat påvirker økonomisk aktivitet, som forvrides**

Beskatningen påvirker gevinsten ved arbejde, investering eller opsparing. Afkastet efter skat er det, man får til privat forbrug, og som man beslutter sig efter. Afkastet før skat er imidlertid det "rette" mål for samfundets gevinst ved, at aktiviteten gennemføres.

Eksempelvis vil skat på arbejde betyde, at den enkelte persons udbytte af at gå på arbejde er indkomsten efter skat, mens virksomheden betaler lønnen for at få arbejdet udført. Skatten har således skubbet en kile ind imellem, hvad virksomheden skal betale for arbejdskraften, og hvad lønmodtageren får ud af at arbejde.

En højere skat kan betyde, at lønmodtageren ikke finder det attraktivt at påtage sig arbejdet. Det reduce-

rer arbejdsudbuddet. Lønmodtageren kan kræve en højere aflønning for, at gevinsten ved arbejdet bliver tilstrækkelig. Det øger lønkravene. Skat kan også påvirke villigheden til at skifte job, flytte efter job eller tage en uddannelse, jf. Andersen (2004).

Beskatning påvirker dermed den økonomiske aktivitet, som enten bliver mindre eller drejet i en anden retning set i forhold til situationen uden beskatning. Disse forvriddinger opstår, fordi der ikke er sammenhæng mellem den enkeltes træk på offentlige ydelser og den enkeltes betaling til statskassen, jf. Velfærdskommissionen (2004). Tabet som følge af skattens forvriddende effekter skal holdes op imod de positive effekter, der kan være af de opgaver, den offentlige sektor løser, og som finansieres over skatten.

**Skat på arbejde,  
mens fritid er  
skattefrit**

Det høje skattetryk kan forvride fordelingen af arbejdskraft mellem den private og offentlige sektor. I den offentlige sektor er løn i mindre grad et konkurrenceparameter end i den private sektor, fordi offentligt ansatte i højere grad er aflønnet på samme niveau uanset resultater. Derimod tilbyder den offentlige sektor generelt lavere arbejdstid og dermed mere fritid, der ikke beskattes, jf. kapitel 4.

### **Den offentlige sektor som forsikringsordning**

**Forsikring mod  
usikkerhed om  
indkomst ...**

Den væsentlige omfordeling over livsforløbet, hvor de erhvervsaktive via skatter betaler til pension, ældrepleje, uddannelse og børnepasning, kan ses som en forsikring, hvor risiko fordeles mellem generationer og mellem velstående og mindre velstående. Omfordelingen er baseret på en "uformel social kontrakt", hvor de erhvervsaktive regner med, at kommende generationer vil bidrage til deres alderdom, når den kommer.

**... som kan øge  
risikovilligheden for  
den enkelte og ...**

Der kan være flere grunde til, at den offentlige sektor påtager sig den rolle frem for privat forsikring, jf. Andersen (2004). Fordelen ved politisk fastsatte ram-

mer for kollektiv forsikring er, at fordi risikoen spredes ud på flere, kan risikovilligheden blive større. Det kan f.eks. gælde i forhold til at skifte job, starte egen virksomhed eller tage en uddannelse, som kan være omkostningsfyldte investeringer med usikkert afkast, som dog samtidig kan være gavnligt for hele samfundet.

For nogle ydelser kan den enkelte dog selv påvirke sandsynligheden for, om en given hændelse sker. Hvis ydelsesniveauet er tilstrækkeligt højt, kan der også være en tilskyndelse til det. Hvis der ikke fandtes arbejdsløshedsdagpenge, ville de økonomiske konsekvenser af ledighed alene hvile på den enkelte. Men med indkomstoverførsler bliver en del af konsekvensen overtaget af den offentlige sektor, hvor alle betaler.

Nogle indkomstoverførsler som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge er konjunkturudjævnende. Når økonomien er i krise, som nu, og ledigheden stiger, sikrer dagpengene en bund under levestandarden blandt de personer, der rammes af ledighed. Derved bliver faldet i forbruget ikke helt så stort, som det ellers ville blive.

Analysen viser, at lande med store offentlige sektorer også har større følsomhed i budgettet i dårlige tider, fordi de konjunkturudjævnede elementer er stærkere. Det vil som hovedregel være med til at sikre en stabil økonomisk udvikling, fordi risikoen ved f.eks. en recession spredes til flere. Dermed er det samlede private forbrug mindre følsomt over for den aktuelle indkomst i en situation med risikospredning, jf. Andersen (2004). Det forudsætter, at politikerne har disciplin til at føre stram finanspolitik i gode tider, hvilket erfaringerne viser er vanskeligt.

... stabilisere udsving  
i økonomiske  
konjunkturer

## Lighed og vækst

Både historisk og internationalt er der stor økonomisk lighed i Danmark. Det skyldes bl.a. den store omfordeling, der sker gennem indkomstoverførsler, lige

adgang til uddannelse og sundhed, samt skattesystemet.

**Balance mellem vækst og lighed**

Omkostningen ved denne omfordeling er, at der er et tab af effektivitet pga. skattens forvriddende effekter. I værste fald kan omfordelingen blive så kraftig, at det for den enkelte ikke gør en forskel, om man gør en ekstra indsats eller ej – gevinsten er den samme, jf. Det Økonomiske Råd (2011b).

Der er ingen klar dokumentation for, hvilken betydning niveauet for indkomstulighed har for BNP pr. capita, jf. OECD (2011b) og Det Økonomiske Råd (2011b). Et negativt samspil mellem indkomstudligning og vækst kommer primært gennem skat. Når udgifter til offentlige ydelser stiger, må skatten stige tilsvarende. Stigninger i de direkte skatter reducerer BNP pr. capita, jf. OECD (2001).

**Udgifter til nogle aktiviteter er bedre for vækst end andre**

Betydningen for velstand og vækst afhænger dog af, hvilke typer af aktiviteter pengene bruges til. Udgifter til uddannelse og forskning har positiv effekt på væksten, fordi det samfundsmæssige afkast af investeringer i uddannelse er højere end det privatøkonomiske, jf. OECD (2001). Offentlige midler brugt på at øge arbejdsmarkedstilknytningen blandt lavtlønnede vil være forbundet med højere vækst end penge brugt på passiv forsørgelse, jf. OECD (2002).

## 2. Den offentlige sektor i profil



<b>2.1</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>77</b>
<b>2.2</b>	<b>Danmark har verdens største offentlige sektor</b>	<b>79</b>
<b>2.3</b>	<b>Danskere glade for offentlige ydelser og overførsler</b>	<b>92</b>
<b>2.4</b>	<b>Mange offentligt ansatte i Danmark</b>	<b>96</b>
<b>2.5</b>	<b>Stigende efterspørgsel efter offentlig service</b>	<b>104</b>
<b>Appendiks</b>		
<b>2.1</b>	<b>Appendiks</b>	<b>109</b>



## 2.1 Sammenfatning

Danmark har verdens største offentlige sektor, både hvad angår udgifter og andel offentligt ansatte af den samlede beskæftigelse.

Igennem årtier er den offentlige sektors udgifter vokset mere end den økonomiske vækst generelt i samfundet. Den offentlige sektor udgør derfor en stadig større del af samfundsøkonomien i Danmark. Væksten i den danske offentlige sektor har været større end i mange andre lande, ikke blot historisk – da den offentlige sektor var under opbygning – men også i de seneste fem år.

**Danmark har verdens største offentlige sektor**

Der er ikke nogen naturlov, som angiver, at et land skal have en offentlig sektor med så stor volumen som den danske. I andre lande udgør den offentlige sektor en mindre del, også blandt andre lande med høj social sikring og universelle ydelser, som f.eks. Sverige, Norge og Holland.

**Offentlig service kan leveres af mindre offentlig sektor**

Udgifterne til social beskyttelse er i Danmark nærmest fordoblet i perioden fra 1971 og frem til i dag og udgør nu over 25 pct. af BNP. Sverige bruger knap 23 pct. af BNP på denne post, og de vestlige lande bruger i gennemsnit knap 18 pct.

I Sverige er væksten i de offentlige udgifter bremset op inden for de seneste år, og også det individuelle offentlige forbrug er lavere i Sverige end i Danmark. Hvis det individuelle offentlige forbrug i Danmark var på niveau med det svenske, ville de offentlige udgifter være knap 30 mia. kr. lavere – det svarer næsten til de samlede udgifter til den danske folkeskole.

Danskerne er generelt glade for de indkomstoverførsler og serviceydelser, som den offentlige sektor leverer. Flere peger på, at der bruges for få ressourcer på særligt de områder, som de selv har gavn af. Den generelle tilfredshed med den offentlige sektor kan medvirke til at skabe et forventningspres, som kan smitte af på de offentlige udgifter.

**Danskerne er glade for de offentlige ydelser og overførsler**

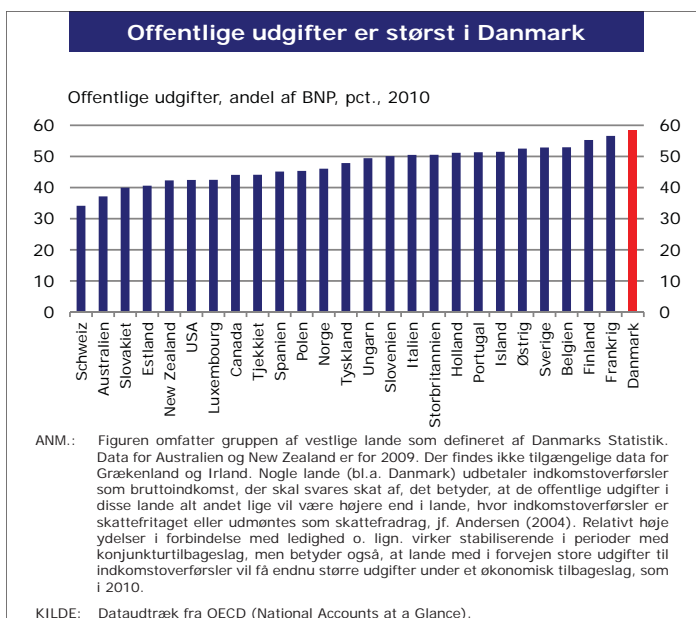
<b>Den offentlige sektor står overfor massiv rekruttering</b>	Den offentlige sektor står imidlertid over for nogle væsentlige udfordringer. En stor del af offentligt ansatte er tæt på pensionsalderen, så den offentlige sektor vil få behov for at rekruttere nye medarbejdere i større omfang end hidtil. Et behov, der væsentligt forstærkes af, at der generelt vil komme flere og flere i de aldersgrupper, som er storforbrugere af offentlige overførsler og ydelser.
<b>Den offentlige sektor risikerer at blive hæmsko for vækst</b>	Det stigende rekrutteringsbehov i den offentlige sektor kommer i en periode, hvor arbejdsstyrken er stagnerende. Det indebærer, at beskæftigelsen i den private sektor let kan blive klemmt, og dermed vil private virksomheder opleve øget konkurrence om arbejdskraften. Det betyder dårligere konkurrenceevne og mistet produktion og dermed lavere privat vækst.



## 2.2 Danmark har verdens største offentlige sektor

Danmark har verdens største offentlige sektor målt både ved andel ansatte og ved udgifter i forhold til BNP. I 2010 udgør udgifterne til den offentlige sektor i Danmark 58 pct. af BNP. Frankrig har den næststørste offentlige sektor, som udgør knap to pct.-point mindre af BNP end den danske, jf. figur 2.1.

**Den danske offentlige sektor udgør 58 pct. af BNP**



Figur 2.1

USA og Storbritannien placeres ofte blandt lande med en såkaldt residual velfærdsmodel, jf. boks 2.1. Den offentlige sektor udgør i disse to lande henholdsvis 43 og 51 pct. af BNP. Spanien, Tyskland og Frankrig placeres ofte blandt lande med arbejdsmarkedsbaserede velfærdsmodeller, og her udgør den offentlige sektor mellem 45 og 57 pct. af BNP. Lande med overvægt af universelle elementer i deres velfærdsmodel, som Danmark, Finland, Sverige og Norge har generelt en stor offentlig sektor, og her ligger spændet mellem 46 og 58 pct. af BNP.

**Størrelse kan i nogen grad forklares med velfærdsmodel**

Selv om variationen mellem landene inden for samme velfærdsmodel er stor, er der alligevel en vis tendens til, at lande med universelle modeller har en relativt stor offentlig sektor, mens den arbejdsmarkedsbaserede model fordrer en lidt mindre offentlig sektor, og en residual model den mindste offentlige sektor, jf. boks 2.1.

### Boks 2.1

#### Velfærdsmodeller

Udgifterne til den offentlige sektor hænger sammen med, hvilke opgaver den offentlige sektor er sat til at løse i de forskellige lande. Det kan være meget forskelligt, men overordnet set skelnes mellem tre modeller:

I **den universelle model** har alle borgere som udgangspunkt ret til offentligt finansierede sociale ydelser, og ydelserne finansieres kollektivt gennem skatter og afgifter.

I **den arbejdsmarkedsbaserede model** opnås retten til sociale ydelser gennem deltagelse på arbejdsmarkedet, og ydelserne finansieres af arbejdsgivere og arbejdstagere.

I **den residuale model** er det kun de dårligst stillede, som modtager offentligt finansierede sociale ydelser, som finansieres kollektivt gennem skatter og afgifter.

Ingen lande hører entydigt til den ene eller den anden kategori. I den danske model kan man f.eks. finde elementer fra alle tre modeller: Folkepensionens grundbeløb (universel ydelse som er aldersbetinget), folkepensionens tillæg (residual ydelse som gives til de fattigste pensionister) og arbejdsmarkedspensioner (arbejdsmarkedsbaseret individuel pensionsopsparing).

Danmark og de øvrige nordiske lande har dog en overvægt af universelle elementer i deres velfærdsmodeller, hvorfor de ofte placeres i den universelle model. Tyskland, Frankrig og de sydeuropæiske lande har en overvægt af arbejdsmarkedsbaserede elementer i deres modeller, mens Storbritannien og USA har en overvægt af residuale elementer i deres modeller.

KILDE: Velfærdskommissionen (2004).

Offentlige udgifter består af individuelt og kollektivt offentligt forbrug, indkomstoverførsler og andre udgifter, jf. boks 2.2.

*Boks 2.2*

#### **Definition af offentlige udgifter**

**Individuelt offentligt forbrug** er udgifter til ydelser, der forbruges af enkeltpersoner, f.eks. en lang række ydelser inden for undervisnings- og sundhedsområdet, som folkeskole, ældrepleje, lægebesøg m.v.

**Kollektivt offentligt forbrug** er udgifter til ydelser, der forbruges kollektivt, eksempelvis forsvar og retsvæsen.

**Indkomstoverførsler** eller indkomsterstøttende ydelser har til formål at sikre personens forsørgelsesgrundlag ved indkomstbortfald som følge af ledighed, sygdom, barsel, invaliditet, alderdom eller en anden social begivenhed.

**Andre udgifter** er bl.a. overførsler til virksomheder, ulandsbistand, EU-kontingent og renteudgifter på statsgæld m.v.

I Danmark har den offentlige sektor udgifter for i alt 1.000 mia. kr. i 2010 – det svarer til knap 60 pct. af BNP. Omtrent halvdelen af udgifterne går til offentligt forbrug, heraf cirka to tredjedele til individuelt offentligt forbrug og cirka en tredjedel til kollektivt offentligt forbrug, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1

En tredjedel af de offentlige udgifter er løn			
2010	Mia. kr.	Pct. af offentlige udgifter	Pct. af BNP
Individuelt offentligt forbrug	369,7	36,4	21,2
+ Kollektivt offentligt forbrug	142,0	14,0	8,1
<b>= Offentligt forbrug i alt</b>	<b>511,7</b>	<b>50,4</b>	<b>29,4</b>
heraf aflønning af ansatte	334,1	32,9	19,2
+ Indkomstoverførsler	303,1	29,9	17,4
+ Andre udgifter	200,3	19,7	11,5
<b>= Offentlige udgifter</b>	<b>1.015,1</b>	<b>100,0</b>	<b>58,2</b>

ANM.: Der er en mindre forskel på den offentlige sektors udgifter ifølge Danmarks Statistik og OECD på 3,8 mia. kr., svarende til 0,2 pct. af BNP, jf. figur 2.1.

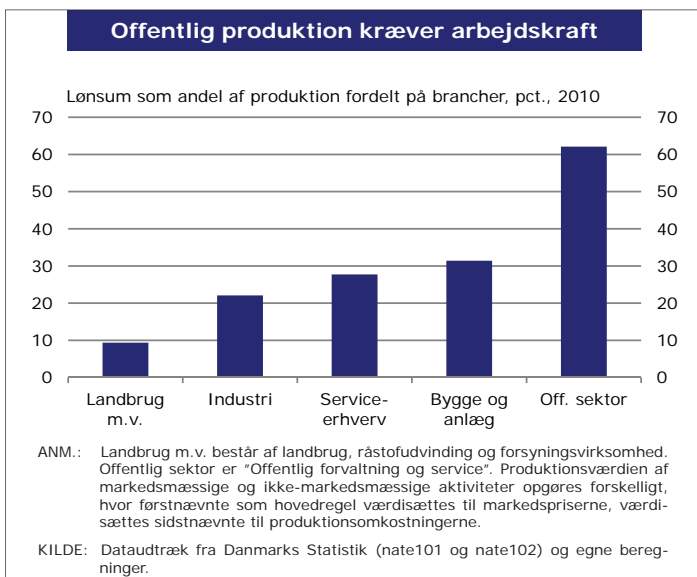
KILDE: Dataudtræk fra Danmarks Statistik (off3, off24 og nat01) og egne beregninger.

**Mange offentligt ansatte medfører stort offentligt forbrug**

For at kunne levere service til offentligt forbrug som f.eks. undervisning i folkeskolen, pleje af syge og ældre, fejning af gader osv. indgår de ansattes arbejdskraft som en central ressource. Aflønning af ansatte udgjorde 334 mia. kr. i 2010, svarende til knap to tredjedele af det offentlige forbrug.

**Offentlig produktion er arbejdskraftintensiv**

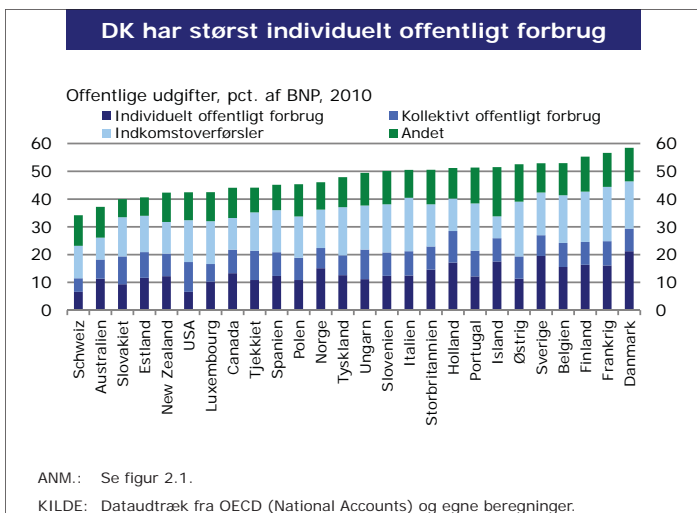
I forhold til andre brancher anvender den offentlige sektor i markant større omfang arbejdskraft som det vigtigste input i produktionen. Over 60 pct. af produktionsværdien i den offentlige sektor stammer således fra arbejdskraft, mens det kun gælder 30 pct. i bygge- og anlægssektoren, og i de øvrige brancher spiller maskiner, teknologi og materialer en endnu større rolle, jf. figur 2.2.



Figur 2.2

Sammenlignet med de øvrige vestlige lande er det offentlige forbrug i Danmark højt. Både det samlede offentlige forbrug og det individuelle offentlige forbrug er højere i Danmark end i noget andet vestligt land, jf. figur 2.3.

**Danmark har højest offentligt forbrug**



Figur 2.3

Det individuelle offentlige forbrug udgør 21,2 pct. af BNP i 2010, hvilket er 1,7 pct.-point mere end i Sverige, som har det næsthøjeste individuelle offentlige forbrug. Hvis det individuelle offentlige forbrug i Danmark var på samme niveau som i Sverige, ville det svare til, at de samlede offentlige udgifter var 29,9 mia. kr. lavere. Det svarer næsten til samtlige kommunale udgifter til folkeskolen (33,1 mia. kr.), og et individuelt offentligt forbrug på niveau med det svenske ville indebære, at den offentlige sektors økonomi var mere holdbar på langt sigt, jf. kapitel 1.

**Danske indkomst-  
overførsler ligger i  
den høje ende**

Danmark ligger også i den høje ende, når det gælder indkomstoverførsler, med 17,4 pct. af BNP. I Sverige udgør indkomstoverførsler 15,4 pct. af BNP, dvs. to pct.-point mindre end i Danmark. Hvis de danske niveau for indkomstoverførsler var som de svenske, ville det betyde en besparelse på knap 35 mia. kr., svarende til de samlede udgifter til dagpenge og kontanthjælp i 2010.

De lavere udgifter til indkomstoverførsler i Sverige kan bl.a. forklares ved, at de ikke reguleres automatisk i forhold til den generelle lønudvikling, som de gøres i Danmark.

## Den offentlige sektors institutioner

Den offentlige sektor svarer – medmindre andet er nævnt – til institutionerne under offentlig forvaltning og service, mens offentlige selskaber kun medtages undtagelsesvist. Offentlige selskaber er karakteriseret ved, at de drives på markedsvilkår, og at en offentlig myndighed er dominerende ejer.

Offentlige opgaver, som udliciteres og dermed helt eller delvist varetages af private virksomheder, regnes stadig med som en offentlig udgift, mens de ansatte i den private virksomhed regnes med i den private beskæftigelse.

Den offentlige sektor					
Offentlig forvaltning og service				Selskaber	
<b>Den statslige sektor</b>	<b>Sociale kasser og fonde</b>	<b>Den kommunale sektor</b>	<b>Den regionale sektor</b>	<b>Off. selskabslign. virk.</b>	<b>Offentlige selskaber</b>
Politi, kongehus, forsvar, folketing, overordnet vejnet, gymnasier videregående udd.	A-kasser, Lønmodtager-nes Garantifond	Folkeskole, ældrepleje, daginstitutioner, rådhus, lokalt vejnet, genoptræning	Sygehuse	Statens Serum inst., Finanstilsynet, Statens Luftfartsvæsen m.v.	DR, TV2, Danske Spil, DONG Energy, Post Danmark, DSB
21,8 pct.	0,2 pct.	55,4 pct.	14,9 pct.	7,7 pct.	

ANM.: De angivne procenter viser, hvor stor en del af de offentligt beskæftigede som er placeret i de enkelte dele pr. 1. januar 2010.

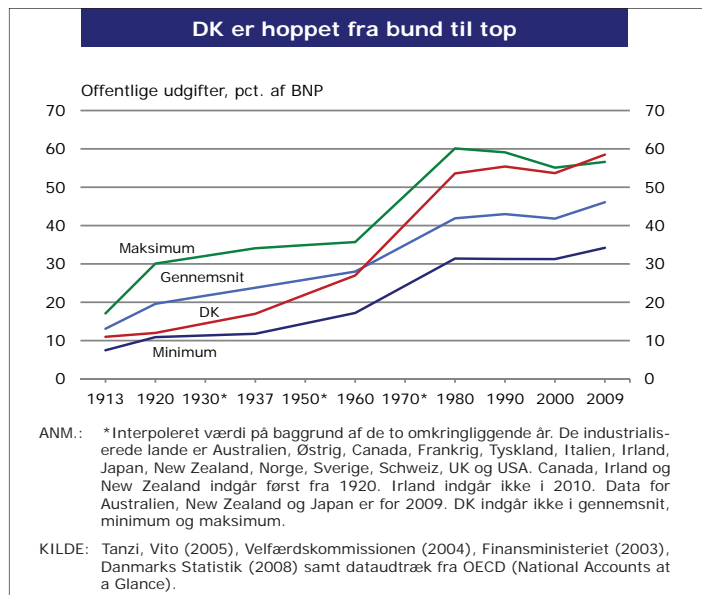
KILDE: Dataudtræk fra Danmarks Statistik (rasoff) og egne beregninger.

## Den danske offentlige sektor er vokset uforholdsmæssigt meget

I 1920 var dansk offentlige sektor blandt de mindste

For hundrede år siden hørte den offentlige sektor i Danmark til blandt de absolut mindste, når man sammenligner med andre industrialiserede lande. Kun USA, Japan, Norge og Sverige havde en mindre offentlig sektor, når man måler på de offentlige udgifter som andel af BNP, jf. figur 2.4.

Figur 2.4



I 1960 var den danske offentlige sektor gennemsnitlig

Efter 2. verdenskrig blev den offentlige sektor kraftigt udbygget i de fleste industrialiserede lande. Den offentlige sektor i Danmark voksede mere end i de fleste andre lande, og gik fra at høre til blandt de mindste til at være næsten gennemsnitlig i størrelse i 1960.

Kraftig udbygning især i 1970'erne

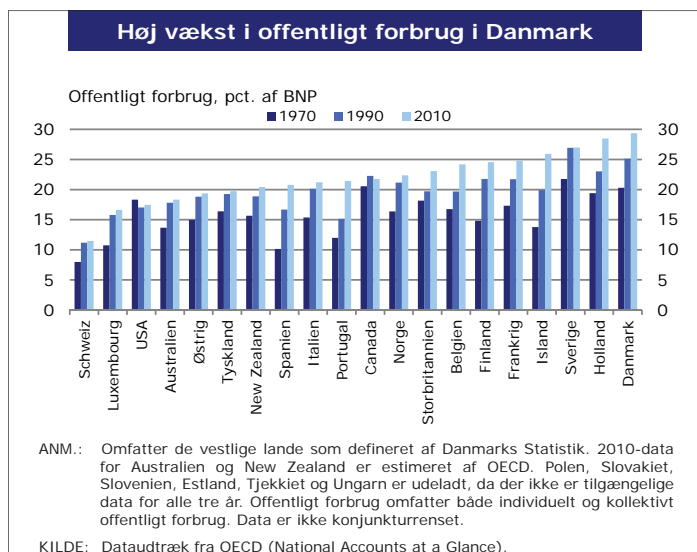
I 1970'erne voksede den danske offentlige sektor endnu kraftigere i forhold til de øvrige industrialiserede lande, og det høje niveau blev opretholdt gennem 1980'erne, 1990'erne og helt frem til i dag, hvor den danske offentlige sektor er større end i noget andet industrialiseret land.



Den danske offentlige sektor har således ikke altid været verdens største, men gennem de seneste 40 år har væksten været større i den offentlige sektor end i samfundøkonomien generelt, og det har givet Danmark topplaceringen.

Den kraftige udbygning af den offentlige sektor skyldes bl.a. et løft i det offentlige forbrug. Fra 1970 og frem til i dag er denne post vokset fra at udgøre 20 pct. af BNP til at udgøre knap 30 pct. af BNP. Det samlede individuelle og kollektive offentlige forbrug ligger således i top internationalt set, jf. figur 2.5.

**Danmarks offentlige forbrug i top internationalt**



Figur 2.5

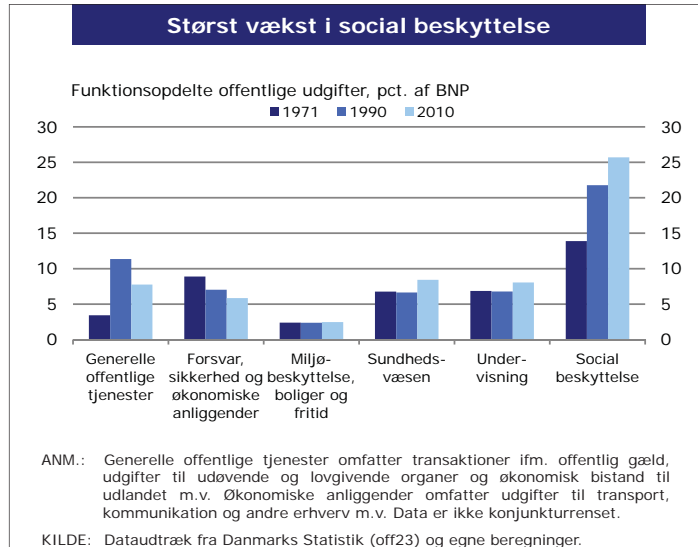
Den danske udvikling står i kontrast til den svenske. Både i 1970 og 1990 udgjorde det offentlige forbrug i Sverige en større andel af BNP end i Danmark, men frem til 2010 vender billedet. Fra 1990 til 2010 steg det offentlige forbrug i Sverige i nogenlunde samme takt som BNP. I Danmark steg det offentlige forbrug derimod 4,2 pct.-point mere end væksten i BNP i alt i perioden, jf. også kapitel 1.

**Svenskerne har bremset væksten i det offentlige forbrug**

## Vækst inden for social beskyttelse

Væksten i det offentlige forbrug og offentlige udgifter er i høj grad sket inden for velfærdsområdet social beskyttelse. Fra at udgøre 1/7 af BNP i 1971 udgør social beskyttelse i dag 1/4 af BNP – svarende til 44 pct. af de samlede offentlige udgifter. Social beskyttelse er dermed suverænt den tungeste udgiftspost, jf. figur 2.6.

Figur 2.6



### Udgifter til ældre er steget mest

Inden for social beskyttelse er det især udgifter til ældre, syge og handicappede samt familier og børn, som er vokset siden 1990. Udgifter forbundet med arbejdsløshed er derimod faldet som andel af BNP, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2

<b>Udgifter til ældrepleje er steget mest</b>					
	Andel af BNP (pct.)			Ændring 1990-2010 (pct.-point)	Mia. kr.
	1971	1990	2010		2010
<b>Social beskyttelse i alt</b>	<b>13,9</b>	<b>21,8</b>	<b>25,7</b>	<b>3,9</b>	<b>447,7</b>
Sygdom og invaliditet		4,3	6,0	1,7	105,4
Alderdom		5,9	7,8	1,9	135,9
Familie og børn		4,1	5,5	1,4	96,3
Arbejdsløshed		5,0	3,6	-1,4	63,2
Bolig		0,7	0,7	0,0	12,2
Sociale ydelser, øvrige		1,1	1,4	0,3	24,3
Social beskyttelse m.v.		0,6	0,6	0,0	10,4

ANM.: Den detaljerede funktionelle fordeling er ikke tilgængelig fra før 1990. Data er ikke konjunkturrenset.  
KILDE: Dataudtræk fra Danmarks Statistik (off23) og egne beregninger.

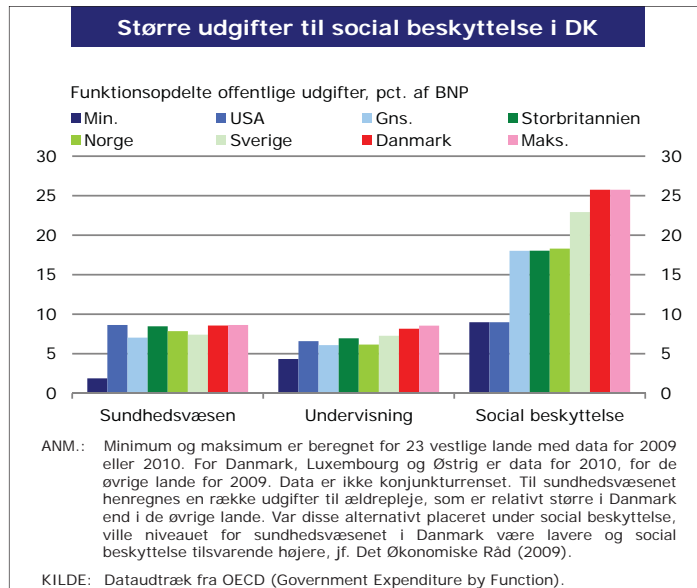
Det er særligt inden for social beskyttelse, at de offentlige udgifter i Danmark er markant højere end i andre lande. Kvindernes indtog på det danske arbejdsmarked er i høj grad blevet absorberet af en voksende offentlig sektor, jf. kapitel 1. Det er primært sket inden for pasning og pleje – som er blevet professionaliseret.

**Pasnings- og plejeopgaver er blevet professionaliseret**

Mens Danmark bruger, hvad der svarer til knap 26 pct. af BNP på social beskyttelse, bruger Sverige knap 23 pct., og de vestlige lande bruger knap 18 pct. i gennemsnit, jf. figur 2.7.

**DK bruger flere penge på social beskyttelse end andre lande**

Figur 2.7



**DK ligger også i top inden for undervisning og sundhed**

Inden for undervisningsområdet ligger Danmark også højt med udgifter på otte pct. af BNP, og inden for sundhedsvæsenet ligger Danmark og USA i top med udgifter svarende til ni pct. af BNP.

Overordnet set er den offentlige sektor i Danmark altså relativt dyrere end i mange andre lande, og forklaringen kan enten findes i viften af ydelser, stykprisen og/eller i antallet, som modtager offentlige serviceydelser og overførselsindkomster.

**Nationale forskelle gør det svært at sammenligne konkret**

Da offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler ikke er standardiserede internationalt, men tværtimod er særegne fra land til land, er det særdeles vanskeligt at pege på præcis hvilke konkrete overførsler og ydelser, den offentlige sektor i Danmark bruger flere ressourcer på end andre lande. En sådan detaljeret analyse kræver langt mere detaljeret statistik end hvad der kan findes i de internationalt sammenlignelige opgørelser.

I stedet for at kunne vise detaljerede og komplette opgørelser af, hvad forskellige serviceydelser og over-

førselsindkomster koster i andre lande, beskrives i appendiks to eksempler på klassiske velfærdsopgaver, som løses på forskellig vis i Danmark og andre lande, som også har et højt velfærdsniveau.

Det ene eksempel illustrerer, at antallet af lægekonsultationer pr. indbygger er markant lavere i Sverige og Norge, og der indikeres en sammenhæng med, at borgerne i disse to lande skal betale et mindre beløb for lægekonsultation, mens det er gratis i Danmark.

**Lægekonsultationer kan begrænses med brugerbetaling**

Det andet eksempel illustrerer, at langt flere ældre i Danmark modtager hjemmehjælp end i Sverige, og at forskellen især skyldes, at langt flere ældre får hjælp i få timer om ugen og primært til praktiske formål som rengøring, tøjvask, indkøb m.v. I Sverige er visiteringen mere restriktiv, således at de ældre skal være relativt ringere stillet for at kunne få hjemmehjælp end i Danmark.

**Hjemmehjælp kan visiteres mere restriktivt**

Det skal understreges, at pointen med de to eksempler ikke er at anbefale en bestemt politik. Pointen er at beskrive, at offentlige serviceydelser kan indrettes på forskellige måder, og at den specifikke indretning har konsekvenser for volumen og udgifter forbundet med den givne service. Hvorvidt det bør overføres til Danmark, er et politisk valg.

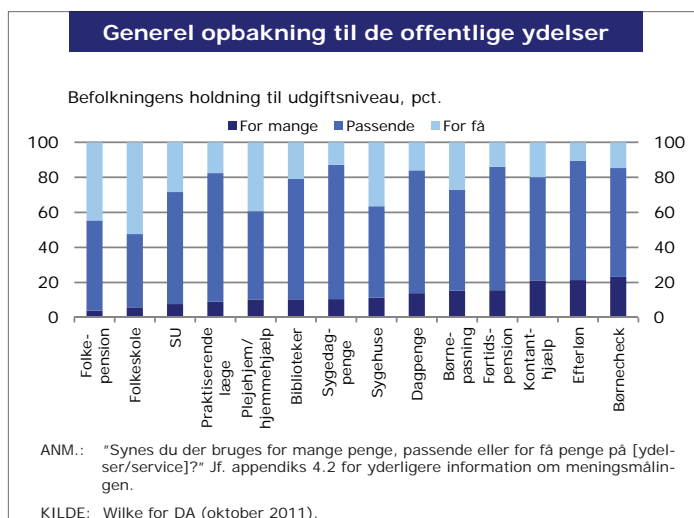
## 2.3 Danskere glade for offentlige ydelser og overførsler

Befolkningen er generelt glade for de offentlige ydelser

At udgifterne til den offentlige sektor er større i Danmark end i noget andet land, hænger sammen med, at den offentlige sektor og de ydelser, den leverer, generelt nyder bred opbakning i befolkningen.

Børnechecken, efterlønnen og kontanthjælp er de tre ydelser, som har den mindste opbakning, og her mener tre ud af fire alligevel, at der bruges for få eller et passende antal penge på ydelserne, jf. figur 2.8.

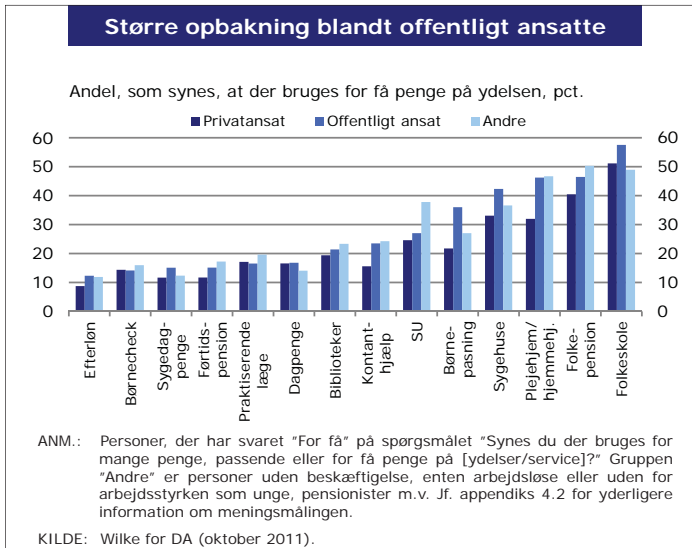
Figur 2.8



Folkepensionen, folkeskolen og SU'en nyder størst opbakning, når man ser på dem, der mener, at udgiftsniveauet er passende eller for lavt. Folkeskolen og folkepensionen er sammen med plejhjem/hjemmehjælp og sygehuse samtidig de ydelser, som befolkningen er mest villig til at bruge flere penge på. Der er således en tendens til, at der særligt er opbakning til indkomstoverførsler og serviceydelser, der omfordeler mellem generationerne.

Offentligt ansatte er generelt mere tilbøjelige til at mene, at der bruges for få penge på offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler, end privatansatte. Især for plejehjem/hjemmehjælp, børnepasning og sygehuse er forskellen mellem offentligt ansatte og privatansatte markant, jf. figur 2.9.

**Især offentligt ansatte mener, at der bruges for få penge**

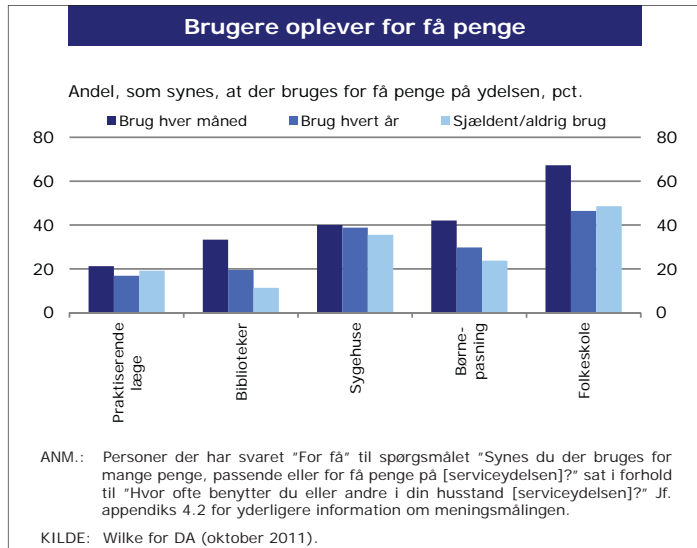


Figur 2.9

For serviceydelser er der en klar tendens til, at husstande, som hyppigt bruger en given ydelse, i højere grad synes, at der bruges for få penge på ydelsen i forhold til sjældnere brugere. Det gælder særligt for folkeskolen, børnepasning og biblioteker, jf. figur 2.10.

**Hyppige brugere mener at der bruges for få penge**

Figur 2.10



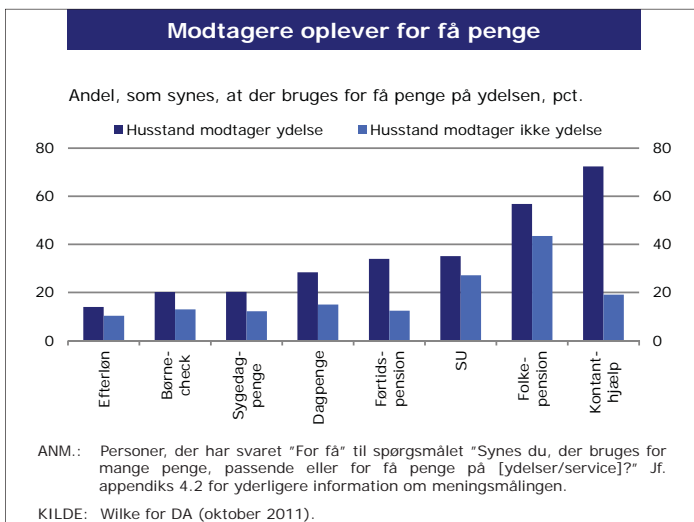
**For brugeren er omkostningen ved mere service lille**

Denne asymmetri mellem hyppige brugere og resten af befolkningen kan på den ene side forklares ved, at de hyppige brugere må have mest indgående kendskab til servicestandarden og derfor bedst må vide, hvis der er behov for forbedringer. På den anden side vil hyppige brugere forventeligt have et ønske om forbedringer af netop de serviceydelser, som de selv nyder godt af, især da forbedringer betales kollektivt over skatten af alle skatteydere og derfor kun belaster den enkelte brugers økonomi marginalt, jf. kapitel 1. Den ene forklaring udelukker ikke den anden.

**Modtagere af overførsler mener, at der bruges for få penge**

Modtagere af indkomstoverførsler mener generelt også, at der bruges for få penge på ydelsen, i forhold til personer, der ikke modtager ydelsen. Størst forskel ses for kontanthjælp, men også for førtidspension, dagpenge og folkepension er der en betydelig forskel, jf. figur 2.11.

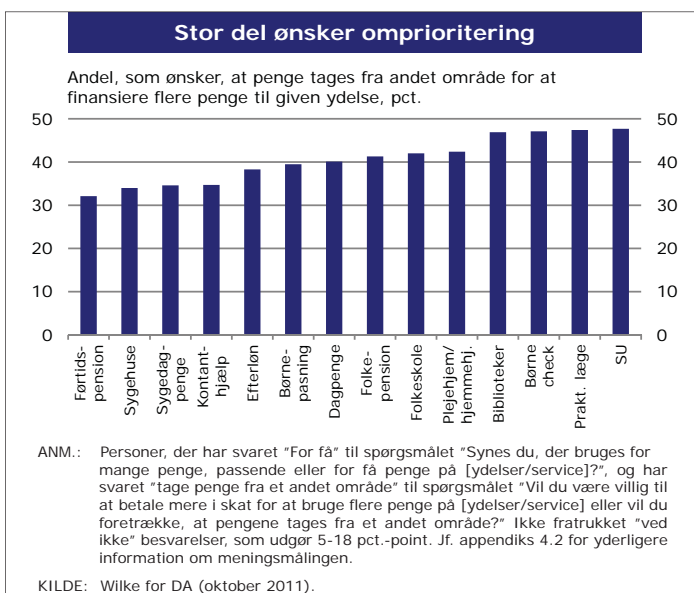




Figur 2.11

På trods af den generelt store forståelse for det nuværende udgiftsniveau er der mellem 32 og 48 pct. af dem, som ønsker at bruge flere penge på en given ydelse, som ønsker, at pengene skal tages fra en anden ydelse frem for at øge skatten, jf. figur 2.12.

**Stor andel ønsker at tage penge fra anden ydelse eller service**



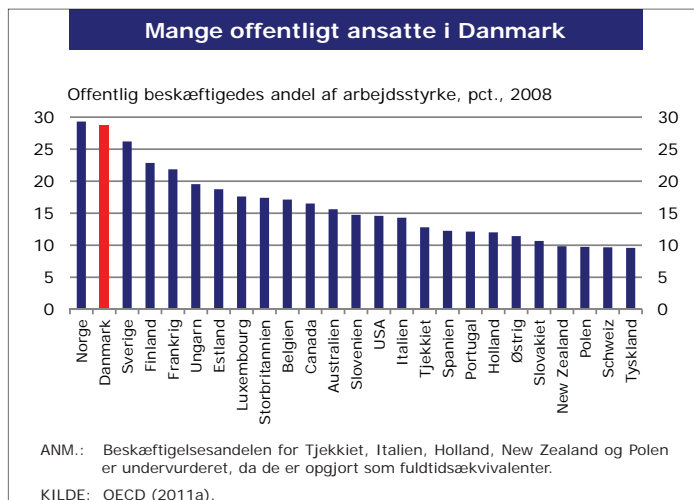
Figur 2.12

## 2.4 Mange offentligt ansatte i Danmark

### Mange offentligt ansatte i Danmark

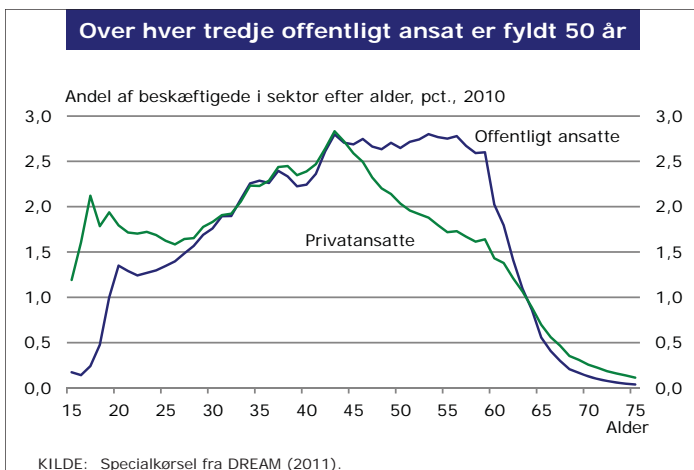
I de seneste 60 år er den offentlige sektor vokset ikke blot som andel af økonomien, men også i antal beskæftigede. I dag er ca. 30 pct. af alle beskæftigede ansat i den offentlige sektor, jf. kapitel 1. I et internationalt perspektiv er det relativt mange, jf. figur 2.13.

Figur 2.13



### Hver tredje offentligt ansat går på pension i de næste 20 år

En stor del ansatte i den offentlige sektor i Danmark er tæt på pensionsalderen og kan forventes at træde ud af arbejdsmarkedet inden for en kort tidshorisont. Mere end hver tredje offentligt ansat er fyldt 50 år, mens det samme gør sig gældende for omkring hver fjerde privatansatte, jf. figur 2.14.



Figur 2.14

Af de knap 924.000 offentligt beskæftigede i 2010 (inklusive offentlige selskaber) forventes 80.000 at gå på efterløn inden 2020, svarende til mere end hver tolvte, og det til trods for at tilbagetrækningsreformen gør ordningen mindre attraktiv. Frem til 2040 forventes i alt 184.000 offentligt ansatte at gå på efterløn, jf. tabel 2.3.

**Mere end hver tolvte offentligt ansat på efterløn inden 2020**

Tabel 2.3

80.000 off. ansatte på efterløn inden 2020				
Afgang fra beskæftigelse til pension m.v.	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2011-2040
<b>Fra offentlig sektor</b>		1.000 personer		
Afgang i alt	222	209	185	617
Heraf til efterløn	80	62	43	184
		Pct.		
Andel, som går på efterløn	8,6	6,7	4,6	19,9
<b>Fra privat sektor</b>		1.000 personer		
Afgang i alt	324	299	327	950
Heraf til efterløn	89	78	70	237
		Pct.		
Andel, som går på efterløn	5,3	4,6	4,1	14,0
ANM.: Tabellen viser afgang fra beskæftigelse til pension, efterløn og død for den nuværende bestand af beskæftigede. Der er ikke taget højde for nyansættelser eller mobilitet mellem sektorerne. Den offentlige sektor er inklusiv beskæftigede i offentlige selskaber. Effekt af tilbagetrækningsreform er indregnet ved at regulere tilbagetrækningsaldrer. Forudsætningen for fremskrivningen er de forventede aldersfordelinger, sektorspecifikke tilbøjeligheder til efterløn og folkepension samt generelle sandsynligheder for overgang til førtidspension. I beskæftigelsen er tilbagetrækningsreformen indregnet. Se boks 1.3 og 2.4 for information om DREAM.				
KILDE: Specialkørsel fra DREAM og egne beregninger.				

Knap så mange privatansatte forventes at benytte sig af efterlønsordningen. Frem til 2020 forventes 89.000 at gå på efterløn, svarende til hver 19. privatansat.

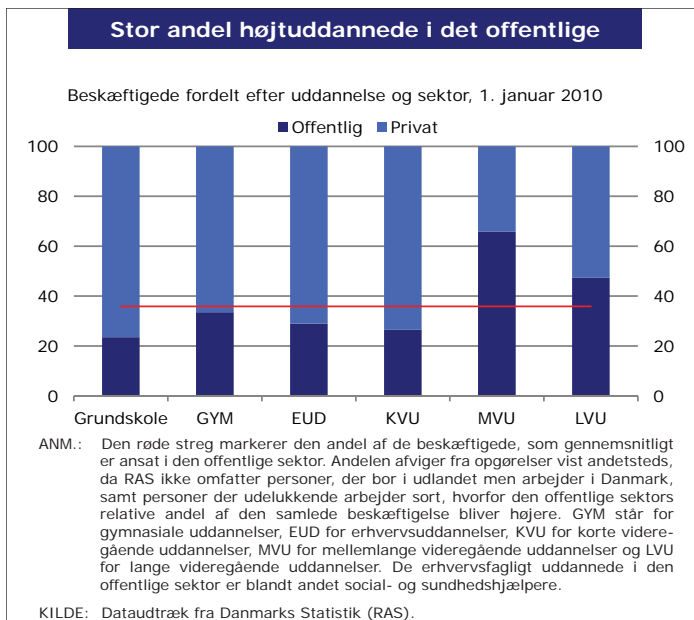
### Mange højtuddannede i den offentlige sektor

#### Højtuddannede er overrepræsenteret i offentlig sektor

Der er en klar overrepræsentation af personer med en videregående uddannelse i den offentlige sektor. Samlet set er knap hver tredje beskæftiget ansat i den offentlige sektor, men blandt personer med en videregående uddannelse er mere end hver anden ansat i den offentlige sektor.

Det gælder i særlig grad for personer med en mellem-lang videregående uddannelse, hvor to ud af tre er ansat i den offentlige sektor. Det er uddannelser som f.eks. pædagog, sygeplejerske og lærer, som i høj grad er målrettet de serviceydelser, som typisk leveres af

den offentlige sektor. Også de lange videregående uddannelser er overrepræsenteret i den offentlige sektor, jf. figur 2.15.



Figur 2.15

Omvendt er personer uden anden uddannelse end grundskolen overrepræsenteret i den private sektor. Det kan give bagslag i forhold til produktivitetsudviklingen i den private sektor, da der er en klar sammenhæng mellem andelen af ansatte med en videregående uddannelse og produktivitetsvækst både på kort og lang sigt, jf. Det Økonomiske Råd (2010b).

**Højtuddannet arbejdskraft fremmer produktivitet**

Samtidig er mobiliteten mellem den offentlige og private sektor mindre end den generelle jobmobilitet. Mens tre pct. af alle beskæftigede skiftede sektor fra 2009 til 2010, var der til sammenligning 11 pct., som skiftede virksomhed inden for samme sektor, jf. tabel 2.4.

**Hvert femte skift er samtidig et skift til en anden sektor**

Tabel 2.4

Flest jobskift inden for samme sektor			
Ansæt i 2009	Ansæt i 2010		
	Nyt job i samme sektor	Nyt job i anden sektor	Jobskift i alt
Andel af alle ansatte:		Pct.	
Ansæt i privat sektor	9,4	2,0	11,4
Ansæt i offentlig sektor	1,9	1,0	2,9
I alt	11,3	3,0	14,3

ANM.: Opgørelsen inkluderer kun jobskift mellem virksomheder, ikke jobskift inden for samme virksomhed. Da offentlige virksomheder generelt er større enheder, er det ikke sikkert, at skift mellem eksempelvis to skoler inden for samme kommune bliver talt med som et skift mellem to virksomheder, hvis skolerne hører under samme CVR-nr. Skift til samme sektor for offentligt ansatte er derfor ikke fuldt ud sammenligneligt med tallet for privatansatte.

KILDE: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik (RAS).

**Uden barrierer ville dobbelt så mange skifte sektor**

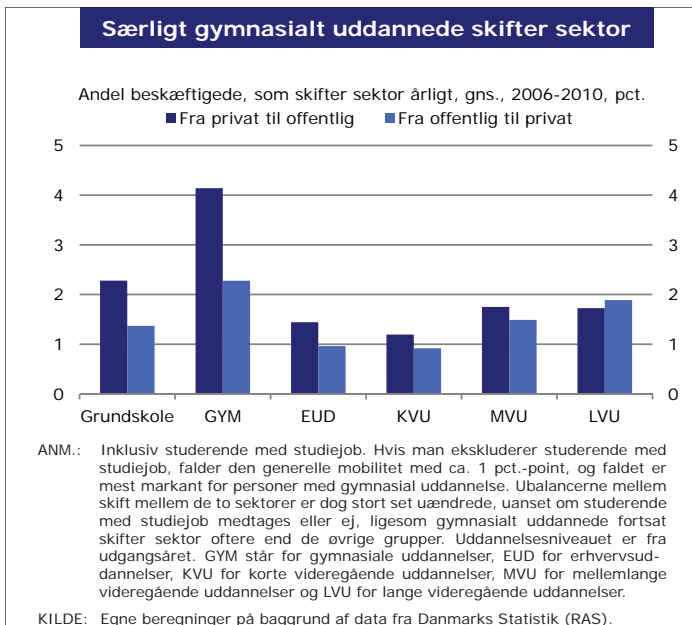
Var der ingen uddannelses-, jobmæssige eller vanebetonede barrierer for, hvilken sektor de ansatte skifter til, ville ca. hver tredje skift fra privat sektor være til den offentlige sektor, hvor ca. hver tredje er ansat. Efter samme logik burde cirka to tredjedele af skiftene fra den offentlige sektor være til den private sektor. Samlet set burde knap seks pct. skifte sektor under ideelle omstændigheder, svarende til dobbelt så mange, som rent faktisk gør det.

**Uddannelser er også sektoropdelt**

Det er en væsentlig hindring for at skifte sektor, at mange uddannelser retter sig mod bestemte typer job, som hovedsageligt findes inden for én bestemt sektor. De specialiserede velfærdsuddannelser som sygeplejerske, læge, socialrådgiver, lærer m.v. uddanner primært arbejdskraft til den offentlige sektor.

**Gymnasialt uddannede skifter oftere sektor**

Ser man på udviklingen over en længere periode (2006-2010), er det også påfaldende, at mobiliteten er størst blandt personer med gymnasial uddannelse som højest fuldførte uddannelse, jf. figur 2.16.



Figur 2.16

At mobiliteten mellem sektorerne er størst for gymnasialt uddannede, hænger dels sammen med, at de per definition ikke er uddannet til job i den ene eller den anden sektor. Desuden er to ud af tre i gang med at videreudanne sig, så jobskiftet er for dem typisk et skift fra studiejob til et mere permanent job. Personer med erhvervsfaglige og videregående uddannelser er derimod via deres uddannelse mere bundet til den ene eller anden sektor.

Hvert år skifter gennemsnitligt 55.000 privatansatte eller 2,0 pct. af de beskæftigede til et job i den offentlige sektor. Omvendt skifter 38.000 offentligt ansatte, svarende til 1,3 pct. af de beskæftigede, til den private sektor. Samlet set skifter 3,3 pct. af de beskæftigede sektor.

**Ubalance i jobskifte mellem privat og offentlig sektor**

**Træghed udfordrer udsigt til højtuddannede i privat sektor**

Kombinationen af, at en relativt stor del af de højtuddannede er beskæftigede i den offentlige sektor, og at sektorskift blandt personer med videregående uddannelser er under gennemsnittet, er ikke befordrende for en større andel højtuddannede i den private sektor – i det mindste ikke på kort sigt.

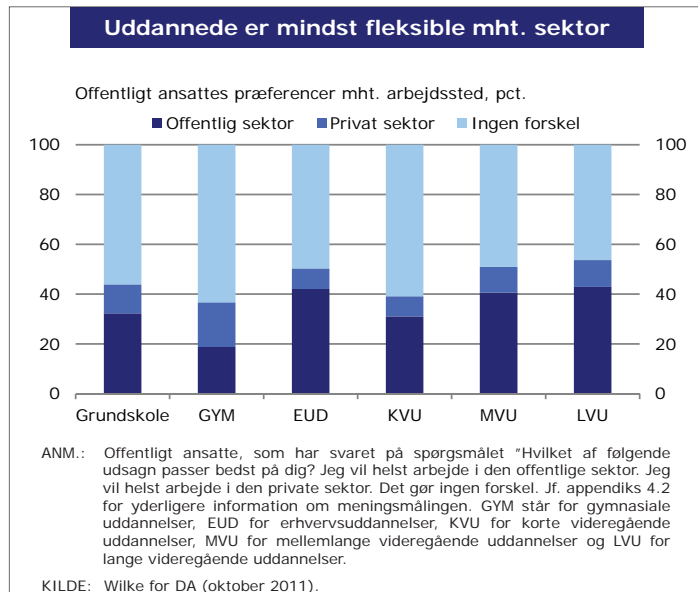
**Flertal af offentligt ansatte positive over for privat job**

Til trods for den lave mobilitet mellem sektorerne tyder det ikke på, at der er så store barrierer i forhold til at skulle arbejde i en anden sektor. Således siger flere end seks ud af ti offentligt ansatte, at de enten gerne vil arbejde i den private sektor, eller at sektoren ikke spiller en rolle.

**Offentlig ansatte med høj uddannelse er lidt mindre fleksible**

Offentligt ansatte med en erhvervsuddannelse, mellemlang eller lang videregående uddannelse er mindst fleksible i forhold til, hvilken sektor de foretrækker at arbejde i. For disse grupper svarer under seks ud af 10, at de enten foretrækker et job i den private sektor eller ikke synes, at sektoren spiller en rolle, jf. figur 2.17.

Figur 2.17





Blandt ansatte med en gymnasial uddannelse svarer otte ud af 10, at de foretrækker et job i den private sektor, eller at sektoren ikke spiller en rolle. Det er også ansatte med en gymnasial uddannelse, som oftest skifter sektor.

## 2.5 Stigende efterspørgsel efter offentlig service

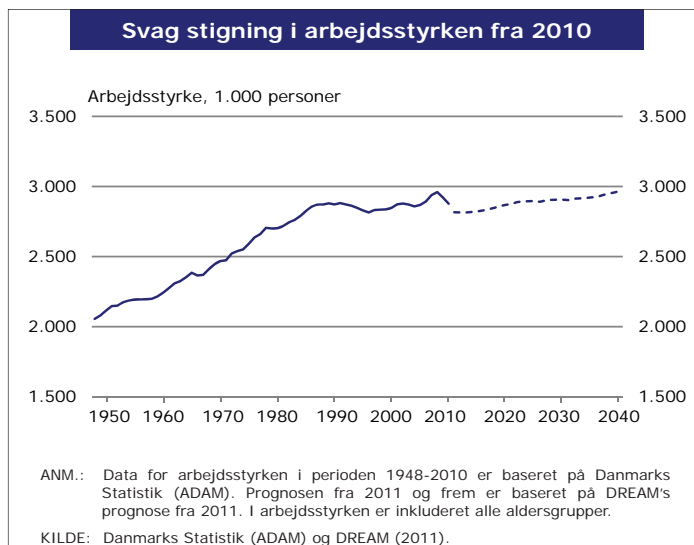
### Opbremsning i arbejdsstyrke­stigning

Igennem de sidste 100 år har en væsentlig forudsætning for velstandsudviklingen i samfundet været den stadigt stigende arbejdsstyrke. Fremover vil arbejdsstyrken kun stige svagt og endda helt stagnere i perioder.

### Arbejdsstyrke vil stige med cirka 1/3 ift. tidligere

Arbejdsstyrken steg med i gennemsnit 13.000 personer om året i perioden 1948-2010, jf. kapitel 1. I de næste 30 år ventes arbejdsstyrken at stige med 5.000 personer om året. Arbejdsstyrken vil således kun vokse med lidt over en tredjedel i forhold til tidligere, jf. figur 2.18.

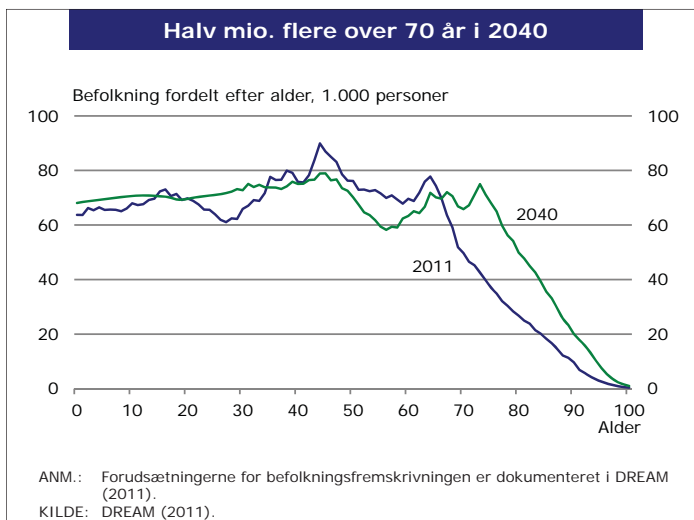
Figur 2.18



### Knap hver femte vil være fyldt 70 år i 2040

De store årgange er samtidig på vej på pension, og fordelingen mellem generationerne er ved at rykke sig, så knap hver femte i 2040 vil være fyldt 70 år. I dag er det hver niende. Det vil få stor betydning både for finansieringen af den offentlige sektor og for efterspørgslen efter offentlige serviceydelser. Selv om ældre bliver sundere og sundere, vil der være en stigende efterspørgsel efter offentlig service.

I 2040 vil der være 508.000 flere ældre, som er fyldt 70 år, i forhold til 2011, jf. figur 2.19.



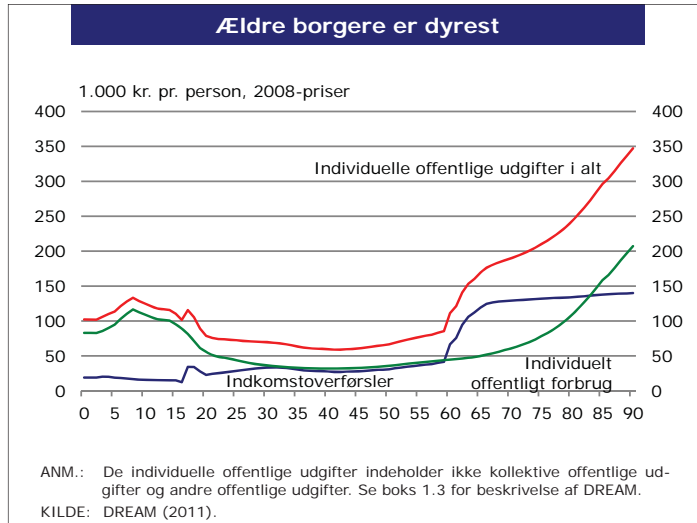
Figur 2.19

En stor del af de offentlige serviceydelser og indkomstoverførsler er rettet mod ældre, som f.eks. hjemmehjælp og folkepension.

Ældres forbrug af offentlige serviceydelser er markant højere end de 20-60-åriges. De individuelle offentlige udgifter til en 70-årig er knap 190.000 kr. om året, mens det for en 59-årig er cirka det halve – 86.000 kr. om året. Og for en 90-årig er udgiften helt oppe på 350.000 kr. årligt, jf. figur 2.20.

**Ældre storforbruger offentlige ydelser**

Figur 2.20



**Behov for 122.000 flere offentligt ansatte frem til 2040**

Kombinationen af, at der bliver flere ældre, og at ældre bruger offentlige serviceydelser i større omfang end andre aldersgrupper, betyder, at efterspørgslen efter arbejdskrævende offentlig service stiger. Selv med en stigning i produktiviteten på 1,5 pct. blandt offentligt ansatte vil det øge behovet for offentligt ansatte med 122.000 frem til 2040, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5

Over 100.000 flere offentligt ansatte				
Offentligt beskæftigede (1.000 personer)	2008 -2020	2020 -2030	2030 -2040	2008 -2040
Demografi	42	35	26	103
Mervækst i udgifter til sundhed og ældrepleje	4	7	8	19
Stigning i offentligt beskæftigelse	46	42	34	122

ANM.: Se boks 1.3 for beskrivelse af DREAM og boks 2.4 for beskrivelse af forudsætningerne i beregningen. 2008 er valgt som udgangsrår, da det er det seneste år med faktiske data i DREAM.  
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011) og egne beregninger.

Selv med uændret serviceniveau kan der blive behov for at øge den offentlige beskæftigelse med 103.000. I det seneste 15 år har der været en betydelig mervækst

i den offentlige service, og bliver det også tilfældet de kommende år, vil det kræve yderligere knap 20.000 ekstra offentligt ansatte.

*Boks 2.4*

### **Fremskrivning af offentlig beskæftigelse**

Det er i fremskrivningen forudsat, at der generelt er en produktivitetstigning i den offentlige sektor på 1,5 pct. årligt. Derudover forudsættes "sund aldring", hvilket er en antagelse om, at forbruget af sundhedsydelser og ældrepleje for en given aldersgruppe afhænger af antallet af år til dødstidspunkt. Da befolkningen generelt bliver ældre, vil de offentlige udgifter til en 80-årig dermed være mindre i 2040 end i 2010. Beregninger fra Det Økonomiske Råd viser, at "sund aldring" er et mere realistisk scenarium end en antagelse om konstante udgifter.

For alle andre udgiftstyper forudsættes et konstant forbrug frem i tiden, hvor det alene er befolkningens størrelse og sammensætning på alder samt den generelle vækst i økonomien, der bestemmer udviklingen i de offentlige udgifter.

Derudover antages en mervækst i sundheds- og ældreplejeudgifterne på 0,25 pct.-point i forhold til produktivitetstigningen i hele fremskrivningens periode. Det svarer stort set til den historiske mervækst siden 1995, jf. DREAM (2011b).

Rekrutteringsgrundlaget for den private sektor bliver derfor mærkbart begrænset. Af den forventede arbejdsstyrkestigning frem til 2040 vil kun 20.000 personer være til rådighed for den private sektor, hvis produktiviteten i den offentlige sektor ikke øges. Begrænsningen vil især sætte igennem efter 2020, hvor den private sektors rekrutteringsgrundlag kun vil blive udvidet med 2.000 personer frem mod 2040, jf. tabel 2.6.

Table 2.6

Den private sektor bliver klemt				
Privat sektors rekrutteringsgrundlag (1.000 personer)	2008 -2020	2020 -2030	2030 -2040	2008 -2040
Ændring i arbejdsstyrke	64	30	48	142
Ændring i antal offentligt ansatte	46	42	34	122
Rest til privat sektors rekrutteringsgrundlag	18	-12	14	20

ANM.: Omfatter 16-70-årige. Se boks 1.3 for beskrivelse af DREAM og boks 2.4 for beskrivelse af forudsætningerne i beregningen. 2008 er valgt som udgangår, da det er det seneste år med faktiske data i DREAM.

KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011) og egne beregninger.

Det indebærer, at de private virksomheder vil opleve skærpet konkurrence om arbejdskraften med øgede lønomkostninger til følge, dårligere konkurrenceevne og mistet produktion som følge af mangel på arbejdskraft.

## 2.1 Appendiks

I det følgende gives to eksempler på klassiske velfærdsopgaver, som løses på forskellig vis i Danmark og andre lande, som også har et højt velfærdsniveau. Det første eksempel vedrører sundhedsydelse, som hører til funktionen "sundhedsvæsen" jf. figur 2.7, hvor de offentlige udgifter i Danmark ligger i den høje ende. Det andet eksempel vedrører ældrepleje, som hører til funktionen "social beskyttelse", som er et område, hvor de offentlige udgifter er markant større i Danmark end i andre lande.

### Eksempel 1: Sundhedsydelser

I Danmark er det normalt gratis at gå til læge og at være indlagt på hospitalet. I andre lande kan der være brugerbetaling for at benytte sundhedsydelser. Når man sammenligner lande med brugerbetaling med Danmark, er det tydeligt, at egenbetalingen har en adfærdsregulerende effekt. Lægen besøges knap så ofte, når man skal have penge op af lommen.

**Brugerbetaling  
eller ej?**

Sundhedsydelser som læge- og hospitalsbesøg er i vid udstrækning gratis at bruge i Danmark. Den danske model minder i høj grad om den britiske model, mens Sverige og Norge i større omfang anvender brugerbetaling i forbindelse med sundhedsydelser. Undtaget er typisk børn, og der kan også være tale om indkomstgraduering i brugerbetalingen, jf. tabel 2.7.

**Brugerbetaling i  
Sverige og Norge for  
lægekonsultation**

Tabel 2.7

Brugerbetaling for sundhedsydelse i 2011				
	Konsultation hos praktiserende læge	Konsultation hos speciallæge eller ambulans behandling på sygehus	Konsultation hos tandlæge, diagnostisk undersøgelse	Sygehusindlæggelse
Danmark	Gratis (1)	Gratis (1)	142 kr.	Gratis
Sverige	55-165 kr. pr. konsultation (2)	100-265 kr. pr. konsultation (2)	Fri prissætning. Tilskud på 124/248 kr. pr. år afhængig af alder	Dagtakst på maks. 66 kr. pr. dag. Dagstaksten nedsættes ved langvarige indlæggelser
Norge	130 kr. ved konsultationer i dagtimer (3)	293 kr. ved konsultation i dagtimer (3)	124 kr.	Gratis
Storbritannien	Gratis	Gratis	145 kr.	Gratis

ANM.: Satsen er omregnet til danske kroner ved et simpelt gennemsnit af valutakurser for de 10 første måneder af 2011. Børn er typisk fritaget for brugerbetaling. (1) Undtager de knap tre pct. af befolkningen, som har valgt at stå i sygesikringsgruppe 2. (2) Brugerbetalingsloft på 900 kr. over 12 måneder, hvor bl.a. sygehusindlæggelsestaksten ikke regnes med. (3) Brugerbetalingsloft på 1880 kr. pr. år.

KILDE: Velfærdskommissionen (2005), [www.helfo.no](http://www.helfo.no), [www.1177.se](http://www.1177.se), [www.nhs.uk](http://www.nhs.uk) og [www.borger.dk](http://www.borger.dk).

Tandlægebesøg er til gengæld også omfattet af brugerbetaling i Danmark, og det samme gælder f.eks. medicin og fysioterapi. Det er således ikke, fordi brugerbetaling på sundhedsydelser er ukendt i Danmark, der er blot tradition for, at nogle typer af ydelser er gratis.

### Brugerbetaling kan regulere adfærd

Ud over at brugerbetaling kan medvirke til at finansiere udgifterne til produktion af sundhedsydelser, vil de typisk også have en adfærdsregulerende effekt. Sverige er det eneste af de fire lande, som har brugerbetaling på hospitalsindlæggelse, og Sverige er samtidig det land, som har færrest hospitalssenge pr. indbygger, jf. tabel 2.8.



Tabel 2.8

Færre lægebesøg i Sverige og Norge				
2009	DNK	SWE	NOR	GBR
Hospitalssenge pr. tusind indbygger	3,5	2,8	3,4	3,3
- Heraf på offentligt ejede hospitaler	3,3	2,8	3,0	3,3
- heraf på private non-profit hospitaler	0,1	0,0	0,1	0,0
- heraf på private profit hospitaler	0,1	0,0	0,2	0,0
Antal lægekonsultationer pr. indbygger	4,6	2,9	2,2 (1)	5,0
Antal tandlægekonsultationer pr. indbygger	0,9	-	-	0,7 (2)

ANM: (1) 2005. (2) 2008.  
 KILDE: Dataudtræk fra OECD (Health Data) og Statistics Norway (2006).

Ser man på det gennemsnitlige antal lægekonsultationer pr. indbygger i de fire lande, er mønstret endnu tydeligere. I Sverige og Norge, hvor der er brugerbetaling, er der omkring halvt så mange lægekonsultationer pr. indbygger som i Danmark og Storbritannien, hvor disse er gratis.

**Halvt så mange lægekonsultationer i lande med brugerbetaling**

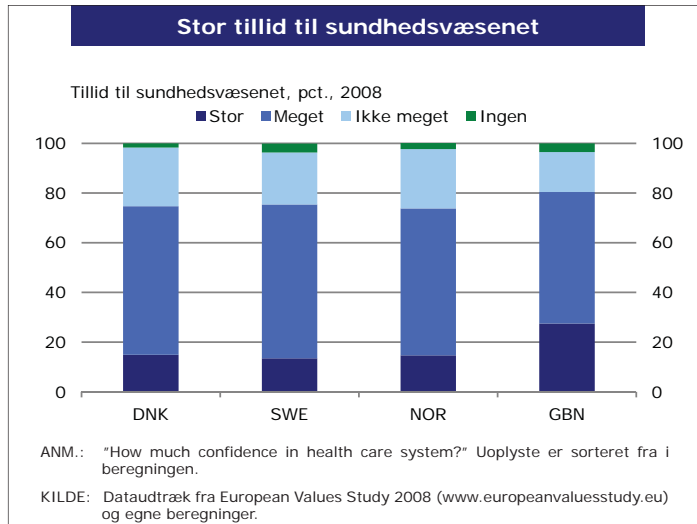
Hvis antallet af lægekonsultationer i Danmark var på samme niveau som i Sverige, ville det svare til, at 2,3 mio. færre timer eller at 1.400 færre fuldtidsstillinger ville blive brugt på lægebesøg, hvis man antager, at en konsultation tager 15 minutter.

**1.400 stillinger kan spares**

Uanset den reducerede brug af sundhedsydelser i lande med brugerbetaling, så er tilliden til sundhedsvæsenet nogenlunde ensartet mellem landene. Omtrent tre fjerdedele af befolkningen har tillid til sundhedsvæsenet i de tre nordiske lande, mens niveauet i Storbritannien er lidt højere, jf. figur 2.21.

**Tillid til sundhedsvæsen lige så stor i Sverige og Norge**

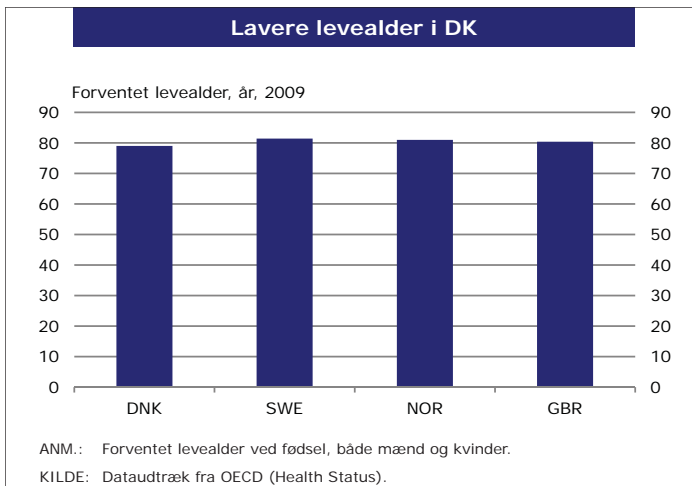
Figur 2.21



Brugerbetaling i det omfang, det praktiseres i Sverige og Norge, ser således ikke ud til at have betydning for den generelle tillid til sundhedsvæsenet, men har derimod betydning for, hvor meget befolkningen benytter sig af sundhedsydelse.

**Levealder højere i Sverige og Norge end i Danmark**

Brugerbetalingen, det lavere antal hospitalssenge og lavere antal besøg hos de praktiserende læger i Sverige (og Norge) giver heller ikke udslag i en mere overordnet indikator for befolkningens sundhed – forventet levealder. Den forventede levealder i Danmark er 79,0 år, mens den i Sverige og Norge er hhv. 81,4 og 81,0 år, jf. figur 2.22.



Figur 2.22

Befolkningens levealder er selvfølgelig en meget overordnet og langsigtet indikator for folkesundhed, og det er derfor værd at bemærke, at Sverige har haft markant færre lægekonsultationer pr. indbygger i forhold til Danmark og Storbritannien i de seneste 20 år (der findes sammenlignelige data fra 1990). Tilsvarende har antallet af hospitalsenge pr. 1000 indbygger været lavere i Sverige end i de øvrige tre lande siden 2000, hvor der findes sammenlignelige data fra. Det er derfor forventeligt, at disse strukturelle forskelle ville have sat et aftryk på levealderen, hvis de havde haft en betydning.

## Eksempel 2: Ældrepleje

**Ældrepleje til mange eller kun til de svageste?**

I Danmark visiteres en stor del af de ældre til hjemmehjælp – ofte i få timer om ugen og ofte udelukkende til praktiske formål som rengøring, tøjvask, indkøb m.v. I andre lande fokuseres den offentlige hjælp omkring de svageste ældre, som har brug for hjælp til personlig pleje som bad, toiletbesøg m.v., mens de stærkere ældre må klare de praktiske gøremål på anden vis – selv, ved hjælp fra familie og venner og/eller ved at købe ydelserne hos private virksomheder.

**Flere modtager ældrepleje i DK end i Sverige og Norge**

I Danmark modtager næsten dobbelt så mange ældre hjemmehjælp i forhold til Sverige. Til gengæld er en lidt større andel af de ældre i Sverige på plejehjem, i beskyttet bolig eller lignende. Forskellen er formentlig lidt mindre i virkeligheden, da de danske og norske tal for hjemmehjælp også omfatter hjælp givet til personer i ældrebolig, mens disse i Sverige er kategoriseret sammen med plejehjem og beskyttede boliger, jf. Nielsen og Andersen (2006).

Samlet set er der i Danmark knap syv pct.-point flere ældre, der modtager ældrepleje, end i Sverige. I forhold til Norge er forskellen to pct.-point, jf. tabel 2.9.

Tabel 2.9

Flere personer får ældrepleje i DK			
Andel 65+ år, pct.	Danmark	Sverige	Norge
På plejehjem, beskyttede boliger eller lign.	4,9	6,4	9,7
Modtager hjemmehjælp	17,6	9,2	10,8
Modtager af ældrepleje i alt	22,5	15,6	20,5

ANM.: Personer i ældrepleje i alt er beregnet ved at sammenlægge andelen på plejehjem og andelen, som modtager hjemmehjælp, hvorfor der kan være personer, som er talt dobbelt, hvis de er skiftet fra den ene plejeform til den anden i løbet af året. For Danmark er data fra 2009, for Sverige og Norge for 2008.

KILDE: Nordisk Socialstatistisk Komité (2008/2009).

**I DK får flere hjælp kun til praktiske formål og i få timer**

I Danmark modtager knap halvdelen af hjemmehjælpsmodtagerne udelukkende hjælp til praktiske gøremål som rengøring, tøjvask etc. I Sverige er det kun hver tredje. Resten af hjemmehjælpsmodtagerne

modtager også eller udelukkende hjælp til personlig pleje, jf. tabel 2.10.

Flertal får kun praktisk hjælp i DK		
2010, pct.	Danmark	Sverige
Hjemmehjælpsmodtagere udelukkende med praktisk hjælp	47,8	33,5
Hjemmehjælpsmodtagere med ugentligt:		
Under 2 timer	62,1	37,9
2-11,9 timer	30,2	39,6
12+ timer	7,7	22,5
ANM.: Intervallerne i den svenske statistik er opgjort pr. måned, og er her forsøgt oversat bedst muligt. De oprindelige intervaller er 0-9; 10-49 og 50+ timer pr. måned. For det nederste interval giver det en overvurdering af andelen, og for de to øvrige en undervurdering i forhold til de danske tal.		
KILDE: Datatudtræk fra Danmarks Statistik (aed06), Socialstyrelsen (2011) og egne beregninger.		

Tabel 2.10

Det typiske antal timers hjemmehjælp i Danmark er derfor også væsentlig lavere end i Sverige. Knap to tredjedele af hjemmehjælpsmodtagerne i Danmark modtager maksimalt to timers hjælp om ugen, mens det tilsvarende kun er lidt over en tredjedel i Sverige. Omvendt modtager knap hver fjerde hjemmehjælpsmodtager i Sverige mindst 12 timers hjælp om ugen, mens det tilsvarende kun gælder for hver trettende i Danmark.

Den markante forskel i omfanget af få timers ugentlig hjemmehjælp skyldes dels en strammere visiteringspraksis og dels brugerbetaling i Sverige. For 20 år siden var den svenske visiteringspraksis mere lempelig og andelen af hjemmehjælpsmodtagere mere som i Danmark. Men den økonomiske krise i begyndelsen af 1990'erne medførte en ændret praksis, så man i mindre grad tildeler hjemmehjælp til personer med et beskedent behov, og i større grad fokuserer hjælpen om de svageste og mest plejkrævende, jf. Nielsen og Andersen (2006) og Velfærdskommissionen (2005a).

**Svensk ældrepleje er fokuseret på de plejkrævende**

**Strammere visitering kan føre til fald i arbejdsstyrken**

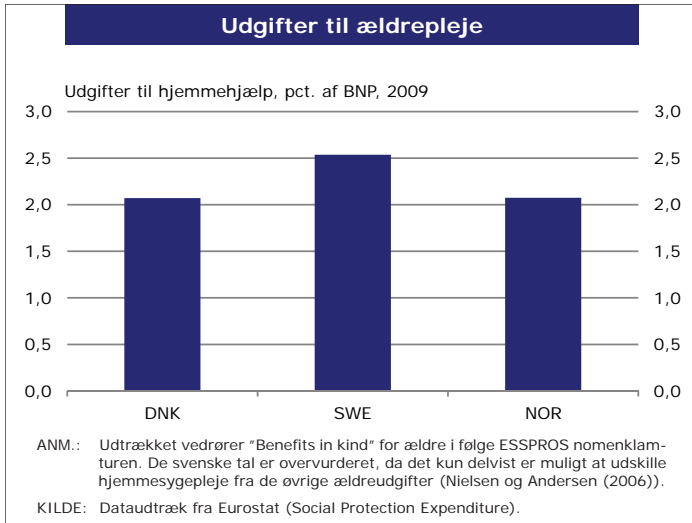
Den svenske ældrepleje er således mere fokuseret på de virkelig plejekrævende ældre, som i højere grad har behov for hjælp til personlig pleje. Den danske ældrepleje gives til langt flere, men i et mindre omfang til den enkelte og i stor udstrækning til hjælp med praktiske gøremål. I Sverige må det formodes, at den praktiske hjælp i større omfang varetages af familie og venner og af privat finansierede leverandører inden for rengøring, tøjvask etc. Ulempen ved den svenske praksis kan i nogle tilfælde være, at det større ansvar, som pålægges den ældres nærmeste omgangskreds, medfører, at de får behov for at reducere deres ugentlige arbejdstid. En utilsigtet konsekvens af en strammere visitering til hjemmehjælp kan derfor være et fald i arbejdsstyrken, jf. Larsen (2009).

**Svensk visitationspraksis kan spare 1.100 stillinger**

Hvis man forestiller sig, at man i Danmark har samme visitationspraksis som i Sverige, når det gælder personer med et behov svarende til 0-2 timers hjemmehjælp om ugen, ville 36.000 færre ældre modtage hjemmehjælp i Danmark og årligt ville der skulle udføres 1.877.000 færre hjemmehjælpstimer, hvis man antager, at de i gennemsnit fik én times hjemmehjælp om ugen. Det svarer til 1.100 færre fuldtidsstillinger i hjemmeplejen. Den reelle besparelse vil være noget højere, da der her ikke er indregnet tid til pauser, transport, administration og fravær, og da antagelsen om én times egentlig hjemmehjælp formentlig er i underkanten.

**De samlede udgifter er dog højere i Sverige**

Den svenske praksis er dog samlet set dyrere end den danske. Godt nok er færre omfattet af ældrepleje, men til gengæld bruges der flere ressourcer på dem, som er omfattet, så samlet set bruger Sverige 2,5 pct. af BNP på ældrepleje, mens Danmark og Norge bruger 2,1 pct. af BNP, jf. figur 2.23.



Figur 2.23





## 3. Stram udgiftsstyring og øget effektivitet i den offentlige sektor



<b>3.1</b>	<b>Indledning og sammenfatning</b>	<b>121</b>
<b>3.2</b>	<b>Offentlige budgetter uden effektiv styring</b>	<b>123</b>
<b>3.3</b>	<b>Behov for udgiftsreform</b>	<b>135</b>
<b>3.4</b>	<b>Den offentlige sektors effektiviseringspotentialer</b>	<b>141</b>
<b>3.5</b>	<b>Store forskelle på kommunale udgifter</b>	<b>146</b>
<b>3.6</b>	<b>Konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor</b>	<b>158</b>



### 3.1 Indledning og sammenfatning

Kommunerne har overskredet de kommunale budgetter til service hvert år siden 2002 med undtagelse af 2006 og 2008, hvor det lykkedes for kommunerne under ét at holde sig inden for de aftalte rammer.

**Massive budgetoverskridelser i kommunerne**

Kommunerne står for omkring halvdelen af den offentlige sektors samlede udgifter, og det påvirker derfor samfundsøkonomien i en særdeles negativ retning, når kommunerne overskrider deres budgetter.

Siden kommunalreformen i 2007 har kommunerne gennemsnitligt haft et årligt merforbrug i forhold til budgettet på knap 1 pct. Det svarer til et årligt merforbrug på 2,1 mia. kr.

**Årligt kommunalt merforbrug på 2,1 mia. kr.**

Kommunerne fik med kommunalreformen tilført ansvaret for det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. De største budgetoverskridelser har været på disse nye områder. Imidlertid har der også været massive budgetoverskridelser på de traditionelle kommunale områder.

Budgetoverskridelserne hænger derfor ikke alene sammen med de nye opgaver i kommunerne. Der er snarere tale om et generelt problem med udgiftsstyring i kommunerne.

**Generelt problem med udgiftsstyring**

Der er behov for at reformere udgiftssystemet, så finanspolitikken på langt sigt er holdbar og troværdig. En holdbar løsning kræver, at udgifterne ikke vokser i samme takt som hidtil, og at der dæmmes op for de massive budgetoverskridelser. Dertil kommer, at den offentlige sektor skal effektiviseres, så der kan frigøres arbejdskraft til den private sektor.

De seneste budgettal fra kommunerne tyder på, at kommunerne i hvert fald i de seneste par år er i gang med at konsolidere deres økonomier. Det er dog endnu for tidligt at vurdere det endelige resultat.

**Bedste praksis kan frigøre 10.000 lærere**

En måde, den offentlige sektor kan blive mere effektiv på, er, ved at de mindst effektive kommuner lærer af de mest effektive. Hvis kommunerne udbreder bedste praksis, kan de frigøre tusindvis af medarbejdere. Kommunerne kan f.eks. frigøre mere end 10.000 lærere, hvis de dyreste og mest ineffektive kommuner lærer af de bedste kommuner – uden at det vel at mærke går ud over kvaliteten i undervisningen.

**Lavere sygefravær kan bidrage med 3.200 stillinger**

Herudover kan kommunerne frigøre 3.200 fuldtidsstillinger, hvis de nedbringer sygefraværet, så det svarer til niveauet i den bedste kommune med sammenlignelige rammevilkår.

**Konkurrenceudsættelse kan sikre effektive opgaveløsning**

En anden måde at sikre, at de offentlige opgaver bliver løst mere effektivt, er at udsætte opgaveløsningen i den offentlige sektor for konkurrence gennem inddragelse af private producenter.

Der er mange positive erfaringer i den offentlige sektor med konkurrenceudsættelse. Alligevel er der fortsat store forskelle på, hvor meget og hvilke områder eksempelvis kommunerne konkurrenceudsætter.

Potentialet for konkurrenceudsættelse bliver ikke fuldt udnyttet på grund af forskellige barrierer, som f.eks. for detaljerede krav til opgaveløsningen.

## 3.2 Offentlige budgetter uden effektiv styring

Den offentlige sektor er vokset markant siden 1960'erne. Udviklingen har været større end den generelle velstandsudvikling. Det stigende offentlige forbrug skyldes standardforbedringer, altså politiske beslutninger om at øge serviceniveauet, jf. kapitel 1.

**Vækst i det offentlige forbrug siden 1960'erne**

I perioden 1993-2010 er der samlet set brugt omkring 90 mia. kr. mere end planlagt i den offentlige sektor, jf. Finansministeriet (2011a). Det svarer til, at der i perioden har været en gennemsnitlig årlig budgetoverskridelse på 5 mia. kr. Budgetoverskridelserne er ikke efterfølgende blevet betalt tilbage, og den offentlige sektor har dermed fået lov til at vokse langt mere end planlagt.

**Budgetoverskridelse på 90 mia. kr.**

De 90 mia. kr. svarer til næsten to tilbagetrækningsreformer, idet Finansministeriet har beregnet, at velstanden vil stige med 47 mia. kr. i 2020 som følge af "Aftale om senere tilbagetrækning", jf. Finansministeriet (2011c).

De årlige budgetoverskridelser skyldes især, at kommuner og regioner ikke har overholdt de indgåede økonomiaftaler, og at de ikke efterfølgende har betalt regningen for deres overforbrug, jf. DØR (2010a).

**Især kommuner og regioner har ikke overholdt aftaler**

Staten har dog også haft problemer med at holde sig inden for budgetterne. Politiet overskred eksempelvis budgettet med 266 mio. kr. i 2008, jf. McKinsey & Company (2010a).

### Tradition for kommunale budgetoverskridelser

Kommunerne står for omkring halvdelen af den offentlige sektors samlede udgifter, og det har derfor stor betydning for samfundsøkonomien, når kommunerne overskrider deres budgetter.

**Kommunerne fylder halvdelen af den offentlige økonomi**

De kommunale nettodrifudsgifter bliver typisk opdelt i serviceudgifter og udgifter til overførsler, udgifter til forsikrede ledige samt nettodrifudsgifter på de brugerfinansierede områder. I 2010 budgetterede kommunerne med serviceudgifter for 231 mia. kr. og udgifter til overførsler på 49 mia. kr. ud af et samlet budget på 288 mia. kr., jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1

Kommunernes budget for 2010		
2010-priser	Mia. kr.	Pct.
Serviceudgifter	230,6	80,1
Overførselsudgifter	49,2	17,1
Udgifter til forsikrede ledige	8,3	2,9
Driftsindtægter fra det brugerfinansierede område	-0,6	-0,2
Udbetaling af tjenestemandspensioner ifm. de brugerfinansierede områder	0,3	0,1
Nettodriftsudgifter, i alt	287,9	100,0

KILDE: Indenrigsministeriet.

Boks 3.1

### Opgørelsen af de kommunale serviceudgifter og overførsler

Serviceudgifter og overførsler er for hvert år afgrænset i lighed med den metode, der er enighed om ved økonomiaftalen. Generelt er serviceudgifter opgjort som kommunernes nettodrifudsgifter inkl. statsrefusion på hovedkonto 0, 2-6 fratrukket nettodrifudsgifter inkl. statsrefusion for overførsler.

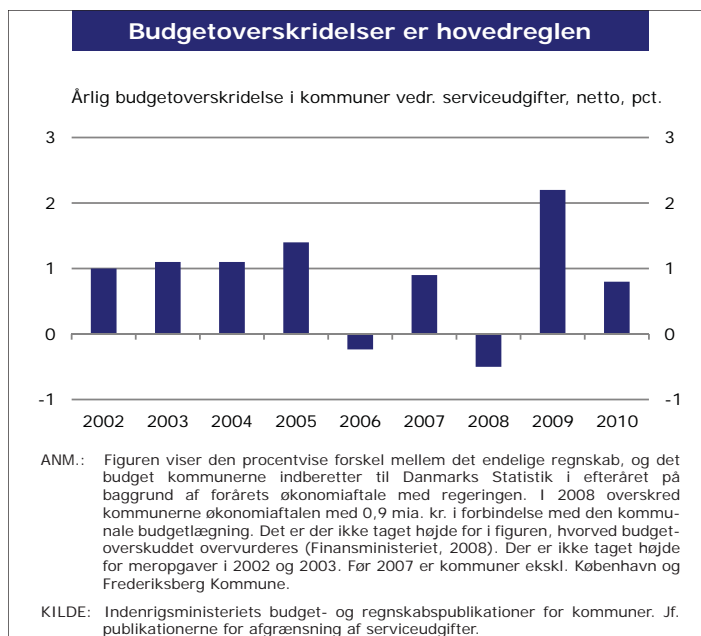
Generelt stammer de overordnede tal for service og overførsler fra Indenrigsministeriets budget- og regnskabspublikationer.

For de mere detaljerede opgørelser på hovedkonto- og kommuneniveau 2007-2010 stammer tallene fra Danmarks Statistik. Her har det ikke været muligt at modregne merudgifter, hvilket kan overvurdere budgetoverskridelserne. Opgørelsen følger den generelle metode, men er fratrukket halvdelen af udgifterne til 5.58.80 revalidering og 6.52.72 tjenestemandspensioner vedr. forsyningsområdet, idet en opdeling på detaljeret grupperingsniveau ikke har været mulig.

Hvor tallene er opgjort i faste priser, er det kommunale pris- og lønindeks for service anvendt.

Det gælder for serviceudgifterne, at budgetterne er overskredet hvert år siden 2002 med undtagelse af 2006 og 2008, hvor det lykkedes for kommunerne under ét at holde sig inden for de aftalte rammer, jf. figur 3.1.

**Store budgetoverskridelser på serviceområdet**



Figur 3.1

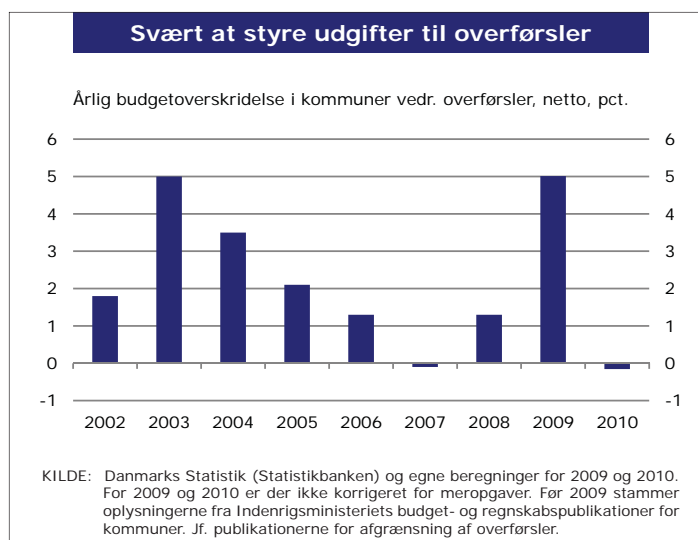
**Årligt merforbrug på 2,1 mia. kr.**

Siden kommunalreformen i 2007 har kommunerne gennemsnitligt haft et årligt merforbrug i forhold til budgettet på knap 1 pct. Det svarer til et årligt merforbrug på 2,1 mia. kr.

**Svært at styre udgifter til overførsler**

Kommunerne har endnu sværere ved at styre udgifterne til overførsler. Udgifter til førtidspension udgør den største del af disse udgifter. Andre store poster er sygedagpenge, kontanthjælp og dagpenge. Siden 2007 er budgetterne for overførsler i gennemsnit overskredet med 1,5 pct., jf. figur 3.2.

Figur 3.2



Overførselsområdet er naturligvis meget påvirket af de økonomiske konjunkturer, når det gælder udgifter til kontanthjælp, dagpenge m.v. Den store kommunale budgetoverskridelse inden for overførsler i 2009 skal ses i lyst af finanskrisen, som ramte Danmark i sidste halvdel af 2008.

**Kommuner ikke uden ansvar for overskridelser**

Men kommunerne kan ikke fraskrive sig det fulde ansvar, når det gælder budgetoverskridelserne på overførselsområdet. Det er f.eks. kommunerne, der tilkender førtidspension, jf. afsnit 3.5.



## **Økonomiaftalesystemet**

Regeringen på den ene side og KL og Danske Regioner på den anden side aftaler hvert år i maj-juni de økonomiske rammer for kommuner og regioner.

### **Aftaler om kommunernes økonomi**

De årlige kommuneaftaler udstikker de overordnede økonomiske rammer for det kommende år. Aftalerne gælder for kommunerne under ét. På baggrund af aftalen vedtager kommunerne deres budgetter i efteråret.

I de senere år er aftalesystemet i stigende grad blevet udviklet i retning af øget brug af individuelle sanktioner, hvor regeringen straffer den enkelte kommune for budgetoverskridelser. I maj måned i år vedtog Folketinget en sanktionslov, der skal sikre, at kommunerne ikke overskrider budgetterne. Hvis der sker en overskridelse af budgetterne for kommunerne under ét, vil det fremover være muligt for regeringen at nedsætte bloktilskuddet og sanktionere de kommuner, der overskrider budgettet.

Beslutter regeringen, at en budgetoverskridelse skal medføre en sanktion, bliver kommunernes bloktilskud kollektivt nedsat med 40 pct. af overskridelsen, og den kommune, der overskrider budgettet, bliver modregnet med 60 pct. af overskridelsen.

Der korrigeres for ændringer i de opgaver og regler, som er aftalt mellem regeringen og kommunerne undervejs i perioden.

### **Aftaler om regionernes økonomi**

Regionernes økonomi er delt op i tre adskilte hovedområder: Sygehuse, regional udvikling og social- og specialundervisningsområdet. De samlede regionale udgifter og indtægter på sundheds- og regionaludviklingsområdet bliver fastsat i regionsaftalen. På social- og specialundervisningsområdet varetager regionerne driften, mens kommunerne har finansierings- og myndighedsansvaret. Derfor indgår dette område i aftalen om kommunernes økonomi.

Økonomaftalen indeholder et årligt produktivitetskrav til sygehusvæsenet på 2,0 pct.

For regionerne og sygehusene er der med økonomaftalen for 2011 styrket fokus på økonomistyring. Aftalen indeholder konkrete elementer, der skal forbedre den løbende økonomistyring og opfølgning.

KILDE: Finansministeriet (2010), Folketinget (2011), Houlberg & Mouritzen (2011) og Sundheds- og Indenrigsministeriet (2010).

## **Kommunalreformen har ikke medført de forventede stordriftsfordele**

**Forventning om stordriftsfordele ...**

Kommunalreformen blev gennemført i 2007 med det hovedformål, at de nye og større kommuner skulle høste en række økonomiske stordriftsfordele. Reformen var "en god anledning til at få gjort op med uhenigtsmæssige arbejdsgange og forvaltningsstrukturer og give mulighed for at indhøste stordriftsfordele i de nye forvaltningsenheder", jf. Strukturkommissionen (2004).

**... men indtil videre lader stordriftsfordelene vente på sig**

Siden 2007 har kommunerne i gennemsnit haft et årligt merforbrug i forhold til budgettet på knap 1 pct. Hertil kommer, at de kommunale serviceudgifter er steget i perioden 2007-2010. Samlet set lader de forventede stordriftsfordele således vente på sig.

**Overordnet kommunalt problem med udgiftsstyring**

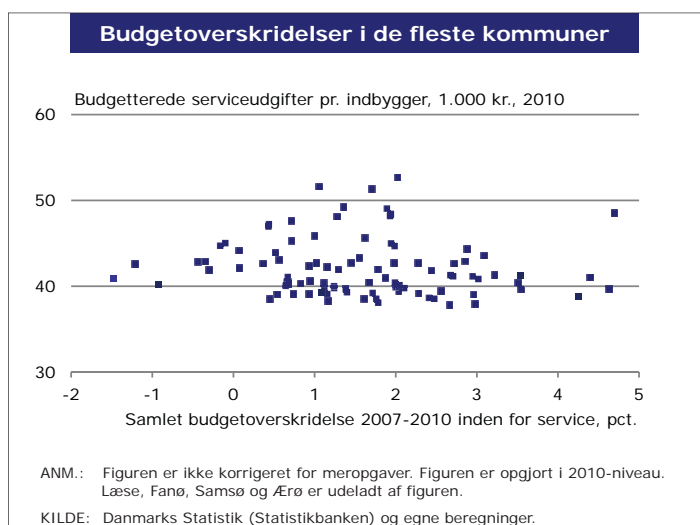
Kommunerne fik med kommunalreformen tilført ansvaret for det specialiserede socialområde og sundhedsområdet. De største budgetoverskridelser er forekommet på disse nye områder, jf. AKF (2011b).

Imidlertid har der også været budgetoverskridelser på de traditionelle kommunale områder, herunder f.eks. undervisningsområdet. Det er derfor ikke alene de nytilførte områder, som er årsag til budgetoverskridelserne i kommunerne. Der er snarere tale om et overordnet problem med udgiftsstyring i kommunerne.

## Budgetoverskridelser til service i de fleste kommuner

Der er stor forskel på, hvor gode kommunerne er til at overholde deres servicebudgetter, men det gælder for langt de fleste kommuner, at de ikke formår at holde sig inden for budgettet. Kun 10 kommuner har samlet set over perioden 2007-2010 overholdt deres budgetter, mens 88 kommuner har brugt flere penge end de havde budgetteret med til service over perioden, jf. figur 3.3.

**Kun 10 kommuner har samlet overholdt budgettet 2007-2010**



Figur 3.3

Mens kommunerne København, Tårnby, Gladsaxe, Greve og Solrød som minimum har overholdt servicebudgettet tre ud af fire af årene 2007-2010, er der en række kommuner, hvor det i ingen af de fire år er lykkedes at overholde det aftalte budget.

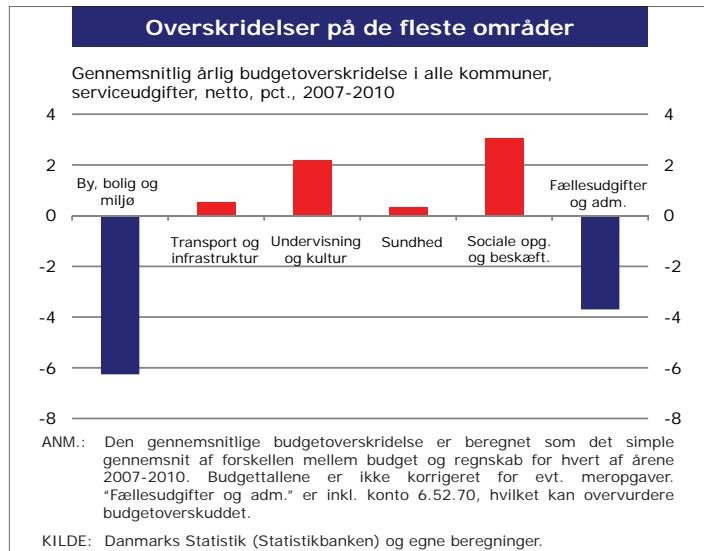
**Nogle kommuner kan godt overholde budgetter**

Der er ingen sammenhæng mellem det gennemsnitlige servicebudget pr. indbygger og budgetoverskridelsen. Det er således ikke et spørgsmål om, at de rigere kommuner klarer sig bedre end andre, når det drejer sig om at overholde budgettet. Tilsvarende er der heller ikke nogen sammenhæng mellem kommunens størrelse og evnen til at overholde budgettet.

### Budgetoverskridelser på de fleste områder

Mens kommunerne under ét overholder budgettet til "Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger" samt "Fællesudgifter og Administration", overskrider de det for de øvrige områder, herunder "Undervisning og kultur" samt "Sociale opgaver og beskæftigelse". På disse to områder har budgetoverskridelsen i perioden 2007-2010 i gennemsnit været på over 2 pct. om året, jf. figur 3.4.

Figur 3.4



Netop "Undervisning og kultur" samt "Sociale opgaver og beskæftigelse" udgør mere end 70 pct. af de samlede kommunale serviceudgifter. Budgetoverskridelser på disse områder betyder derfor, at kommunernes samlede budgetter bliver overskredet med store millionbeløb.

### Massive budgetoverskridelser på socialområdet

Inden for "Sociale opgaver og beskæftigelse" har det sociale område i perioden 2007 til 2010 været præget af budgetoverskridelser. F.eks. er udgifterne til pleje og omsorg af ældre eksploderet i perioden, idet der gennemsnitligt er brugt 2,9 pct. flere penge pr. år end budgetteret. Det svarer til, at plejebudgettet er blevet

overskredet med i alt 4,2 mia. kr. i hele perioden, jf. tabel 3.2.

Plejeudgifter overskredet med 5 mia. kr.		
Social- og beskæftigelses-området, 2010-priser	Gennemsnitlig budgetoverskridelse pr. år, pct.	Budgetoverskridelse 2007-2010, mia. kr.
Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede	2,9	4,2
Forebyggende indsats for ældre og handicappede	26,8	3,1
Integrerede daginstitutioner	4,7	1,9
Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	13,5	1,8
Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge	7,9	1,6

ANM.: De fem områder er valgt, da der inden for disse områder har været den største budgetoverskridelse i mia. kr. i hele perioden 2007-2010. Serviceudgifter, hovedkonto 5 i den kommunale kontoplan. Den gennemsnitlige budgetoverskridelse er beregnet som det simple gennemsnit af forskellen mellem budget og regnskab for hvert af årene 2007-2010. Budgettallene er ikke korrigeret for meropgaver.

KILDE: Danmarks Statistik (Statistikbanken) og egne beregninger.

Tabel 3.2

Den helt store udgiftspost inden for "Undervisning og kultur" er folkeskolen, som udgør godt halvdelen af det samlede budget for området. På folkeskoleområdet er budgetterne gennemsnitligt blevet overskredet med 1,3 pct. om året i perioden 2007 til 2010. Det svarer til en budgetoverskridelse på i alt 1,7 mia. kr., jf. tabel 3.3.

**Budgetoverskridelser på folkeskoleområdet på 1,3 pct. om året.**

Tabel 3.3

<b>Specialskoler er langt dyrere end forudsat</b>		
Serviceudgifter til undervisning og kultur, 2010-priser	Gennemsnitlig budgetoverskridelse pr. år, pct.	Budgetoverskridelse 2007-2010, mia. kr.
Kommunale specialskoler	18,8	2,6
Folkeskoler	1,3	1,7
Befordring af elever i grundskolen	25,8	0,7
Skolefritidsordninger	3,3	0,6
Ungdomsskolevirksomheder	5,4	0,3

ANM.: De fem områder er valgt, da der inden for disse områder har været den største\* budgetoverskridelse i mia. kr. i hele perioden 2007-2010. Serviceudgifter, hovedkonto 3 i den kommunale kontoplan. Den gennemsnitlige budgetoverskridelse er beregnet som det simple gennemsnit af forskellen mellem budget og regnskab for hvert af årene 2007-2010. Budgettallene er ikke korrigeret for meropgaver.

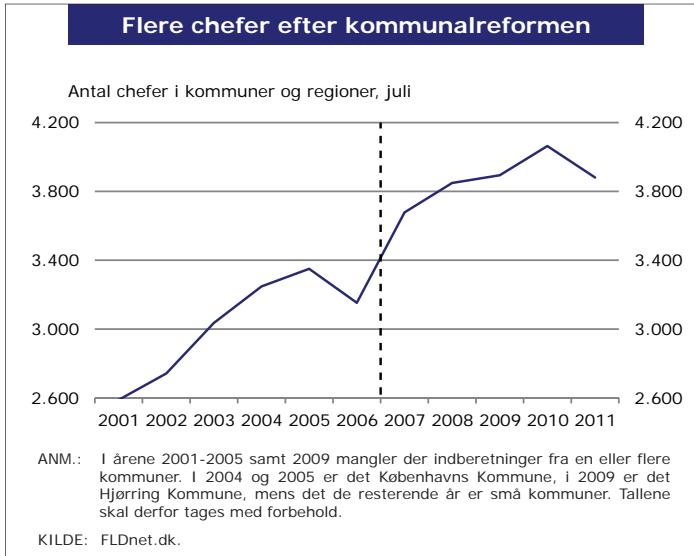
\*Ungdomsuddannelse for unge og Idrætsfaciliteter for børn og unge har begge en større budgetoverskridelse i mia. kr. end Ungdomsskolevirksomheder, men udgifterne til disse to områder har varieret meget i perioden, og det er derfor sværere at sammenligne budget og regnskab.

KILDE: Danmarks Statistik (Statistikbanken) og egne beregninger.

**Færre elever årsag til faldende folkeskoleudgifter**

Budgetoverskridelserne på folkeskoleområdet er sket sideløbende med, at udgifterne til folkeskolen har været faldende. De faldende udgifter til folkeskolen skyldes dog ikke nedskæringer, men at antallet af elever er faldet fra 596.000 til 580.000, jf. UNI-C (2011a).

Kommunerne holder sig tilsyneladende inden for budgetterne, når det drejer sig om "Fællesudgifter og administration". Det er til gengæld sket samtidig med, at budgetterne til området er øget med 4,7 mia. kr. F.eks. er antallet af chefer i kommunerne steget fra omkring 2.600 i 2001 til næsten 3.900 i 2011, jf. figur 3.5.



Figur 3.5

Kommunerne fik i forbindelse med kommunalreformen tilført opgaver fra staten, herunder beskæftigelsesindsatsen, hvilket medførte at kommunerne fik tilført flere penge til opgaverne. Med de nye opgaver fulgte et antal nye chefer. Samtidig blev antallet af kommuner næsten halveret. Der er derfor ikke belæg for, at det samlede antal chefer i kommuner og regioner har været stigende siden 2007.

I de seneste måneder har kommunerne skåret ned i antallet af ansatte, men antallet af fuldtidsmedarbejdere ligger fortsat højt i en historisk sammenhæng.

Det er således endnu for tidligt at konkludere, at kommunerne har høstet de forventede administrative besparelser som følge af kommunalreformen.

**For tidligt at vurdere kommunalreformens effekt**

De samlede budgetterede serviceudgifter for 2011 ligger 1,3 pct. under niveauet for regnskabet i 2010. Det ser dermed ud til, at kommunerne under ét har nedjusteret forbruget en anelse i hvert fald i 2011, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4

Mindre nedjustering af de samlede budgetter			
Mia. kr., 2011-priser	Regn- skab, 2010	Budget, 2011	Forskel, pct.
Byudvikling, bolig- og miljø- foranstaltninger	5,4	5,6	3,6
Transport og infrastruktur	8,8	7,8	-11,3
Undervisning og kultur	62,4	60,9	-2,4
Sundhedsområdet	17,7	17,7	-0,4
Sociale opgaver og beskæftigelse	108,0	105,3	-2,5
Fællesudgifter og admini- stration	32,0	34,1	6,4
I alt	234,3	231,3	-1,3

ANM.: Driftsudgifterne er afgrænset til serviceudgifter på hovedkontoni-  
veau i den kommunale kontoplan.

KILDE: Danmarks Statistik (Statistikbanken) og egne beregninger.

**Budget 2011 en  
anelse mindre end  
regnskab 2012**

Der findes endnu ikke tal for den seneste udvikling i kommunernes serviceudgifter, og det er derfor for tidligt at vurdere, i hvilket omfang kommunerne er i gang med at konsolidere deres økonomier.



### 3.3 Behov for udgiftsreform

Den nye SRSF-regering vil lave en udgiftsreform, jf. Regeringen (2011). Ligeledes stillede den afgåede regering forslag herom i "Reformpakken 2020", jf. Finansministeriet (2011b). Et gennemgående træk i forslagene er introduktion af de såkaldte "udgiftslofter", der skal understøtte en stram udgiftsstyring. Lande som Sverige, Holland og Østrig har allerede gennemført udgiftsreformer, hvor princippet om udgiftslofter er det bærende element.

**Politisk ønske om udgiftsreform**

#### **Svensk succes med stram udgiftsstyring**

Sverige gennemførte i 1997 en udgiftsreform i kølvandet på den økonomiske krise i starten af 1990'erne. Udgiftsreformen har bidraget positivt til at sikre holdbare offentlige finanser i Sverige, jf. Finanspolitiska rådet (2011). Samtidig bidrager udgiftssystemet til at skabe rum for politiske prioriteringer og skattnedsættelser, jf. boks 3.3.

### Den svenske udgiftsreform

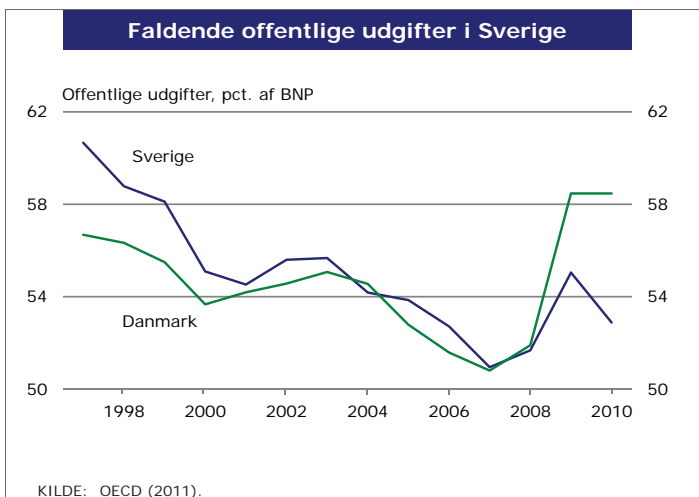
Det svenske udgiftspolitiske system kaldet "rammeverket" består af fire hjørnesten:

- **Udgiftsloft:** Regeringen afleverer forslag til loft for statens udgifter for en 3-årig periode. Rigsdagen vedtager loftet.
- **Overskudsmål:** Regeringen sætter et mål for, hvor stort et overskud den offentlige sektor skal have ("överskottsmål"). Det nuværende mål indebærer, at den offentlige sektor skal have et overskud på 1 pct. af BNP inden for en konjunkturcyklus (de offentlige indtægter skal således overstige udgifterne med 1 pct. af BNP)
- **Kommunalt balancekrav:** Balancekravet indebærer, at kommuner og landsting (de svenske regioner) skal budgettere med henblik på at opnå balance. Underskud skal tilbagebetales inden for 3 år
- **Vedtagelse af statsbudget i to trin:** Først vedtages det samlede udgiftsloft, dernæst vedtages udgiftsniveauet inden for de enkelte områder

KILDE: Finansministeriet (2011a) og Finanspolitiska rådet (2011).

### Faldende offentlige udgifter i Sverige

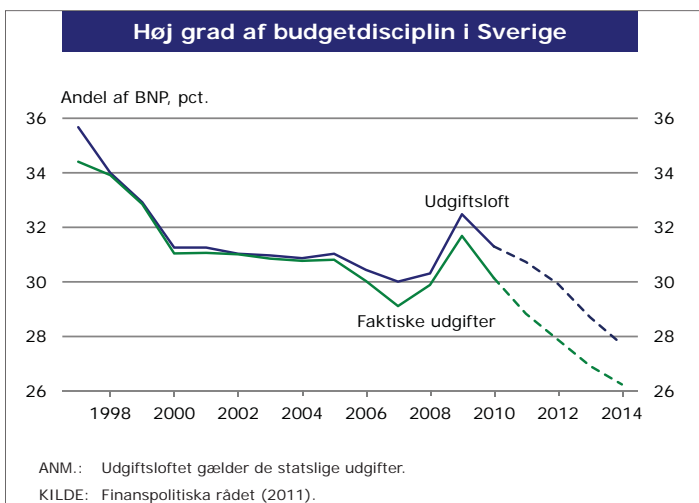
De offentlige udgifter som andel af BNP er faldet i Sverige siden 1997, hvor udgiftslofterne blev introduceret. Efter finanskrisen i andet halvår af 2008 steg de offentlige udgifter, om end stigningen var lavere end i Danmark. Udviklingen i de offentlige udgifter er efterfølgende vendt i Sverige, idet udgifterne igen falder i 2010, jf. figur 3.6.



Figur 3.6

Den svenske økonomi klarer sig bl.a. godt, fordi der er en høj grad af budgetdisciplin i Sverige. Det er således lykkedes svenskerne at holde de faktiske udgifter i staten under det aftalte udgiftsloft hvert år siden indførelsen af udgiftslofter i 1997, jf. figur 3.7.

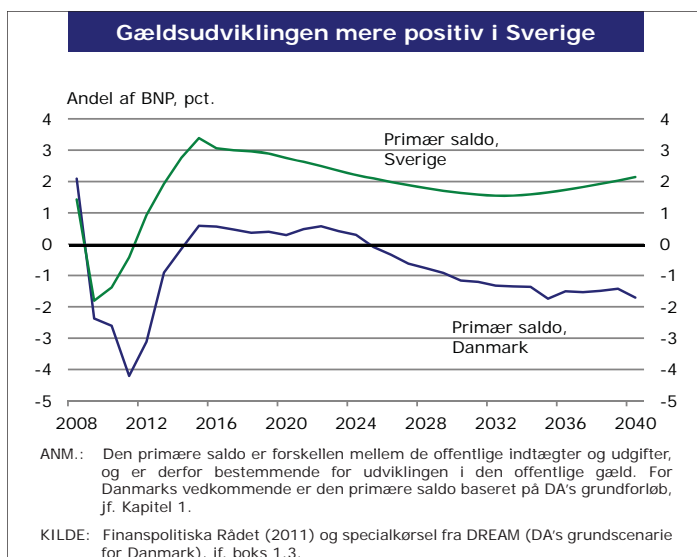
**Stor svensk budgetdisciplin**



Figur 3.7

Fordi svenskerne holder udgiftsniveauet under udgiftsloftet, har de flere frihedsgrader end Danmark. Sverige har således her et økonomisk råderum til i stedet at finansiere nye tiltag eller sænke skatterne. En fremskrivning af den svenske offentlige sektors økonomi viser således, at udsigterne for den offentlige sektor er positive fremover, idet Sverige ikke – modsat Danmark – opbygger gæld, jf. figur 3.8.

Figur 3.8



### Behov for en mindre offentlig sektor

#### Voksende offentlig sektor

Det offentlige forbrug vil i de kommende 30 år stige, selv når der er taget højde for tilbagetrækningsreformen, hvis politikerne ikke gennemfører nye reformer, jf. tabel 3.5.

Fortsat vækst i de offentlige udgifter				
Andel af BNP, pct.	2008	2020	2030	2040
Offentligt forbrug	27,1	27,5	28,9	29,8
Offentlige udgifter i alt	50,2	51,1	53,0	53,5
ANM.: DA's grundscenarie, efterår 2011 med permanent mervækst i offentlige sundhedsudgifter (0,25 pct. pr. år) og med tilbagetrækningsreform svarende til Reformpakke 2020. Offentligt forbrug er individuelt + kollektivt, se også Kapitel 1. 2008 er valgt som udgangså, da det er det seneste år med faktiske data i DREAM.				
KILDE: Specialkørsel fra DREAM.				

Tabel 3.5

En fortsat vækst i det offentlige forbrug medfører også flere ansatte i den offentlige sektor. Det vil have negative konsekvenser for private virksomheder, da det begrænser virksomhedernes muligheder for at ansætte medarbejdere og dermed udvikle sig og skabe vækst i Danmark.

**Begrænset mulighed for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft**

Det er væsentligt at undgå budgetoverskridelser i fremtiden, som forudsætning for finanspolitisk holdbarhed og gode rammer for private virksomheder. Det er dog nødvendigt, at stram udgiftsstyring går hånd i hånd med tiltag, der sænker det offentlige forbrug.

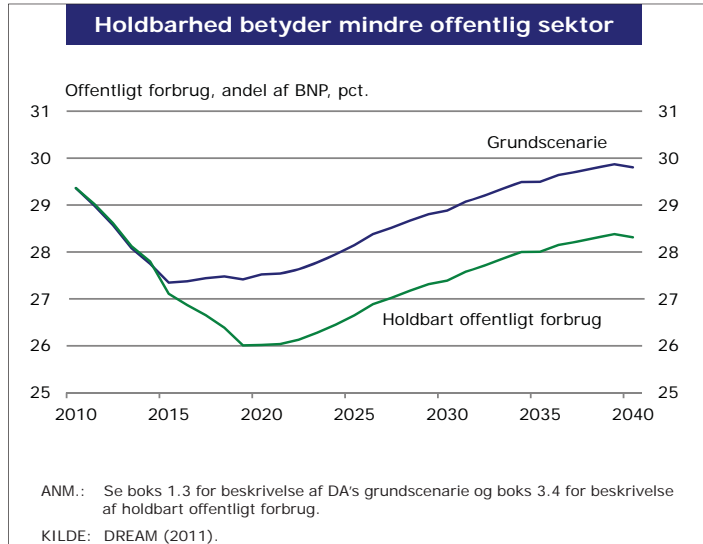
**Stram udgiftsstyring ikke nok ...**

Regeringen har som målsætning, at de offentlige indtægter skal overstige udgifterne. Den såkaldte holdbarhedsindikator "HBI" skal være positiv, jf. Regeringen (2011).

**... indtægter skal overstige udgifter**

Danmark kan bl.a. opnå finanspolitisk holdbarhed ved at nedbringe det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug skal falde med omkring 3 pct.-point frem til 2019, og herefter permanent være omkring 3 pct.-point lavere, hvis Danmark skal opnå finanspolitisk holdbarhed, jf. figur 3.9.

Figur 3.9



Boks 3.4

### Scenarie for holdbart offentligt forbrug

Regeringen har en målsætning om positiv økonomisk holdbarhed, hvilket vil sige, at de offentlige indtægter skal overstige de offentlige udgifter. Holdbarhedsindikatoren (HBI) skal således være positiv.

DREAM har for DA beregnet betydningen af en positiv holdbarhed på 0,1 pct. af BNP. Specialkørslen er udformet som stød til DA's grundscenarie, der har 2008 som basisår, jf. boks 1.3.

KILDE: DREAM (2011b).

### 3.4 Den offentlige sektors effektiviseringspotentiale

Den offentlige sektor skal være mere effektiv. Det er væsentligt, at stat, regioner og kommuner fremover overholder de budgetter, der er fastlagt. Desuden kan de dårligste kommuner lære af de bedste og flere opgaver kan udsættes for konkurrence. Politikerne kan også beslutte, at den offentlige sektor skal varetage færre opgaver fremadrettet. Enten fordi opgaverne ikke længere er relevante, eller fordi der simpelthen ikke længere er råd til denne type af opgaver, jf. figur 3.10.

**Øget effektivisering kan sænke det offentlige forbrug**



Figur 3.10

#### Produktivitet i den offentlige sektor

Sammenlignet med udlandet har produktivitetsudviklingen i Danmark været lav i de seneste år. Den offentlige sektors produktivitetsudvikling har stor betydning for et land som Danmark, hvor over 1/3 af alle beskæftigede er offentligt ansatte.

Kommunerne er den største arbejdsgiver i den offentlige sektor. Ca. 55 pct. af alle offentligt ansatte eller 528.000 personer arbejder i en kommune, jf. tabel 3.6.

**Over halvdelen af de offentligt ansatte arbejder i en kommune**

Tabel 3.6

Mere end ½ mio. er kommunalt ansat		
1. januar 2010	Antal beskæftigede	Andel af beskæftigede, pct.
Stat	207.523	21,8
Sociale kasser og fonde	2.220	0,2
Regioner	141.800	14,9
Kommuner	527.755	55,4
Offentlige selskaber	73.483	7,7
I alt	952.781	100,0

KILDE: Danmarks Statistik (RAS).

Det kan være vanskeligt at opgøre den offentlige sektors produktivitet, jf. boks 3.5.

Boks 3.5

#### **Opgørelse af produktivitetsudvikling i den offentlige sektor**

Produktivitet er et udtryk for forholdet mellem produktionen og de ressourcer, der indgår i produktionen. Jo højere produktiviteten er (dvs. jo færre ressourcer, der skal til for at producere en enhed), desto højere vil velstandsniveauet alt andet lige være.

Hidtil har Danmarks Statistik ikke opgjort produktivitet i den offentlige sektor på baggrund af de faktisk producerede tjenester (output), men derimod på baggrund af de omkostninger, der bruges på at producere ydelserne (input). Det betyder, at produktivitetsopgørelser ikke afspejler de offentlige tjenesters faktiske markedsværdi. Den inputbaserede metode betyder, at produktivitsændringer ikke fremgår i fuldt omfang, da produktionen antages at følge omkostningerne.



Danmarks Statistik har på foranledning af Europa-Kommissionen igangsat et arbejde for at udvikle en outputbaseret opgørelsesmetode til at belyse produktivitetstændringer i den offentlige sektor bedre. Opgørelsen tager afsæt i de faktiske mængder af en række repræsentative ydelser, der produceres i den offentlige sektor (antal operationer på hospitaler, antal børn i daginstitutioner osv.) og beregnede enhedspriser. Den nye metode forventes at blive indarbejdet i Nationalregnskabet fra 2014. Metoden løser dog ikke det grundlæggende problem, at der benyttes beregnede og ikke markeds-mæssige priser ved beregninger af ydelserne.

De første resultater fra Danmarks Statistik tyder på, at den reale vækst i den offentlige sektor er blevet undervurderet i perioden 2000-2009. Ved at anvende den outputbaserede opgørelsesmetode (output pr. præsteret arbejdstime) stiger den offentlige sektors andel af økonomien med mellem 3 og 15 mia. kr. om året. Sundheds-tjenesterne har en positiv vækst i produktionsværdien i 2002-2009, hvorimod social sikring har en negativ vækst i hele perioden.

KILDE: Finansministeriet (2005), Vækstforum (2010a) og Danmarks Statistik (2011).

## Redskaber til øget effektivitet

Produktiviteten i den offentlige sektor kan blive højere, hvis der i højere grad anvendes ny teknologi og nye arbejds- og organisationsformer, jf. Vækstforum (2011). Det kan f.eks. være ved at øge teknologiniveauet i administrative processer eller ved at udbrede velfærdsteknologi til f.eks. sygehuse, folkeskoler og ældrepleje. Men det kan også være at optimere arbejdsgange ved f.eks. at lære ældre borgere at klare sig selv længst muligt i eget hjem, jf. boks 3.6.

## **Eksempler på ny teknologi og nye arbejds- og organisationsformer**

Fælles for nedenstående eksempler er, at de alle har til hensigt at øge effektiviteten i den offentlige sektor.

### **Borgerservice via video**

Guldborgsund Kommune har etableret et ubemandet, videobetjent borgerservicecenter på et lokalt bibliotek i Væggerløse. Målet er at demonstrere, hvordan man ved hjælp af ny teknologi kan bibeholde et højt serviceniveau for borgerne og samtidig skabe en mere effektiv borgerbetjening. Projektet er Europas første forsøg med fjernbetjent borgerservice.

### **Chipkort giver læger og sygeplejersker hurtig adgang til data**

Ny teknologisk platform sikrer, at klinisk personale på Bispebjerg Hospital kun skal logge ind én gang for at få adgang til de mange forskellige it-systemer med vigtige patientdata m.v. Det sparer tid for personalet og giver større sikkerhed i opgaveløsningen.

### **Patientkuffert til patienter med KOL**

Patientkufferten gør det muligt at udskrive patienter med KOL (rygerlunger) tidligere i forløbet og flytte en del af behandlingen hjem til dem selv. På den måde frigiver sygehuset sengepladser, og patienten undgår lang tids indlæggelse på sygehuset. Patientkufferten kan kobles sammen med forskelligt medikoteknisk udstyr, som aflæses og fjernstyres af behandleren. En tilpasset udgave af kufferten afprøves p.t. i forbindelse med genoptræning i hjemmet.

### **”Længst muligt i eget liv”**

Gennem øvelser og træning sammen med en hjemmetræner bliver den ældre borger i Fredericia Kommune i stand til at klare de opgaver i dagligdagen, som sygdom eller anden svækkelse har sat en stopper for.

KILDE: ABT-fonden (2011) og Fredericia Kommune (2011).

Der er stor forskel på, hvor mange ressourcer kommunerne bruger på at varetage forskellige serviceopgaver. Forskellene kan ikke altid forklares ved hjælp af demografiske og socioøkonomiske faktorer, men kan ofte forklares ved, at kommunerne har valgt at organisere og tilrettelægge opgaverne på forskellig vis.

**Store udgiftsforskelle  
i kommunerne**

Spredning af bedste praksis er et udbredt fænomen inden for store private virksomheder, men det er mindre udbredt i den offentlige sektor. Ikke desto mindre er potentialet stort, hvis det kan lykkes at sprede de bedste erfaringer på tværs af kommunegrænserne, jf. Finansministeriet (2005).

### 3.5 Store forskelle på kommunale udgifter

Der er stor forskel på, hvor mange penge de enkelte kommuner bruger på folkeskole, sygefravær og førtidspension. Forskellene kan ikke alene forklares med, at kommunerne har forskellige rammevilkår. Der er derfor et stort potentiale, hvis de mindst effektive kommuner lærer af de mest effektive kommuner.

#### Store udgiftsforskelle på folkeskoleområdet

Den offentlige grundskole koster knap 39 mia. kr. om året. Folkeskolen koster godt 33 mia. kr., og de kommunale specialskoler og de regionale specialundervisningstilbud koster næsten 6 mia. kr.

**Folkeskolen på Langeland dobbelt så dyr som i Lejre**

Der er store forskelle på, hvor mange penge kommunerne bruger på folkeskolen. Lejre er kommunen med den laveste udgift pr. folkeskoleelev. Lejre bruger godt 45.000 kr. pr. elev, mens Langeland med den højeste udgift bruger knap 88.000 kr. pr. elev i 2008, jf. UNIC (2010). Langeland bruger altså næsten dobbelt så mange penge pr. elev som Lejre.

**Elev/lærer-ratio størst betydning for udgiftsforskel**

Den primære årsag til de store udgiftsforskelle i kommunerne er, at der er stor forskel på, hvor mange elever der er pr. lærer. En kommune kan spare ca. 5.000 kr. pr. elev, hvis kommunen øger antallet af elever pr. lærer med én.

De socioøkonomiske faktorer spiller også en rolle i forhold til udgiftsforskellene, om end de kun kan forklare en lille del af variationen, jf. boks 3.7.

## **Variationen i folkeskoleudgifter skyldes især elev/lærer-ratioen**

### **Elev/lærer-ratioen**

- Hvis elev/lærer-ratioen stiger med én enhed (svarende til en elev mere pr. lærer), falder den årlige udgift pr. elev til folkeskolen med ca. 5.000 kr.
- Udgiften pr. elev stiger med knap 1.100 kr., hvis andelen af elever i specialklasser stiger med et pct.-point. Specialklasser har typisk færre elever pr. lærer, hvorfor dette resultat hænger fint sammen med elev/lærer-ratioens indflydelse.

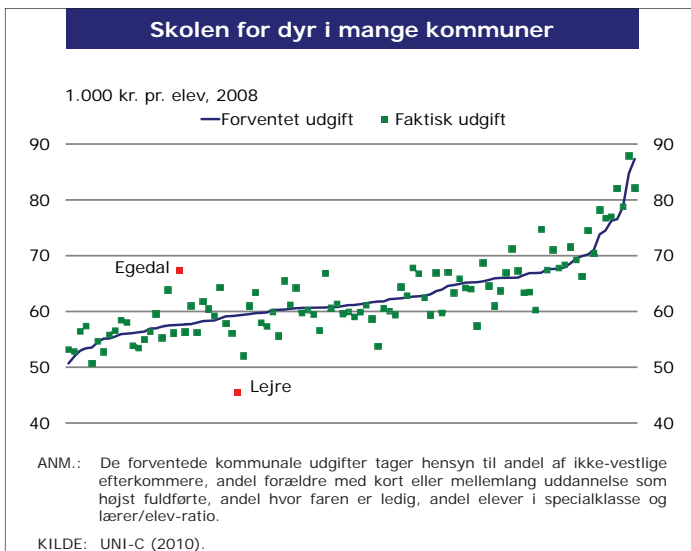
### **Socioøkonomiske faktorer**

- Udgiften pr. elev stiger med godt 200 kr., hvis andelen af ikke-vestlige efterkommere stiger med et pct.-point
- Udgiften pr. elev falder med stigende andel af elever, hvor mindst én af forældrene har enten en kort eller en mellemlang videregående uddannelse – en stigning i andelen på et pct.-point mindsker udgiften pr. elev med ca. 400 kr.
- Hvis andelen af elever med ledige fædre stiger med et pct.-point, stiger udgiften pr. elev i gennemsnit med knap 800 kr. om året.

KILDE: UNI-C (2010).

I en stor del af kommunerne er der væsentlig forskel på de faktiske udgifter pr. elev og de forventede udgifter pr. elev, jf. figur 3.11.

Figur 3.11



**Egedal bruger 22.000 kr. mere pr. elev end Lejre**

I Lejre og Egedal kommuner er der stor forskel på de faktiske udgifter, selv om de to kommuner har en forventet udgift på nogenlunde samme niveau. Lejre bruger godt 45.000 kr. pr. elev, selvom kommunen har en forventet udgift på 59.000 kr. Egedal bruger derimod godt 67.000 kr. pr. elev, hvilket er knap 10.000 kr. mere end forventet.

Det gennemsnitlige karaktergennemsnit i 9. klasses afgangseksamen i Lejre er 7,1, mens det er 6,8 i Egedal, jf. UNI-C (2011b). Til trods for at Lejre bruger færre penge, opnår kommunen alligevel bedre resultater. Der er altså ingen sammenhæng mellem udgifter pr. elev og resultatet i de to kommuner.

**Egedal kan spare mere 60 mio. kr. pr. år**

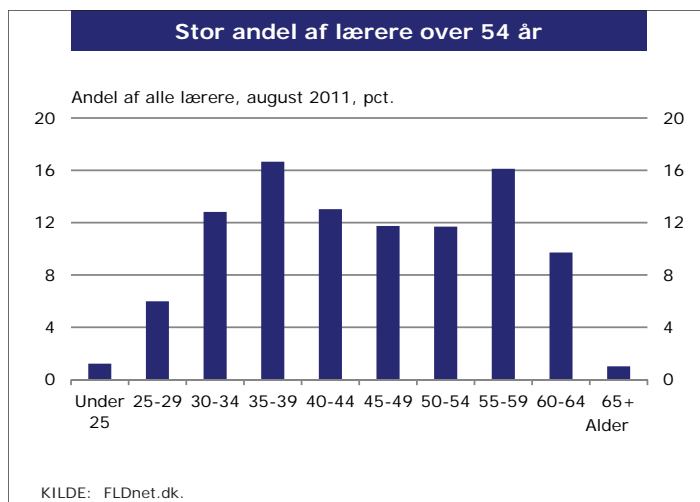
Egedal Kommune vil samlet kunne spare 60 mio. kr. om året på folkeskoleområdet, hvis kommunen nedbringer udgifterne pr. elev til det forventede niveau.

**Der kan spares 4 mia. kr. uden fald i kvaliteten**

Folkeskolerne kan samlet set spare omkring 13 pct. eller mere end 4 mia. kr. i forhold til det nuværende resourceforbrug. Vel at mærke uden at det går ud over kvaliteten målt på karakterer i 9. klasses afgangseksamen, jf. KREVI (2011).

Såfremt den fulde besparelse på 13 pct. bliver realiseret, vil det kunne frigøre mere end 10.000 lærere (et bruttolærerårsværk koster i gennemsnit 447.000 kr. i 2011-priser). Et stort antal folkeskolelærere går på pension inden for de næste 10 år, samtidig med at der er relativt få lærere under 30 år. En yderligere gevinst er derfor, at kommunerne ikke kommer til at mangle lærere, snarere tværtimod, jf. figur 3.12.

**Læremangel ikke aktuelt, hvis skoler effektiviseres**



Figur 3.12

### Anbefalinger fra Skolens rejsehold

Skolens rejsehold er kommet med en række anbefalinger om, hvad der skal til for at skabe en bedre og mere resourcebevidst folkeskole, herunder at:

- Lærernes og skoleledernes kompetencer skal øges
- Fokus på skolens resultater skal styrkes
- Langt færre elever skal i specielle tilbud
- Fagligheden skal styrkes gennem større skoler.

KILDE: Skolens rejsehold (2010).

Boks 3.8

## Store kommunale forskelle på sygefravær

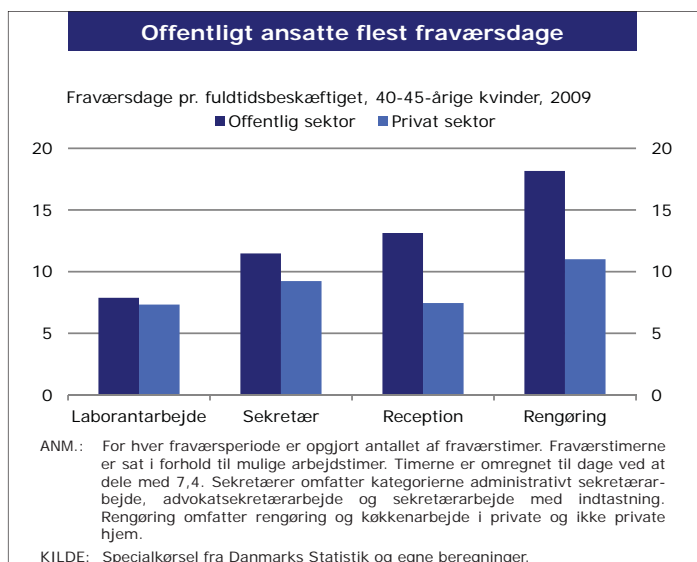
Sygefraværet i kommunerne er højt, og det koster hvert år milliarder af kr. til vikarer og overarbejdsbetaling.

### Offentligt ansatte mere syge end privatansatte

Selv når der er taget højde for medarbejdernes alderssammensætning, kønsforskelle og forskellige arbejdsfunktioner, har medarbejdere i den offentlige sektor et markant højere sygefravær end medarbejdere i den private sektor, jf. DA (2010).

Offentligt ansatte kvindelige laboranter, sekretærer, receptionister og rengøringsmedarbejdere har et markant højere sygefravær end deres jævnaldrende kolleger i den private sektor, jf. figur 3.13.

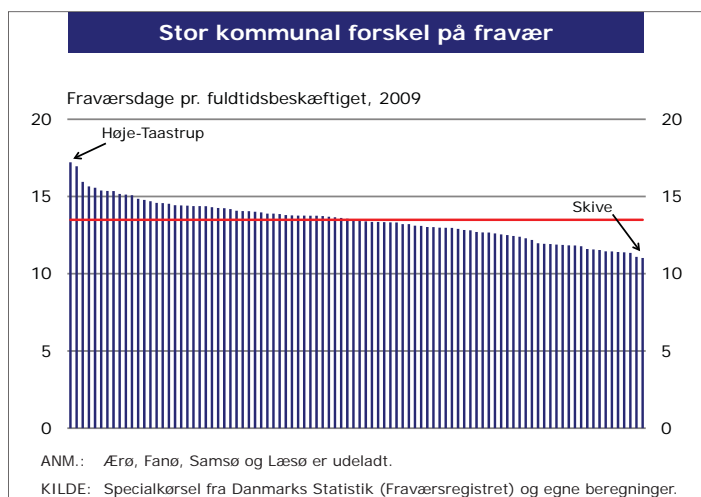
Figur 3.13





På tværs af kommunegrænserne er der stor spredning i antallet af fraværsdage pr. kommunalt ansat. Landsgennemsnittet ligger på 13,4 fraværsdage om året, hvilket svarer til mere end 2½ arbejdsuge. Høje-Taastrup Kommune er med 17,2 fraværsdage om året den kommune i Danmark, som har det højeste sygefravær. I modsætning hertil har Skive 11,0 fraværsdage pr. fuldtidsbeskæftiget om året, jf. figur 3.14.

**Store kommunale forskelle på omfanget af sygefravær**



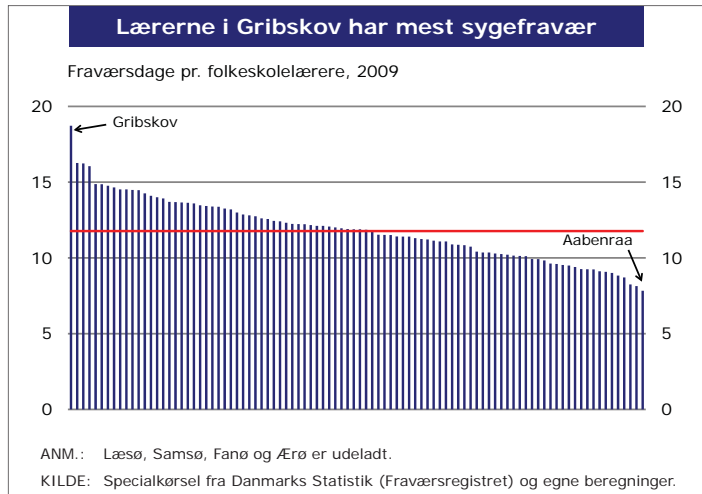
Figur 3.14

Der er ikke noget, der tilsiger, at der skal være denne store forskel i sygefravær blandt kommunalt ansatte på tværs af kommunerne, idet kommunerne løser sammenlignelige opgaver.

Blandt folkeskolelærere er der også stor forskel på sygefraværet. I Gribskov Kommune har folkeskolelærere i gennemsnit 18,7 sygefraværsdage om året, mens de i Aabenraa Kommune har 7,8 dage i gennemsnit, jf. figur 3.15.

**Lærerne i Gribskov har i gennemsnit 18,7 fraværsdage**

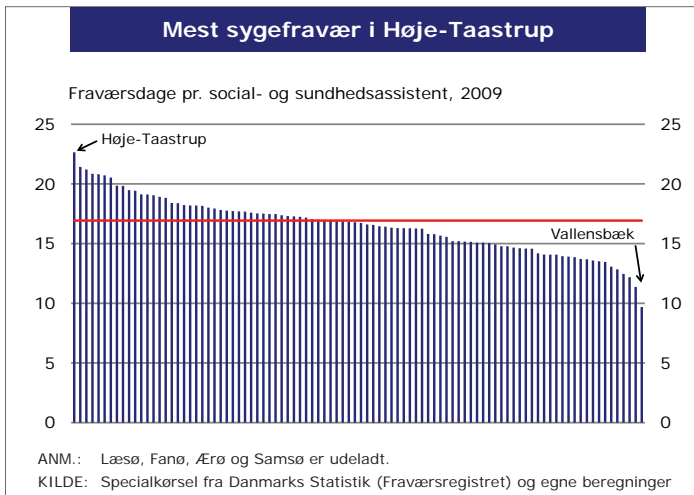
Figur 3.15



Sygefraværet er altså mere end dobbelt så højt blandt folkeskolelærere i Gribskov, som det er i Aabenraa. Gennemsnittet er 11,8 fraværdsdage om året for alle kommunalt ansatte skolelærere.

**Store forskelle i sygefraværet på Københavns vestegn**

Forskellene er endnu større, når det drejer sig om sygefraværet blandt social- og sundhedsassistenter samt social- og sundhedsmedarbejdere. Høje-Taastrup Kommune er med 22,6 dage om året den kommune, som har det højeste sygefravær. Vallensbæk Kommune ligger markant lavere med 9,7 dage, jf. figur 3.16.



Figur 3.16

Det er en forskel på 12,9 dage mellem de to kommuner. Gennemsnittet for alle kommuner er 16,9 fraværsdage – noget højere end landsgennemsnittet for alle kommunalt ansatte.

### Gode erfaringer fra Odense og Hvidovre

I Hvidovre Kommune er det lykkedes at nedbringe sygefraværet fra 6,1 pct. i 2006 til 5,4 pct. i 2008. Odense Kommune har nedbragt sygefraværet med 5,7 pct. fra 2007 til 2008, hvilket svarer til, at kommunens medarbejdere gennemsnitligt var syg 1,1 dag mindre i 2008 end i 2007.

Faldet i sygefraværet er ikke kommet af sig selv. De to kommuner peger på, at det har krævet en målrettet indsats, hvor kodeordene var ledelse, dialog og nærvær.

### Odense Kommune

Det blev iværksat en samlet indsats på alle niveauer i kommunen. Her blev det bl.a. muligt for alle decentrale ledere at følge med i sygefraværet via en internetportal. Samtidig har lederne fået rådgivning i forhold til håndtering af sygefravær.

Boks 3.9

### Hvidovre Kommune

Der blev sat fokus på at give lederne klare retningslinjer for, hvordan et sygdomsforløb bør gennemføres. Det har bl.a. resulteret i en pjece og en række kurser til alle kommunens ledere, hvor det er beskrevet, hvornår lederen skal gøre hvad i sygdomsforløbet. Samtidig skal medarbejderen melde sig syg direkte til lederen, og det må ikke ske pr. sms.

Begge kommuner peger på, at det har krævet en kulturændring at reducere sygefraværet, idet det skulle gøres legitimt, at lederen har en tæt kontakt med den sygemeldte.

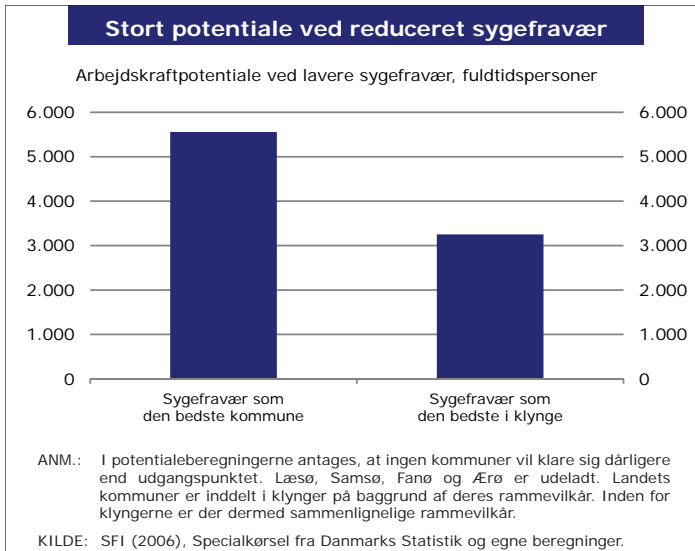
KILDE: KL (2009).

**Potentialet er på mindst 3.200 fuldtidspersoner**

Kommunerne kan spare 3.200 fuldtidspersoner, hvis de nedbringer sygefraværet, så det kommer på niveau med den bedste blandt sammenlignelige kommuner. Det svarer til en besparelse på knap 1,2 mia. kr. om året (ved en gennemsnitlig bruttoårsværkspris på 388.000 kr. i 2011-priser). Dertil kommer øvrige besparelser i forhold til øvrig drift og merudgifter til vikardækning m.v.

**På langt sigt kan der spares omkring 5.500 personer**

På længere sigt er det muligt for kommunerne at nedbringe sygefraværet yderligere. Kan kommunerne nedbringe sygefraværet, så alle kommuner har samme antal fraværsdage pr. medarbejder som den bedste kommune, kan kommunerne frigøre 5.500 fuldtidspersoner, jf. figur 3.17.



Figur 3.17

Såfremt sygefraværet bringes på niveau med den bedste kommune, kan der årligt spares 2,1 mia. kr.

### Store kommunale forskelle i tilgangen til førtidspension

I 2010 var de offentlige udgifter til førtidspension 40,6 mia. kr. Antallet af personer, som har fået tilkendt førtidspension, er stigende og udgør i dag næsten 250.000.

I 2003 trådte en reform af førtidspensionssystemet i kraft. Reformen havde som formål at sænke antallet af førtidspensionister, men i 2009 var der 21.500 flere på førtidspension end forventet ved indgåelse af aftalen om førtidspensionsreformen, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7

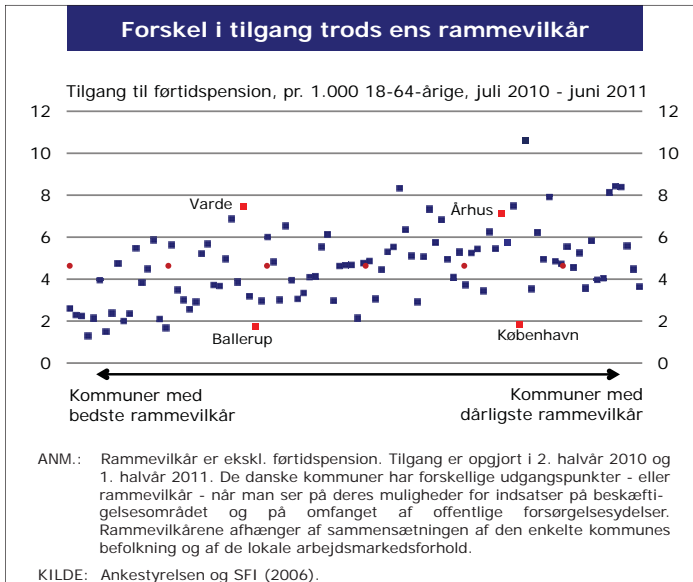
Langt flere på førtidspension end forventet med reformen				
Helårsmodtagere, 2009	Skøn		Faktisk	Faktisk vækst
	Uden reform	Med reform	Med reform	ift. skøn med reform
Nye førtidspensionister efter reform i 2003	92.500	73.600	95.100	21.500
ANM.: Nye førtidspensionister dækker over både den ny førtidspension og førtidspensionen efter de gamle regler.				
KILDE: DA (2010).				

Denne fejlvurdering af førtidspensionsreformens effekt betyder, at de årlige omkostninger har været 3 mia. kr. højere end skønnet. Førtidspensionsreformen har dermed ikke haft den tilsigtede effekt.

#### Forskel i tilgang trods ens rammevilkår

København har i perioden juli 2010 til juni 2011 haft en tilgang på 1,8 førtidspensionister pr. 1.000 18-64-årig, hvorimod Aarhus – som endda har lidt bedre rammevilkår – har haft en tilgang på 7,1 førtidspensionister. Der er altså mere end 4 gange så stor sandsynlighed for at få tildelt førtidspension i Aarhus som i København.

Der er også stor forskel mellem Varde og Ballerup, hvis rammevilkår også ligner hinanden. Ballerup har haft en tilgang på 1,7 førtidspensioner pr. 1.000 18-64-årige, mens Varde har haft en markant højere tilgang på 7,5 førtidspensioner, jf. figur 3.18.



Figur 3.18

Kommunerne i Danmark har forskellige udgangspunkter – eller rammevilkår – når man ser på deres muligheder for indsatser på beskæftigelsesområdet og på omfanget af offentlige forsørgelsesydelse. Rammevilkårene afhænger af sammensætningen af den enkelte kommunes befolkning og af de lokale arbejdsmarkedsforhold.

Der er en vis sammenhæng mellem rammevilkår og tilgang i antal af førtidspensioner pr. 1.000 18-64-årige. Imidlertid er der en lang række kommuner med rimeligt gode rammevilkår i forhold til befolkningssammensætning, f.eks. Varde, som har en markant større tilgang end andre kommuner med sammenlignelige – eller endda dårligere – rammevilkår.

Kommuner med stor tilgang til førtidspension har en udfordring, da ydelsen er varig. Det har stor betydning for disse kommuners økonomi, og det betyder desuden, at et stort antal personer permanent sættes uden for arbejdsstyrken.

### 3.6 Konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor

En øget grad af konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor kan også være med til at sikre, at opgaverne løses så effektivt som muligt.

**Gode erfaringer med konkurrenceudsættelse**

Der er gode erfaringer med konkurrenceudsættelse på en række forskellige områder i den offentlige sektor. Alligevel er der fortsat store forskelle på, hvor mange og hvilke offentlige opgaver som konkurrenceudsættes.

**Konkurrence skaber effektivisering**

Konkurrenceudsættelse betyder, at pris og kvalitet på en opgavevaretagelse testes blandt leverandører eller producenter på markedet. Det afgørende for effektiviseringen er principielt ikke ejerformen, men at der skabes en konkurrencesituation om opgavevaretagelsen, jf. boks 3.10.

*Boks 3.10*

#### **Konkurrence skaber en effektiv udnyttelse af ressourcerne**

Konkurrence skaber en mere effektiv udnyttelse af de økonomiske ressourcer end fravær af konkurrence. I den økonomiske teori betegnes dette princip som en "efficiënt allokering" af de økonomiske ressourcer. Flere studier tyder på, at efficiënt allokering kan forklare 20-40 pct. af produktiviteten i forskellige sektorer, jf. McKinsey & Company (2010b).

I fravær af konkurrence – typisk kaldet monopollignende tilstand – er det producenten, som fastsætter prisen på opgaven. Konsekvensen af fravær af konkurrence er, at de økonomiske ressourcer for samfundet generelt bliver udnyttet ineffektivt, og at der dermed skabes et spild (såkaldt "allokativ inefficiens").

Konkurrence sikrer dermed en mere effektiv brug af samfundets ressourcer til gunst for forbrugere og skatteborgere.



Til forskel fra andre lande varetager den offentlige sektor i Danmark ikke alene organiseringen af mange serviceopgaver, men i stor udstrækning også finansieringen og produktionen, jf. kapitel 1. Dette er ikke ensbetydende med, at Danmark nødvendigvis har et højere niveau af velfærdsservice end andre lande, fordi finansieringen og produktionen af velfærdsservice kan foregå på vidt forskellige måder, jf. kapitel 2.

**Offentlig sektor stor producent af velfærdsservice**

Den offentlige sektors rolle som producent i Danmark indebærer, at en tredjedel af de beskæftigede er ansat i den offentlige sektor.

Netop fordi den offentlige sektor i Danmark finansierer og producerer mange opgaver, er der et større potentiale for effektivisering sammenlignet med andre lande, jf. OECD (2005).

**Større potentiale for konkurrenceudsættelse i Danmark**

Konkurrenceudsættelse finder typisk sted ved, at en offentlig myndighed udbyder en opgave og mulige leverandører eller producenter giver tilbud på løsningen. Myndigheden kan dermed opnå den mest effektive løsning af opgaven blandt de indkomne tilbud.

**Flere former for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor**

Den offentlige sektor kan konkurrenceudsætte opgaver på forskellige måder, jf. boks 3.11.

### **Former for konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver**

- **Klassisk udbud:** Udbudsform, hvor den offentlige myndighed udbyder en opgave med pris og kvalitetskrav.
- **Servicepartnerskab:** Samarbejdsform, der åbner op for større fleksibilitet og samarbejde i driften end i klassisk udbud.
- **Offentlig-privat selskab:** Selskabsform, som giver den offentlige myndighed en bedre kontakt og del i opgaveløsningen, eksempelvis på markeder, hvor der ikke umiddelbart er et velfungerende marked for ydelsen.
- **Samlet udbud (OPP light):** Udbudsform, hvor den offentlige myndighed indgår kontrakt om bl.a. etablering, drift og vedligeholdelse i en længere årrække og selv står for ejerskab og finansiering.
- **Offentlig-privat partnerskab (OPP):** Samarbejdsform, der integrerer finansiering, design, drift og vedligehold, hvor den private part ofte finansierer etablering og drift, mens den offentlige myndighed betaler en løbende ydelse.
- **Offentlig-privat innovationspartnerskab (OPT):** Samarbejdsform, hvor private producenter ikke leverer en bestemt ydelse, men i stedet bidrager med ideer og viden i en udviklingsfase.

KILDE: OPP-nyt (2009) og DI (2010).

### **Gode erfaringer med konkurrenceudsættelse**

Mange undersøgelser viser, at øget konkurrence kan skabe en mere effektiv opgavevaretagelse i den offentlige sektor, jf. boks 3.12.

### **Undersøgelser af konkurrenceudsættelse**

Velfærdskommissionen skriver, at konkurrenceudsættelse ifølge en række undersøgelser generelt medfører besparelser ofte uden at kvaliteten forringes samt at konkurrenceudsættelse ikke nødvendigvis sker på de områder, hvor potentialet er størst. Undersøgelserne kan dermed ifølge Velfærdskommissionen undervurdere potentialet ved øget konkurrenceudsættelse.

Det Økonomiske Råd (DØR) skriver, at flere internationale undersøgelser viser, at det typisk er omkostningsbesparende at lade den private sektor stå for dele af de offentlige serviceydelser.

DØR laver deres egen undersøgelse af udlicitering på det kommunale administrationsområde og når frem til, at der er gevinster ved udlicitering.

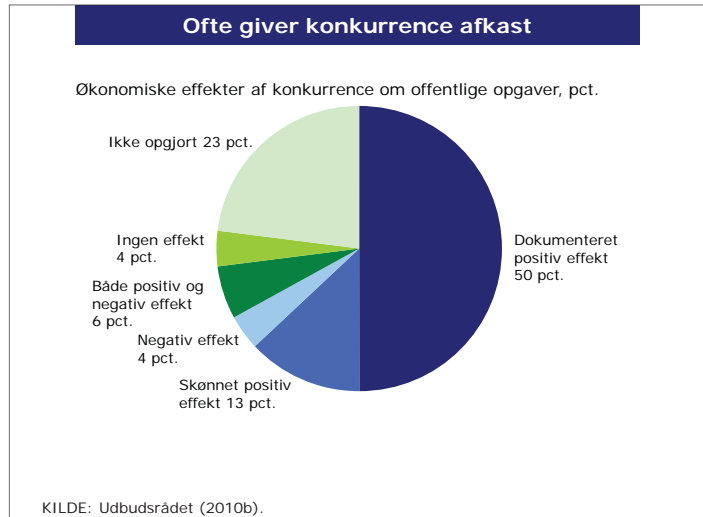
DØR konkluderer, at produktion af offentlige serviceydelser i højere grad bør konkurrenceudsættes.

KILDE: Velfærdskommissionen (2005b) og Det Økonomiske Råd (2004).

Udbudsrådet har kortlagt 114 konkrete sager og analyser af udbud og konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver fra midten af 1990'erne til 2010. Kortlægningen viser, at der i 63 pct. af sagerne enten er dokumenterede eller skønnede positive effekter af konkurrenceudsættelse. Kun fire pct. angiver alene negative økonomiske effekter i forbindelse med konkurrenceudsættelse, jf. figur 3.19.

**Mange gode erfaringer**

Figur 3.19



Der er gode kommunale erfaringer med effektivisering gennem konkurrenceudsættelse både inden for ældreplejen og inden for mere tekniske opgaver, jf. boks 3.13.

Boks 3.13

### **Gode erfaringer med konkurrenceudsættelse**

Solrød Kommune har opnået en gevinst på 18 pct. ved at udbyde Christians Have plejecenter i perioden 2004-2009. Det svarer til 3,6 mio. kr. om året.

Dragør Kommune har i flere omgange udbudt vedligeholdelsen af bygninger og opnået effektiviseringsgevinster på 15-20 pct. af de årlige omkostninger i 2005-2008. Samtidig er der opnået bedre service, større brugertilfredshed, eliminering af budgetoverskridelser og større faglighed.

KILDE: Udbudsrådet (2010b) og Vækstforum (2010b).

Kommunernes Landsforening og Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk) har samlet en række erfaringer med konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver i Danmark. De gennemsnitlige besparelser ved konkurrenceudsættelse af de indsamlede velfærdsopgaver på hjemmesiden er 15 pct., jf. DI (2011). Konkurrence- og forbrugerstyrelsen anslår et generelt effektiviseringspotentiale på 15-20 pct. af driftsomkostningerne på plejeområdet, jf. Berlingske (2011).

**DI: 15 pct. besparelse på konkurrenceudsættelse**

I modsætning til de nævnte undersøgelser og erfaringer med konkurrenceudsættelse mener Anvendt KommunalForskning (AKF) på baggrund af en gennemgang af nationale og internationale undersøgelser, at der ikke er klar forskningsmæssig dokumentation for, at udlicitering medfører besparelser, jf. boks 3.14.

**AKF: Ingen klar forskningsmæssig dokumentation**

#### **AKF's undersøgelse af effekter ved udlicitering**

AKF skriver, at der er en udtalt mangel på danske og internationale studier, som på et metodisk solidt grundlag dokumenterer effekter ved udlicitering i forhold til økonomi, kvalitet og medarbejderforhold.

AKF har indsamlet 3.893 studier om udlicitering og udvalgt 80 til nærmere gennemgang. Heraf er kun to studier fra henholdsvis Catalonien og Irland bedømt som forskningsmæssigt "yderst tilfredsstillende" og derfor tillagt ekstra vægt i undersøgelsen.

AKF skriver, at den faktor, der skaber besparelser, når der kan påvises lavere priser ved udlicitering, er selve konkurrencesituationen og ikke de specifikke ejerforhold, herunder om det er en privat virksomhed, som overtager opgaven.

KILDE: AKF (2011a).

*Boks 3.14*

**Anbefalinger af øget konkurrence i den offentlige sektor**

OECD anbefaler dog, at Danmark øger konkurrencen i den offentlige opgavevaretagelse, jf. OECD (2011c). Ligeledes pegede den tidligere regerings Vækstforum på, at øget konkurrence kan udvikle og effektivisere den offentligt finansierede produktion, jf. Vækstforum (2011).

### **Vilkår for konkurrenceudsættelse**

**Vilkår vigtige for konkurrenceudsættelse**

Vilkårene for konkurrenceudsættelse spiller en stor rolle både for de offentlige myndigheders udbud og for virksomheders deltagelse i konkurrenceudsættelse. Knap 50 pct. af de adspurgte virksomheder i en undersøgelse fra Udbudsrådet peger således på, at de undlader at byde på opgaver hos de offentlige myndigheder på grund af forskellige barrierer, jf. Udbudsrådet (2010a).

Udbudsrådet gennemgår en række barrierer for offentlige myndigheder og virksomheder og kommer frem til tre væsentlige områder, der fungerer som barrierer for konkurrenceudsættelse: Holdninger, økonomi og udbudsprocessen.

For de offentlige myndigheder er det især holdninger og økonomi, som er årsag til, at konkurrenceudsættelsen ikke virker succesfuldt.

**Ingen ideologiske forskelle i kommuner**

Holdninger har ikke nogen entydig sammenhæng med ideologi. Der er ikke noget markant sammenfald mellem den dominerende ideologiske fløj i en kommune og graden af konkurrenceudsættelse, jf. tabel 3.8.

Borgmesterfarve betyder ikke noget		
Borgmesterfarve, 2006-2009	Konkurrenceudsættelse, pct.	
	2008	2009
S/SF kommuner	24,8	25,0
Borgerlige kommuner	25,1	25,2

ANM.: Der er 46 S/SF kommuner og 47 borgerlige kommuner i perioden. Fem kommuner med en borgmester fra enten liste B eller L er udeladt. Konkurrenceudsættelse er angivet efter indikator for konkurrenceudsættelse (IKU).

KILDE: Økonomi- og Indenrigsministeriets Nøgletal og egne beregninger.

Tabel 3.8

Lige siden regeringen og KL opstillede målsætninger for andel af kommunale opgaver, der skulle konkurrenceudsættes, er andelen steget fra 20,2 pct. i 2006 til 25,7 pct. i 2010.

**Politiske mål øger konkurrenceudsættelsen**

De holdningsmæssige barrierer afspejler derfor en lokal ledelsesmæssig modvillighed mod at prioritere området og bakke konkurrenceudsættelse op som effektiviseringsredskab, jf. Konkurrencestyrelsen (2008).

Eksempelvis tilkendegiver 36 pct. af de kommunale indkøbschefer, at opgaver erklæres uegnede til udbud, fordi politikerne mener, at opgaver ikke bør udbydes, jf. Udbudsrådet (2010a).

**Modvilje blandt chefer og politikere**

Samme billede giver en undersøgelse fra Konkurrencestyrelsen, hvor 60 pct. af de adspurgte kommuner tilkendegiver, at opgaver ikke konkurrenceudsættes, fordi den politiske holdning er, at opgaven skal løses af kommunen selv, jf. Konkurrencestyrelsen (2008).

Gribskov Kommune har den næsthøjeste andel af konkurrenceudsatte opgaver blandt kommunerne, men i visse tilfælde prioriteres det politisk at holde fast i kommunale producenter, selv om gevinsterne ved private producenter af samme type opgaver er gode og veldokumenterede, jf. boks 3.15.

### **Plejecentre i Gribskov Kommune**

I forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 fastholdt Gribskov Kommune fem plejecentre, hvoraf tre var privat drevne fra den tidligere Græsted-Gilleleje Kommune og to kommunalt drevne fra Helsingør Kommune.

Rambøll sammenlignede i 2009 et af de private plejecentre med et af de kommunalt plejecentre og viste, at Gribskov Kommune årligt sparer 3,9 mio. kr. ved at have den private leverandør, uden at der var nogen forskel på kvaliteten i de to centre.

Gribskov holder fortsat fast i både kommunale og private leverandører, selv om de to kommunale centre årligt er i alt 10 mio. kr. dyrere, og selv om et kommunalt center fik kritiske bemærkninger i en tilsynsrapport i sommeren 2011. De 10 mio. kr. svarer til ca. 10 pct. af udgifterne til de kommunale centre. Årsagen er, at man fra politisk side vil prioritere, at borgerne har valgfrihed mellem en kommunal og en privat producent.

KILDE: Rambøll (2009) og Gribskov Kommune (2011).

#### **Økonomi ikke dokumenteret i kommuner**

De offentlige myndigheder peger på, at omkostningerne ved at udbyde opgaver er høje, samtidig med at der er små forventninger til besparelser. Kommuner udarbejder dog ofte ikke en undersøgelse af mulige gevinster ved konkurrenceudsættelse, inden beslutningen om ikke at konkurrenceudsætte træffes, jf. Udvalget (2010a).

#### **Omkostninger for høje for private virksomheder**

De økonomiske barrierer for virksomhederne vedrører, at omkostningerne ved at varetage de offentlige opgaver er for høje, og at der dermed ikke er en attraktiv indtjeningsmulighed. Flere virksomheder fremhæver, at angivelse af omkostninger fra den offentlige udbyder ikke virker troværdige. Der kan således være helt op til 50 pct. forskel mellem kommunernes angivelse af omkostningerne ved den samme type opgaver, jf. OECD (2005).



Udbudsprocessen er desuden besværlig, fordi dokumentations- og detaljeringskravene er for høje i udbudsmaterialet, og fordi kravene varierer mellem kommuner, selv om opgavetyper er den samme, jf. Udbudsrådet (2010a).

**Detaljerede krav i udbudsmateriale**

Der er for flere virksomheder uklarhed om, hvilke krav den offentlige myndighed kan stille til private leverandører ved konkurrenceudsættelse.

Eksempelvis oplever virksomheder lokale krav om, at medarbejdere skal fortsætte på eksisterende offentlige overenskomstvilkår i forbindelse med konkurrenceudsættelse, jf. Udbudsrådet (2010a).

**Krav om offentlige overenskomster**

Fagbevægelsen har som målsætning at indføre lovpligtig offentlig overenskomsttvang i forbindelse med virksomhedsoverdragelse, jf. LO (2011). Det vil betyde, at den erhvervende virksomhed ikke længere selv kan vælge, hvilket overenskomstgrundlag der skal være gældende for den fortsatte drift i virksomheden.

**LO: Offentlig overenskomsttvang**

Overenskomstvilkår i forbindelse med, at en opgavevaretage overgår fra en producent til en anden (eksempelvis fra en offentlig til en privat producent ved konkurrenceudsættelse), er reguleret i virksomheds-overdragelsesloven, jf. boks 3.16.

### **Virksomhedsoverdragelsesloven**

Ifølge § 4 a i virksomhedsoverdragelsesloven skal virksomheden med frist inden for ca. en måned underrette det relevante fagforbund, hvis virksomheden ikke ønsker at tiltræde den eksisterende overenskomst.

Det vil sige, at en virksomhed, som overtager en opgave fra en offentlig producent i forbindelse med konkurrenceudsættelse, enten kan opsig den eksisterende overenskomst, undlade at have en overenskomst, sætte sin egen overenskomst i stedet eller vælge at indgå en ny overenskomst.

*Boks 3.16*

**Private overenskomster skaber større effektivitet**

De private overenskomster rummer en række elementer, herunder lokal fleksibilitet i forhold til tilrettelæggelse af arbejdstid og løn, som skaber mulighed for en større effektivitet end de offentlige overenskomster, jf. kapitel 4.

**Detaljeringsgrad hæmmer nye opgavevaretagelser**

Jo mere betingelser og processer for opgavevaretagelsen bliver reguleret i detaljer og er forudbestemt for en virksomhed, desto mere vil virksomheder afholde sig fra at byde ind på offentlige opgaver. En ændring af virksomhedsoverdragelsesloven – som foreslået af LO – vil mindske den erhvervende virksomheds handlefrihed og dermed interessen for at varetage opgaven. Sandsynligheden for, at en opgave bliver fastholdt i offentligt regi, vil dermed være forøget.

CSC-sagen viser, hvor stor en barriere overtage offentlige overenskomster kan være for en privat virksomhed, der befinder sig i et stadig mere konkurrenceudsat miljø, jf. boks 3.17.

*Boks 3.17*

### **CSC-sagen**

CSC har eksisteret i Danmark siden 1996, hvor CSC købte Datacentralen fra den danske stat. Privatiseringen af Datacentralen blev nødvendiggjort af nye udbudsregler fra EU, der betød øget konkurrence for Datacentralen, som havde haft monopol på opgaver for den offentlige sektor. Den hidtidige statslige virksomhedskonstruktion kunne ikke forenes med de nye konkurrencevilkår. I forbindelse med overdragelsen af Datacentralen beholdt CSC af forskellige årsager de hidtidige offentlige overenskomster. Dette har været meget omkostningsfuldt og uhensigtsmæssigt for CSC, som i foråret 2011 måtte igennem en længerevarende frigørelseskonflikt for at komme ud af overenskomsterne. Muligheden for frasigelse af overenskomster via virksomhedsoverdragelsesloven har afgørende betydning for en konkurrencedygtig drift af virksomheder.

Størstedelen af udbuddene i den offentlige sektor er baseret på såkaldt aktivitetsbaserede udbud, hvilket betyder, at kravspecifikationen fokuserer på de aktiviteter eller processer, der ønskes udført. I stedet kan der med fordel være fokus på de resultater eller funktioner, som ønskes opnået gennem såkaldte funktionsudbud, jf. Ernst & Young (2010).

**Fokus på resultater  
skaber større  
incitament**

Funktionsudbud giver producenterne større frihed til selv at tilrettelægge opgaveløsningen, og styrker dermed virksomhedernes incitament til at byde ind på offentlige opgaver.

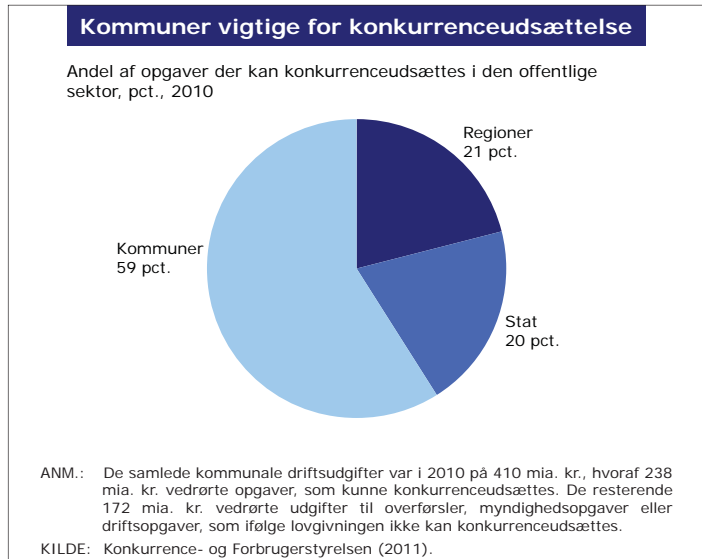
Udbudsrådet og Vækstforum har anbefalet øget brug af funktionsudbud og mere resultatorienteret udbudsmateriale i forbindelse med konkurrenceudsættelse, jf. Vækstforum (2011).

### **Potentiale for konkurrenceudsættelse i kommunerne**

Kommunerne varetager knap 60 pct. af de opgaver, som kan konkurrenceudsættes i den offentlige sektor, jf. figur 3.20.

**Kommuner har  
hovedparten af  
opgaver**

Figur 3.20

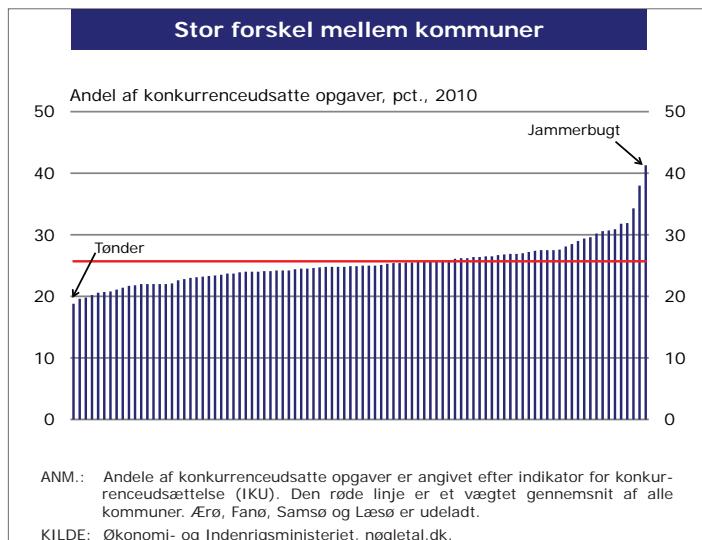


**Kommuner er sammenlignelige**

Kommunerne er i høj grad sammenlignelige enheder og derfor et godt udgangspunkt for at vurdere potentialet for øget konkurrenceudsættelse.

Der er meget store forskelle på graden af konkurrenceudsættelse mellem kommunerne, jf. figur 3.21.

Figur 3.21



I 2010 konkurrenceudsatte eksempelvis Jammerbugt Kommune 41,3 pct. af kommunens konkurrenceegnede opgaver, mens Tønder Kommune kun valgte at udsætte 18,8 pct. af deres konkurrenceegnede opgaver for konkurrence.

Det er ligeledes store forskelle inden for de enkelte dele af de kommunale udgiftsområder. Nogle områder bliver konkurrenceudsat væsentligt mere end andre, jf. tabel 3.9.

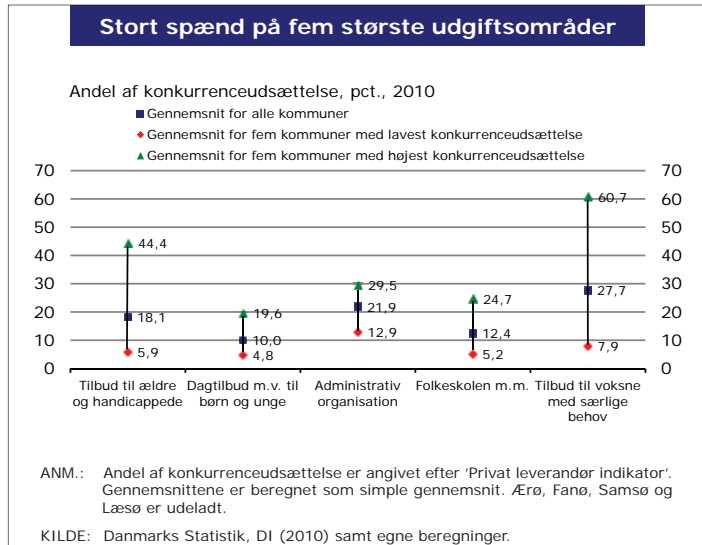
Udgiftsområder i kommunerne			
Udgiftsområde efter hovedkonti (2010)	Konkurrenceudsat Andel, pct.	Kommunale udgifter som kan konkurrenceudsættes	
		I alt, mia. kr.	Andel, pct.
Byudvikling	36,0	7,6	3,2
Forsyning	50,5	16,3	6,8
Trafik og infrastruktur	45,8	11,8	5,0
Undervisning og kultur	17,0	32,8	13,8
Sundhed	16,0	6,2	2,6
Sociale opgaver	23,7	130,6	54,8
Administration	22,2	33,0	13,8
I alt	25,7	238,2	100,0

KILDE: Økonomi- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Tabel 3.9

Inden for de fem største kommunale udgiftsområder er billedet af de markante forskelle det samme. Den samme type opgave konkurrenceudsættes meget i nogle kommuner og næsten ikke i andre, jf. figur 3.22.

Figur 3.22

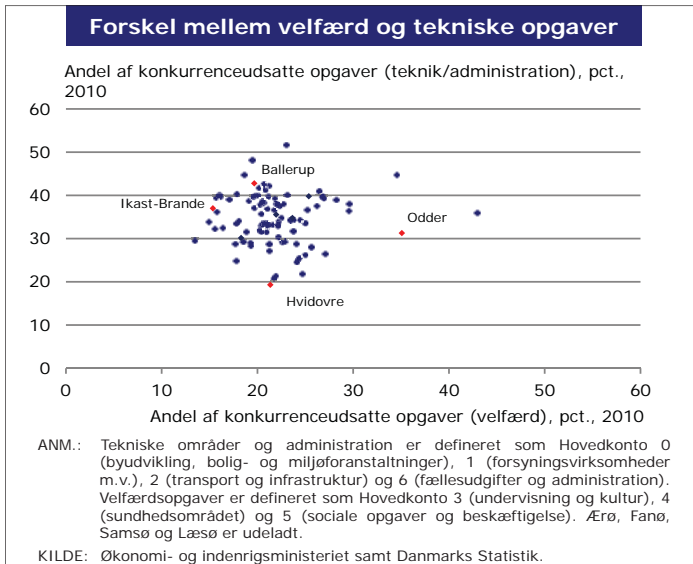


I figur 3.22 i henholdsvis det højeste og det laveste gennemsnit for konkurrenceudsættelse af "Tilbud til voksne med særlige behov" ligger Stevns Kommune med 79,3 pct. af opgaver, mens Kerteminde Kommune ligger på 9,5 pct. Inden for "Tilbud til ældre og handicappede" konkurrenceudsætter Jammerbugt Kommune 48,4 pct., mens nabokommunen Thisted Kommune ligger på 9,9 pct.

**Mindre konkurrenceudsættelse af velfærdsopgaver**

Samlet er omfanget af konkurrenceudsættelse på det tekniske og administrative område – med et gennemsnit på 34,5 pct. – markant højere, end det er inden for velfærdsopgaver, hvor gennemsnittet er 22,1 pct.

Der er ingen sammenhæng mellem de kommuner, som konkurrenceudsætter meget på de tekniske områder, og de kommuner, der konkurrenceudsætter meget på velfærdsopgaver, jf. figur 3.23.



Figur 3.23

Ikast-Brande Kommune konkurrenceudsætter ca. 35 pct. af opgaver på de teknisk og administrative områder, men ligger samtidig blandt de kommuner, som konkurrenceudsætter mindst inden for velfærdsopgaver. Omvendt er Odder Kommune en af de kommuner, som ligger i den nedre halvdel inden for konkurrenceudsættelse af tekniske og administrative opgaver og næsthøjst inden for velfærdsopgaver.

Geografi er ikke en bestemmende for kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad. Eksempelvis konkurrenceudsætter Ballerup Kommune mere end dobbelt så stor en andel af deres tekniske administrative opgaver som nabokommunen Hvidovre Kommune.

Der er store forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelse af de samme typer opgaver. De store forskelle kan ikke forklares med strukturelle faktorer, såsom indbyggerantal, indkomstgrundlag eller urbanisering m.v., jf. Konkurrencestyrelsen (2008). Der er derfor et markant potentiale for øget konkurrenceudsættelse i kommunerne.

**Forskelle skyldes ikke strukturelle forhold**





## 4. Offentlige overenskomster – mere central styring end lokalt råderum

4.1	Sammenfatning	177
4.2	Overenskomsterne i de to sektorer	180
4.3	Ledelsesrummet for ledere i den offentlige sektor	191
4.4	Lønforholdene i den offentlige og private sektor	198
4.5	Arbejdstid	220
<b>Appendiks</b>		
4.1	Reguleringsordningen	228
4.2	Beskrivelse af meningsmåling	230



## 4.1 Sammenfatning

Hvis de offentlige overenskomster blev anvendt som overenskomsterne i den private sektor, kunne den offentlige sektor løse sine opgaver mere effektivt.

**Stort potentiale i offentlige overenskomster**

Der er et stort potentiale ved at ændre de offentlige overenskomster i retning af de private overenskomster inden for arbejdstid, lokal løn og større ledelsesrum.

På et overordnet plan har det offentlige overenskomstsystem gennem de sidste årtier bevæget sig i retning af det private. De offentlige overenskomster giver – ligesom de private – mulighed for lokale forhandlinger om løn og arbejdstid.

**Ens på overfladen ...**

Under overfladen gemmer der sig dog nogle markante forskelle. Mens den private sektor har rammeoverenskomster, der reelt udmøntes lokalt på den enkelte arbejdsplads, er den offentlige sektor stadig præget af centralt fastsatte løn- og ansættelsesvilkår.

**... men store forskelle i praksis**

Det offentlige overenskomstsystem indeholder reelt langt flere lag end det private. Det gør ledelsesopgaven mere kompliceret i den offentlige sektor. Hvor lederen af en privat virksomhed typisk skal forholde sig til én overenskomst for de timelønnede og én for funktionærerne, skal lederen på en offentlig arbejdsplads forholde sig til overenskomster for hver faggruppe, der er ansat. Derudover skal lederen på den offentlige arbejdsplads også forholde sig til centrale fællesoverenskomster, tværgående aftaler og en række aftaler om garantiordninger.

**Flere lag af aftaler i den offentlige sektor**

I den offentlige sektor forhandles mellem syv og ti pct. af lønnen lokalt. I den private sektor forhandles ca. 85 pct. af lønnen lokalt.

**Ti gange mere lokal løn i det private**

Når lønnen på den enkelte arbejdsplads i den private sektor bliver forhandlet lokalt, betyder det, at medarbejderne får en løn, som afspejler deres individuelle kompetencer og den indsats, de leverer. Det er sjældent, at aflønningen i den offentlige sektor afspejler

indsats og resultater. Her aflønnes medarbejderen i stedet efter centralt indgåede aftaler, og lederen på den enkelte arbejdsplads har ringe muligheder for at belønne de medarbejdere, der er særligt dygtige eller gør en ekstra indsats.

**Afspejler ikke ønsker** Den centrale lønfastsættelse i den offentlige sektor afspejler ikke medarbejdernes ønsker. Knap halvdelen af offentligt ansatte i stat og regioner ønsker selv at forhandle deres løn. I kommunerne er det hver tredje medarbejder.

I den private sektor er der en større sammenhæng mellem medarbejdernes ønsker og den måde, lønnen forhandles på lokalt. Som det offentlige overenskomstsyste m praktiseres i dag, er det højst 10 pct. af lønnen, der forhandles lokalt. Det finder halvdelen af medarbejderne er for lidt.

**Samme holdning i begge sektorer** Det understøttes af det overraskende forhold, at medarbejderne i den offentlige og private sektor stort set er lige enige om, at lønnen bør afspejle den enkeltes indsats. Det er mere end otte ud af ti medarbejdere i begge sektorer enige i, og flertallet i begge sektorer finder også løn mest motiverende.

**Fire timer i forskel** Der er også store forskelle i arbejdstiden mellem de to sektorer. I den offentlige sektor arbejder medarbejderne i snit 34,5 timer om ugen. I den private sektor arbejder den enkelte i gennemsnit fire timer mere om ugen.

**Arbejdstid reguleres centralt i den offentlige sektor** Arbejdstiden er langt mere reguleret i den offentlige sektor end i den private. Både fordi arbejdstiden reguleres i flere lag i det offentlige overenskomstsyste m, og fordi arbejdstidsreglerne er langt mere detaljerede fra centralt hold.

**Gratis frokost i den offentlige sektor** En af de mest markante forskelle mellem de to sektorer i forhold til arbejdstiden er den betalte spisepause. I den offentlige sektor får otte ud af ti betalt deres spisepause.

Hvis offentligt ansatte havde betalt spisepause i samme omfang som privatansatte, ville det frigive 51.000 beskæftigede til den private sektor og forbedre den finanspolitiske holdbarhed med 0,5 pct. af BNP, svarende til en permanent forbedring på 8,6 mia. kr. årligt.

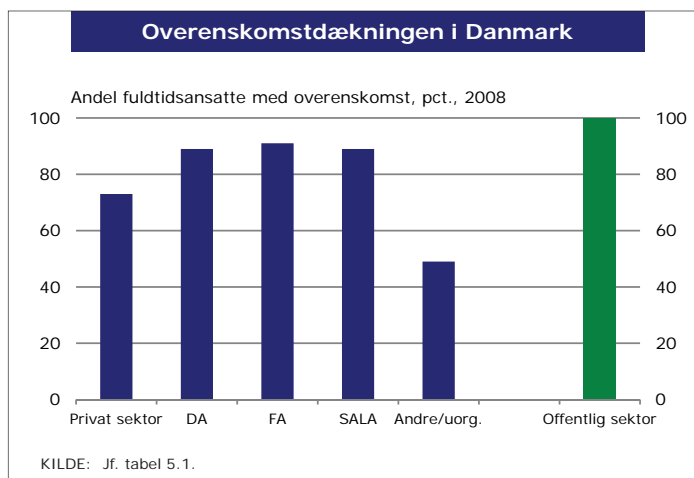
## 4.2 Overenskomsterne i de to sektorer

### Kollektive forhandlinger

I den offentlige sektor er medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår fastlagt i overenskomster, der forhandles af lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationer. De fastsættes ikke ved lov. I den offentlige sektor dækker overenskomsterne alle medarbejdere.

I den private sektor bliver de fleste medarbejders løn- og ansættelsesvilkår også fastlagt i overenskomster, som forhandles af arbejdsmarkedets parter. I den private sektor er akademikere typisk ikke omfattet af overenskomst. Deres ansættelsesvilkår bliver i stedet aftalt direkte mellem den enkelte medarbejder og arbejdsgiveren. Overenskomsterne i den private sektor omfatter ca. tre ud af fire medarbejdere, jf. figur 4.1.

Figur 4.1



Der er både ligheder og forskelle på den offentlige og private sektors overenskomstsyste­mer. Begge har bevæget sig i retning af rammeaftaler, som kan udmøntes lokalt. Men i den offentlige sektor er udviklingen mest sket på papiret. I realiteten fastlægges løn og arbejdstid fortsat centralt i den offentlige sektor.

## Decentralisering i den private sektor

I den private sektor har overenskomstsyste­met rødder tilbage til 1899, jf. boks 4.1.

### Septemberforliget

Septemberforliget markerer grundlæggelsen af det danske aftalesystem. Forliget blev indgået mellem DA og LO i 1899 efter en langvarig konflikt på arbejdsmarkedet.

Forliget blev den første Hovedaftale mellem arbejdsgivere og lønmodtagere i Danmark. Arbejdsgiverne anerkendte lønmodtagernes ret til at organisere sig og lade sig repræsentere kollektivt, og lønmodtagerne anerkendte til gengæld arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet.

Septemberforliget blev således starten på den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter enedes om at varetage deres modstridende interesser gennem indgåelsen af kollektive overenskomster.

KILDE: DA (2004).

*Boks 4.1*

Siden 1990'erne har der været en kraftig udvikling i retning af decentralisering af beslutningskompeten­cen. Det betyder, at de private overenskomster gradvis har udviklet sig til rammeoverenskomster, som skal udfyldes på den enkelte arbejdsplads af virksomheden eller af virksomheden og medarbejderne i samarbejde.

På en række centrale bestemmelser kan den enkelte virksomhed sammen med tillidsrepræsentanten lave aftaler, der helt afviger fra overenskomstens standardbestemmelser og på den måde er tilpasset de lokale forhold.

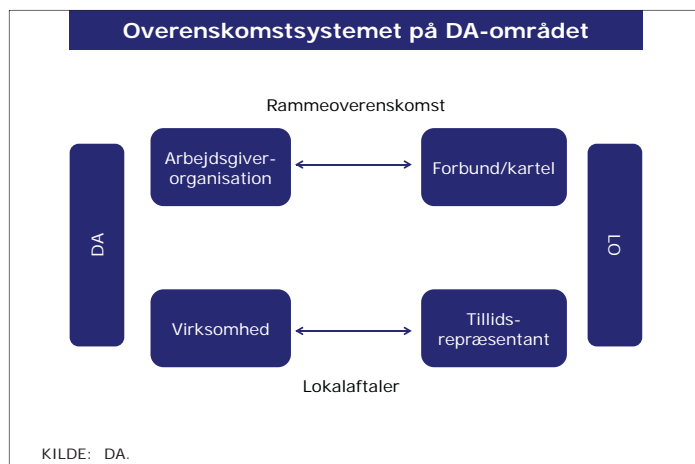
**Af­vigelser kan aftales på den enkelte virksomhed**

**Lokalniveauet det vigtigste**

På det private område kan overenskomstsyste­met be­skrives som et system i to niveauer, hvor det er lokal­niveauet, som er det mest afgørende. Det er her, den enkelte virksomhed og lønmodtagerne forhandler løn og arbejdstid.

De overordnede rammeoverenskomster forhandles mellem arbejdsgiverorganisationer og de respektive forbund, jf. figur 4.2.

Figur 4.2



**LO og DA forhandler ikke overenskomster**

Hovedorganisationerne forhandler ikke egentlige kollektive overenskomster, men koordinerer overenskomstforhandlingerne og forhandler det mæglingforslag, der sikrer den formelle sammenkædning i Forligningsinstitutionen.

**Løn kan ikke slås op i en overenskomst**

Når der er tale om rammeoverenskomster på DA/LO-området, betyder det, at det er de lokale parter på den enkelte arbejdsplads, der skal udfylde overenskomsterne. Mere end otte ud af ti medarbejdere i den private sektor får f.eks. fastlagt deres løn lokalt. Medarbejderne kan med andre ord ikke slå op i en overenskomst for at se, præcis hvad de skal have i løn. De kan derimod typisk se i overenskomsten, at de har krav på en individuel lønvurdering og en årlig lønforhandling.



Arbejdstiden fastlægges typisk også lokalt. Lederen har eksempelvis mulighed for at varsle overarbejde, arbejde på forskudt tid og skifteholdsarbejde.

Men den enkelte arbejdsplads kan også beslutte at ændre grundlæggende på arbejdstiden – f.eks. kan den normale arbejdsuge på 37 timer sættes op eller ned. Det skal blot aftales mellem den enkelte leder og tillidsrepræsentanten.

**Arbejdstid kan ændres på den enkelte virksomhed**

Ud over arbejdstid kan flere bestemmelser i overenskomsterne fraviges helt ved lokal aftale. De enkelte arbejdspladser er dermed ikke bundet af, hvad der står i overenskomsterne, jf. boks 4.2.

#### **Overenskomsterne kan fraviges**

I den private sektor er der mulighed for at lave lokalaftaler, der afviger fra overenskomstens normale bestemmelser. F.eks. hedder det i Industriens Overenskomst, der er den største overenskomst i den private sektor, i § 8, stk. 7:

*Der er adgang til ved lokalaftale at supplere og fravige bestemmelserne i overenskomstens kapitler 1, 3, 4 og 10. Sådanne lokalaftaler skal være skriftlige og kan alene indgås med en tillidsrepræsentant, der er valgt efter de i overenskomsten gældende regler. Lokalaftalerne skal sendes til organisationerne til orientering.*

Kapitlerne 1, 3, 4 og 10 dækker over samarbejde, arbejdstid, ude- og rejsearbejde, samt efter- og videreuddannelse.

*Boks 4.2*

Den udprægede form for decentralisering, der således kendetegner den private sektor, er relativt ny i et historisk perspektiv. Det er især den stigende internationalisering, som har gjort det nødvendigt at skabe et system, hvor det er muligt for den enkelte virksomhed at tilpasse sine forhold til konkurrencesituationen, jf. boks 4.3.

**Løn og arbejdstid tilpasset virkeligheden**

### Centraliseret decentralisering

Begrebet "centraliseret decentralisering" stammer fra bogen *Fra Storkonflikt til Barselsfond* af Jesper Due og Jørgen Steen Madsen. Begrebet dækker over det forhold, at overenskomstsyste- met i den private sektor har udviklet sig fra at være styret centralt af hovedorganisationerne til at blive decentralt, hvor sektororganisationerne indgår rammeoverenskomster, dog fortsat med en central koordinering af overenskomstforhandlingerne.

I bogen beskriver forfatterne nogle hovedtendenser i det private overenskomstsyste- m:

- Fra 1890'erne frem til slutningen af 1970'erne var der en næsten ubrudt tendens i retning fra decentrale til mere centraliserede forhandlinger.
- I 1970'erne var systemet i krise med tre politiske indgreb i 1975, 1977 og 1979, og det centraliserede syste- m var i stigende grad ude af stand til at løse udfor- dringerne.
- Op gennem 1980'erne blev virksomhederne udsat for en stigende international konkurrence, der øgede be- behovet for en fleksibel fastsættelse af løn- og arbejds- forhold i de enkelte virksomheder i stedet for de cen- tralt fastsatte overenskomsters detaljerede regler.
- Årene 1989 til 1993 blev en afgørende forandrings- periode, hvor parterne fornyede aftalesystemet i ret- ning af centraliseret decentralisering, hvor vægten permanent blev skudt fra hovedorganisationerne til sektororganisationerne, og overenskomsterne blev ændret fra regel- til rammestyrede aftaler.

KILDE: Madsen, J. S. og Due, J. (2006).

### Offentlige overenskomster udmøntes centralt

Det offentlige overenskomstsyste- m er nyere af dato, men har mere end 50 år på bagen. Det er først i 1950'erne, at de første bredere overenskomster indgås, og først i 1969, at tjenestemændenes centralorganisati-

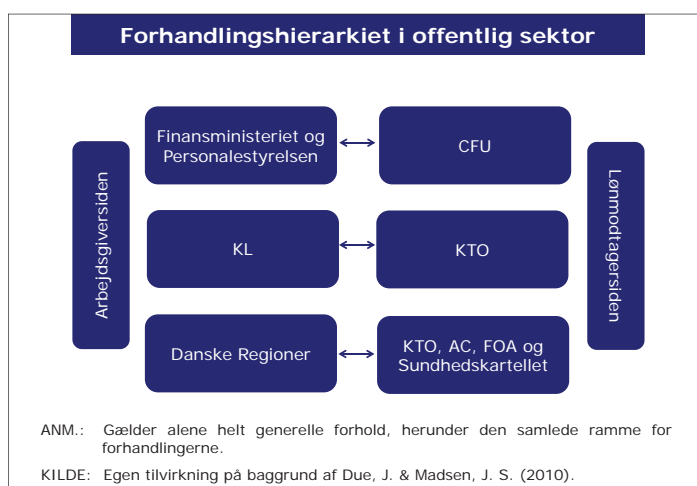
oner opnår den formelle aftaleret med tjenstemandsreformen, jf. Lønkommissionen (2010).

En af de helt store forskelle har været tjenstemandsansatte i den offentlige sektor, som markant adskilte sig ved, at deres ansættelsesforhold var reguleret ved lov. Men antallet af tjenstemænd i den offentlige sektor er kraftigt nedadgående. Fra 2000 til 2010 blev antallet af tjenstemænd reduceret med 40 pct., og i dag udgør de godt 10 pct. af de offentligt ansatte, jf. FLD-net.dk og Moderniseringsstyrelsen.

Tjenstemænd på retur

Dermed udviskes en af de helt afgørende forskelle på reguleringen af løn- og ansættelsesvilkårene mellem de to sektorer.

Når der ses bort fra tjenstemandsansættelsesformen, er der mange ligheder mellem den offentlige og private sektor i forhold til den aftalemæssige regulering. Begge sektorer er reguleret af kollektive overenskomster, der forhandles centralt, og hvor der er mulighed for at lave lokale aftaler, der udfylder eller afviger fra overenskomstens generelle bestemmelser. Det offentlige forhandlingshierarki kan illustreres som i figur 4.3.



Figur 4.3

**Hvem sætter  
rammen?**

Forhandlingshierarkiet i den offentlige sektor kan ikke sammenlignes med opdelingen i den private sektor. Det offentlige forhandlingshierarki afspejler det forhold, at det traditionelt er staten med finansministeren i spidsen, der ved de offentlige overenskomstforhandlinger lægger de økonomiske og indholdsmæssige rammer, som kommunerne og regionerne holder sig inden for.

I analyser af det offentlige overenskomstsysteem fremhæves det ofte, at systemet adskiller sig fra det private ved, at de offentlige arbejdsgivere indtager en dobbeltrolle. De er både politisk ansvarlige for den samlede samfundsøkonomi og optræder som arbejdsgiver i forhandlingerne med lønmodtagerorganisationerne, jf. Madsen, J. S. et. al. (1998).

**Dobbeltrollen for  
offentlig arbejdsgiver**

Dobbeltrollen kan betyde, at forhandlerne på arbejdsgiversiden i den offentlige sektor skal indtænke politiske hensyn – som f.eks. budgethensyn – i forhandlingerne med lønmodtagerne. Det er dog værd at bemærke, at den samlede lønramme for de offentlige overenskomstforhandlinger er tæt knyttet – gennem den såkaldte reguleringsordning til lønudviklingen i den private sektor, jf. afsnit 4.4.

Gennem reguleringsordningen vil offentligt ansatte være sikret en efterfølgende lønstigning, hvis deres løn halter efter den private sektors. Dermed kan man argumentere for, at den samlede lønramme, som aftales ved de offentlige overenskomstforhandlinger, ikke på samme måde som i den private sektor er afgørende for lønmodtagerne.

Når offentligt ansatte altid er sikret en lønudvikling, som svarer til de privatansattes, kan det virke påfaldende, at en så stor del af lønnen for offentligt ansatte fortsat fastlægges centralt.

Det offentlige overenskomstsysteem består i realiteten af langt flere lag end det private overenskomstsysteem. På centralt niveau fastlægges de centrale rammeaftaler gennem fællesoverenskomster, der kan dække flere faggrupper. Fællesoverenskomsterne giver i teorien mulighed for, at de lokale parter på den enkelte arbejdsplads kan udmønte overenskomsten efter lokale forhold – f.eks. i form af lokale aftaler om løn og arbejdstid.

**Flere lag i det offentlige overenskomstsysteem**

På samme måde giver overenskomsterne for de enkelte faggrupper – de såkaldte organisationsaftaler – mulighed for aftaler lokalt om løn og arbejdstid, herunder f.eks. mulighed for at indgå frivillige aftaler om resultatløns.

**Fagoverenskomster rummer mulighed for lokalaftale**

Men de centrale rammeoverenskomster og organisationsaftalerne suppleres af en lang række tværgående aftaler om f.eks. arbejdstid og løn, som reelt begrænser det lokale råderum, jf. figur 4.4.

**Tværgående aftaler begrænser**



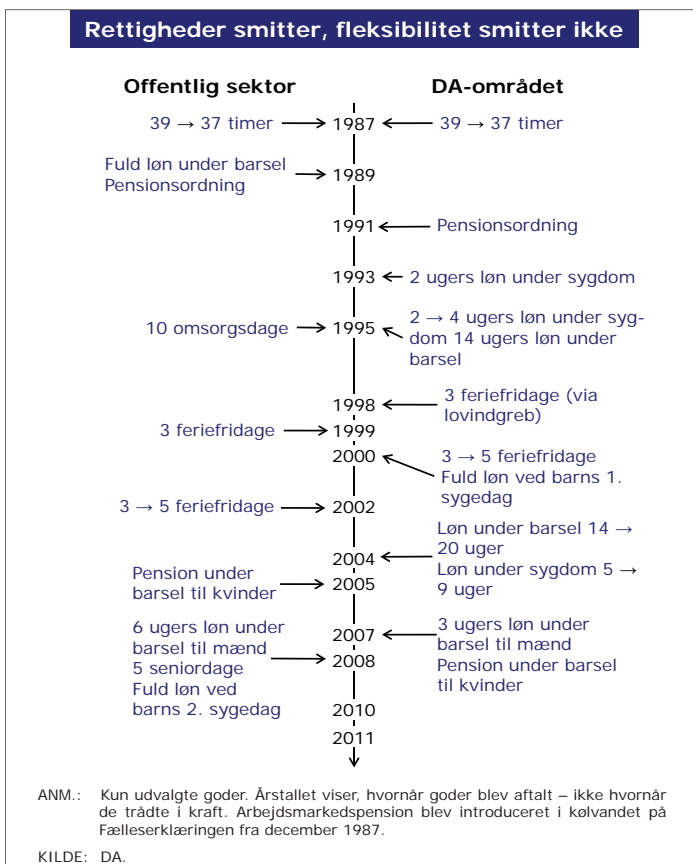
Figur 4.4

<b>Garantiordninger</b>	Ud over de tværgående aftaler indgås der også centralt aftaler om udmøntningsgarantier, forlodsfinansiering og gennemsnitsløngaranti, der alle medvirker til at begrænse det lokale råderum.
<b>Samme parter</b>	Disse mange lag af centrale aftaler indgås ofte af de samme parter på lønmodtager- og arbejdsgiversiden.

### **Rettigheder smitter, fleksibilitet smitter ikke**

Udviklingen i overenskomsterne i de to sektorer påvirker hinanden. Ud over at overenskomstsyste­met helt overordnet har bevæget sig i samme retning – selv om den offentlige sektor kun i meget begrænset omfang har decentraliseret løndannelsen – smitter resultaterne fra overenskomstforhandlingerne i den ene sektor af på den anden sektor.

Rettigheder, der er opnået i den private sektor, introduceres efterfølgende i de offentlige overenskomster, og omvendt jf. figur 4.5.



Figur 4.5

Af figuren fremgår det, at rettigheder, der introduceres i den ene sektor, ofte også introduceres i den anden sektor efter en årrække. Som eksempler kan fremhæves:

**Afsmitning fra offentlig til privat sektor af "bløde" goder**

- Løn under barsel i den offentlige sektor i 1989. Seks år senere fik den private sektor 14 ugers løn under barsel.
- Barsel øremærket til mænd blev introduceret i den private sektor i 2007 og året efter i den offentlige sektor.
- Feriefridagene blev i 1998 introduceret i den private sektor, og året efter i den offentlige sektor, der dog i forvejen havde omsorgsdagene fra 1995.

- I 2005 fik kvinderne i den offentlige sektor fuld pension under barsel, to år efter fik de privatansatte kvinder samme gode.

#### Kun én vej

Omvendt synes der ikke at være nogen afsmitning den anden vej i forhold til den fleksibilitet, der er opnået i de private overenskomster.

I de private overenskomster er der gennem årene indgået en række fleksibilitetsskabende aftaler, som f.eks.:

- Varierende ugentlig arbejdstid i 1995.
- Forsøgsordninger, hvor der lokalt kan aftales en fravigelse af overenskomsterne i 2000.
- Lokal adgang til at fravige overenskomstens regler om arbejdstid, samarbejde og efteruddannelse m.v. i 2004.
- Fritvalgslønkonto i 2007.

Disse tiltag har – modsat rettighederne – ikke fået den store gennemslagskraft i de offentligt ansattes overenskomster.



### 4.3 Ledelsesrummet for ledere i den offentlige sektor

Der er forskel på at lede en privat virksomhed og lede en offentlig arbejdsplads.

Den private virksomhed fungerer på markedsvilkår. Den skal give overskud for at overleve. Direktøren er oftest alene ansvarlig over for en bestyrelse og skal forholde sig til få overenskomster. Løn og arbejdstid fastlægges i hovedsagen lokalt.

**Privat virksomhed på markedsvilkår**

Den offentlige arbejdsplads skal fungere på politiske vilkår. Den skal ikke give overskud for at overleve. Institutionslederen kan være ansvarlig både over for en bestyrelse, over for forvaltningen og over for det politiske system. Medarbejderne vil typisk være omfattet af en række forskellige overenskomster, der dækker hver af de faggrupper, der er ansat på arbejdspladsen. Derudover gælder der samtidig en fællesoverenskomst, tværgående aftaler og forskellige garantiordninger, som centralt fastlægger medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår. Løn og arbejdstid følger derfor i hovedsagen centralt fastsatte regler, jf. afsnit 4.4 og 4.5.

**Offentlig arbejdsplads på politiske vilkår**

Hvis lederen på en offentlig arbejdsplads ønsker at indføre et lønsystem, der belønner medarbejdernes resultater, kræver det for det første en lokalaftale med tillidsrepræsentanten, eller tillidsrepræsentanterne, hvis medarbejderne dækker flere faggrupper.

**Komplekst system**

Dernæst skal lokalaftalerne tage afsæt i både fællesoverenskomsterne, tværgående aftaler og organisationsaftalerne, der kan variere faggrupperne imellem.

Lederen skal også tage hensyn til evt. udmøntningsgarantier, der er aftalt centralt. Hvis der lokalt aftales en løn, der ændrer på den fordeling, som den enkelte faggruppe er sikret gennem udmøntningsgarantien, kan lederen stå med en ekstraregning, hvis det senere viser sig, at der skal ske en efterbetaling til de faggrupper, der ikke har fået deres andel.

**Lokalløn medfører risiko**

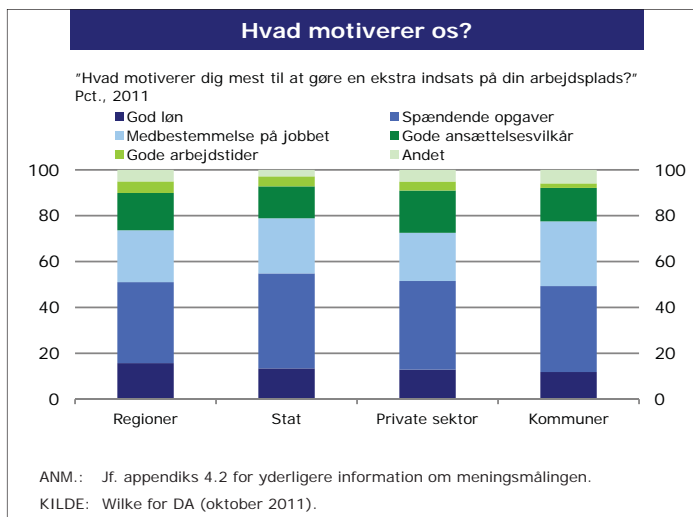
Dermed medvirker udmøntningsgarantien til at skabe en situation, hvor lederen er mere optaget af at fordele de lokale lønmidler proportionalt til de forskellige faggrupper end af at tilgodese de lokale behov, jf. Lønkommissionen (2010).

### Hvad motiverer os til at gøre en ekstra indsats?

**Medarbejdere motiveres af det samme**

Medarbejderne i den private og offentlige sektor ligner ellers hinanden, når de skal pege på, hvad der motiverer dem til at gøre en ekstra indsats. På tværs af de to sektorer er der enighed om, at motivationen først og fremmest skyldes spændende opgaver og dernæst medbestemmelse på jobbet. På en tredjeplads kommer gode ansættelsesvilkår, og først på fjerdepladsen angiver medarbejderne, at de motiveres af god løn, jf. figur 4.6.

Figur 4.6



### Ledere mangler værktøjer i den offentlige sektor

Når lederne selv skal bedømme, hvilke værktøjer de skal bruge for at motivere deres medarbejdere, peger de på de samme forhold. Her er det igen indflydelse

på jobbet og spændende arbejdsopgaver, der scorer højest, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1

Motivation: Redskaber & muligheder				
Ledere, pct.	Kommuner		Stat	
	Bedst til at motivere	Mulighed for at motivere	Bedst til at motivere	Mulighed for at motivere
Indflydelse på jobindhold	81,3	77,8	67,4	53,8
Spændende arbejdsopgaver	67,7	66,4	59,7	64,5
Fleksible arbejdstider	38,3	37,6	38,2	54,4
Efteruddannelse	36,4	31,8	20,3	42,1
Løn	30,5	5,5	20,3	8,5
Karriere	15,7	1,2	10,3	5,3
Andet	2,7	8,9	5,6	2,9

ANM.: Tallene summerer ikke til 100, da respondenterne har haft mulighed for at give flere svar. Lederne er blevet spurgt om følgende to spørgsmål: "Hvilke redskaber vurderer du er de bedste til at motivere medarbejdere?" og "Hvilke effektive muligheder har du for at motivere dine medarbejdere?". Jf. appendiks 4.2 for yderligere information om meningsmålingen.

KILDE: Wilke for DA (oktober 2011).

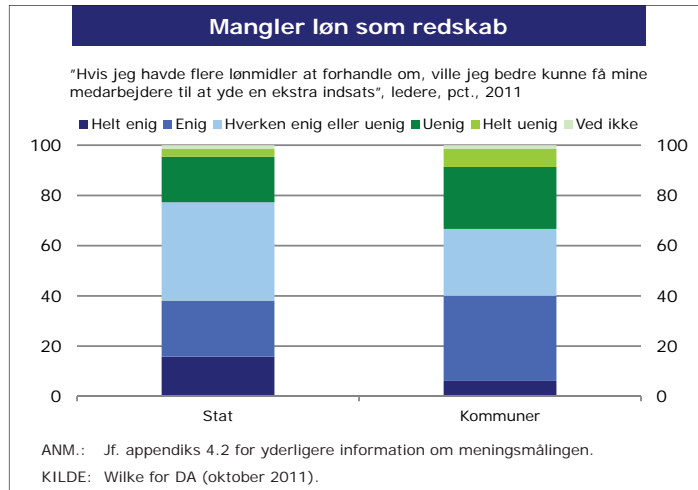
I den offentlige sektor er der på enkelte punkter en markant forskel på, hvad lederne mener, der motiverer deres medarbejdere, og de redskaber, lederen vurderer at have til rådighed.

**Stor forskel på mål og midler**

30 pct. af de kommunale ledere peger på, at løn er bedst til at motivere medarbejderne, men kun godt fem pct. vurderer, at de har løn til rådighed som et ledelsesværktøj. I staten er denne forskel lidt mindre, hvor hver fjerde peger på løn som en vigtig motivationsfaktor, mens mindre end hver tiende vurderer, at de har løn som ledelsesværktøj.

Dette billede af at mangle løn som ledelsesværktøj bekræftes også, når man spørger lederne, om de kunne motivere deres medarbejdere, hvis de havde flere lønmidler at forhandle med. Her svarer fire ud af ti ledere i såvel kommuner som staten, at de er enige eller helt enige i, at de med flere lønmidler kunne motivere deres medarbejdere til at gøre en ekstra indsats, jf. figur 4.7.

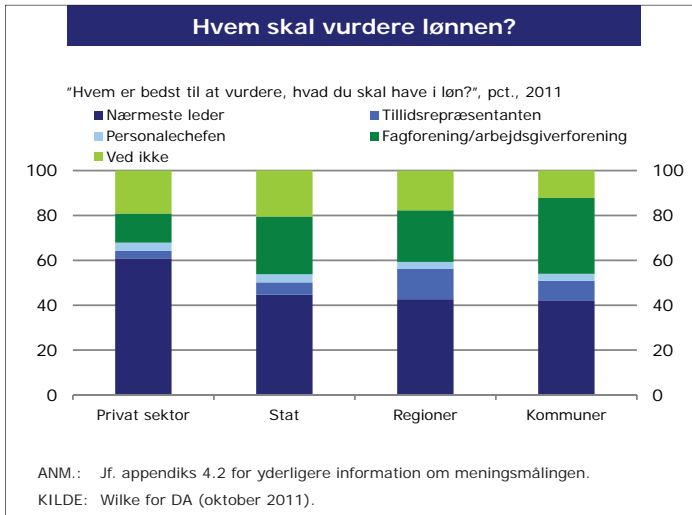
Figur 4.7



Det samme billede tegner sig i forhold til karriere som henholdsvis motivationsfaktor og ledelsesredskab. I kommunerne vurderer ca. 15 pct. af lederne, at medarbejderne kan motiveres af karriere, mens kun én pct. mener at kunne tilbyde karriere som ledelsværktøj. I staten peger hver tiende på karriere som motivationsfaktor, mens kun hver tyvende leder vurderer, at de kan tilbyde medarbejderne karriere som et ledelsværktøj, jf. tabel 4.1.

### Forskel på kulturen

I den kommunale sektor mener mere end hver tredje medarbejder, at det er fagforeningen, der er bedst til at vurdere, hvad den enkelte medarbejder skal have i løn. Til sammenligning er det knap hver syvende medarbejder i den private sektor, der deler denne holdning, jf. figur 4.8.



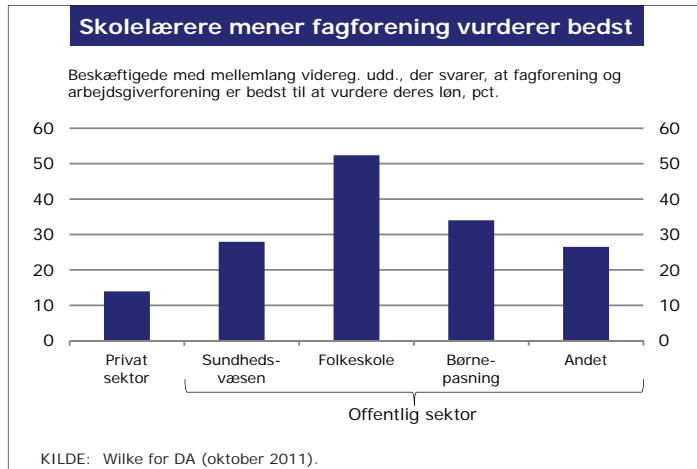
Figur 4.8

Det kunne tyde på en kulturforskel. Selv om den største gruppe af medarbejdere i både den private og offentlige sektor vurderer, at den nærmeste leder er bedst til at vurdere lønnen, er det bemærkelsesværdigt, at der er så stor forskel mellem sektorerne. I den private sektor peger seks ud af ti på lederen som den bedste til at vurdere lønnen, mens kun fire ud af ti gør det samme i den offentlige sektor.

Inden for særlige fagområder er denne kulturforskel endnu mere udtalt. Personer med en mellemlang videregående uddannelse er den personalegruppe i den offentlige sektor, der i størst omfang mener, at det er fagforeningen, der er bedst til at vurdere deres løn. For denne medarbejdergruppe viser det sig, at folkeskolelærere er den gruppe, som helt klart skiller sig ud. Et flertal af skolelærere mener således, at deres fagforening er bedst til at vurdere deres løn. Det er næsten dobbelt så mange sammenlignet med andre offentligt ansatte med en mellemlang videregående uddannelse inden for sygehusvæsenet eller børnepasning, jf. figur 4.9.

**Folkeskolelærere skiller sig ud**

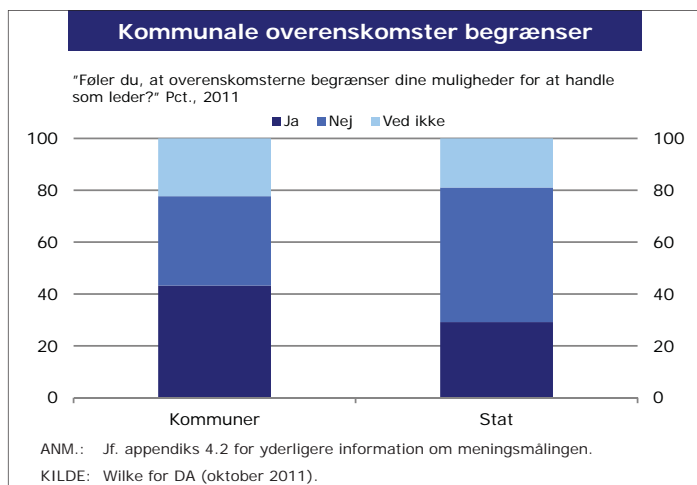
Figur 4.9



## Overenskomsterne begrænser

Lederne i den kommunale sektor peger på, at deres handlemuligheder begrænses af overenskomsterne. Mere end fire ud af ti ledere i kommunerne svarer ja til, at overenskomsterne begrænser deres handlemuligheder – det er mere end i staten, hvor knap hver tredje leder deler dette synspunkt. I staten er der faktisk færre, der svarer ja end nej til, at overenskomster lægger begrænsninger. I den kommunale sektor er det omvendt, jf. figur 4.10.

Figur 4.10

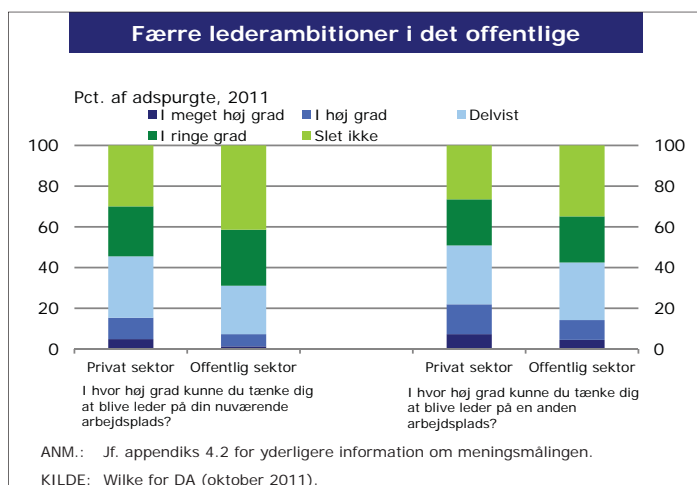


## Halvt så mange lederambitioner i den offentlige sektor

Det er generelt ikke mange ambitioner blandt medarbejderne om at blive ledere, hverken i den private eller offentlige sektor.

Der er dog forskel på de to sektorer. I den private sektor svarer ca. 15 pct. i høj grad eller i meget høj grad, når de bliver spurgt, om de kunne tænke sig at blive ledere på deres nuværende arbejdsplads. I den offentlige sektor er det blot syv pct., jf. figur 4.11.

**Halvt så mange vil være ledere i offentlig sektor**



Figur 4.11

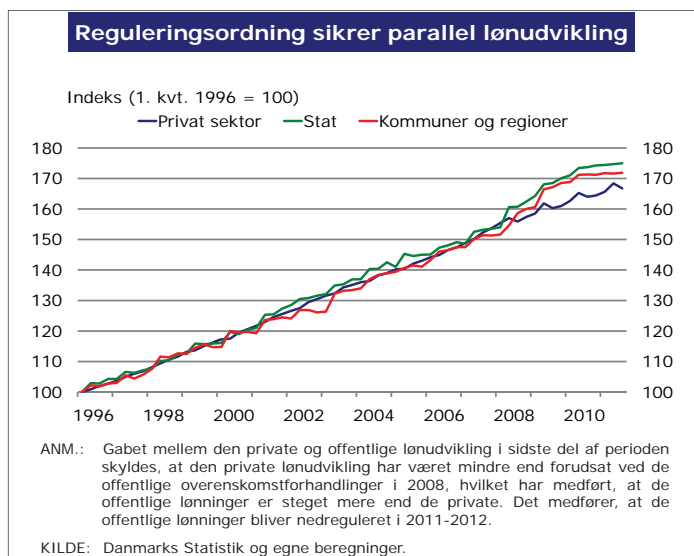
Når man til gengæld spørger, om medarbejderen kunne tænke sig at blive leder på en anden arbejdsplads, er ambitioner større. Her svarer hver fjerde i den private sektor i høj eller meget høj grad, mens det tilsvarende gør sig gældende for ca. 15 pct. i den offentlige sektor.

## 4.4 Lønforholdene i den offentlige og private sektor

### Offentlig løn følger mekanisk privat løn

Siden 1996 er lønnen i den offentlige sektor nominelt steget med ca. 70 pct. At dette svarer nogenlunde til den gennemsnitlige lønstigning, som privatansatte har haft, er ikke så mærkeligt. Den gennemsnitlige lønudvikling i den offentlige sektor følger nemlig mekanisk den gennemsnitlige lønudvikling i den private sektor. Det sker via den såkaldte reguleringsordning, der indebærer, at der ud over de aftalte stigninger i de offentlige lønninger sker en regulering på baggrund af den faktiske lønudvikling i den private sektor året før, jf. figur 4.12.

Figur 4.12



### Konkurrenceudsatte private erhverv sætter rammen

Reguleringen kan være positiv eller negativ afhængig af lønudviklingen i hhv. den private og offentlige sektor. Denne mekanisme sikrer, at det er de konkurrenceudsatte private erhverv, der sætter rammen for lønudviklingen. Det betyder også, at der hverken sker et lønefterslæb i den offentlige sektor eller, at lønningerne stiger hurtigere end i den private sektor. Med andre ord sikrer reguleringsordningen, at ingen af



sektorerne bliver lønførende over længere tid, jf. appendiks 4.1.

Reguleringsordningen indebærer samtidig, at offentligt ansatte automatisk får den lønstigningstakt, som sker i den private sektor, uden at lønstigningen nødvendigvis modsvarer en produktivetsforbedring. Den offentlige sektor får i den situation så at sige en gratis lønstigning af den private sektor uden nødvendigvis at behøve at forbedre produktiviteten. I private virksomheder vil lønstigninger i langt højere grad afspejle produktivetsforbedringer, da der er en snæver sammenhæng mellem virksomhedens økonomiske forbedringer og produktiviteten.

**Ingen krav om produktivetsforbedringer i offentlig sektor**

### **Effekterne af reguleringsordningen er tvetydige**

En effekt af reguleringsordningen er også, at den samlede lønramme i den offentlige sektor er givet ud fra udviklingen i den private sektors lønninger. Hermed foregår de offentlige overenskomstforhandlinger i en situation, hvor lønrammen på forhånd er kendt af både arbejdsgivere og lønmodtagere. Dette adskiller sig fra forhandlingssituationen ved de private overenskomstforhandlinger og de lokale lønforhandlinger, hvor lønrammen – og dermed det samlede omkostningsniveau – er til forhandling.

Reguleringsordningen udmøntes normalt i form af generelle, procentuelle reguleringer for alle medarbejdere, men der er i princippet intet til hinder for, at parterne kan aftale en anden udmøntning af lønmidlerne. Hvis der var enighed blandt parterne, ville man således godt kunne udmønte reguleringerne som f.eks. lokal løn eller i en lønpulje til ledere. En anden mulighed kunne være, at parterne vælger at udmønte forskellige procentuelle lønstigninger til forskellige medarbejdergrupper eller ens kronebeløb til alle, jf. Lønkommissionen (2010). Reguleringsordningen er

**Reguleringsordning giver normalt generelle lønstigninger**

således ikke i sig selv en hindring for mere individuel og målrettet løn blandt offentligt ansatte.

**Reguleringsordningen er konjunkturmodløbende**

En konsekvens af det statistiske beregningsgrundlag for reguleringsordningen er, at reguleringen af de offentlige lønninger altid kommer med en vis forsinkelse, fordi reguleringen bygger på det foregående års lønstigninger i den private sektor. Det betyder, at relativt store offentlige lønstigninger kan komme i en periode, hvor lønstigningerne i den private sektor er relativt lave som følge af en nedgang i de økonomiske konjunkturer.

**Offentlig lønudvikling kan påvirke private forventninger**

Det var tilfældet efter overenskomstforhandlingerne i 2008. Her blev overenskomstresultatet forhandlet hjem i en højkonjunktur med en forventning om relativt høje lønstigninger i den private sektor. Virkeligheden viste sig at blive en anden som følge af den globale økonomiske krise, der begyndte i efteråret 2008 og medførte markante fald i de private lønstigninger. Konsekvensen var, at mens den offentlige sektors medarbejdere fik relativt høje lønstigninger, fik medarbejderne i den private sektor relativt lave lønstigninger. Reguleringsordningen kan med andre ord være "konjunkturmodløbende", jf. også figur 4.12.

Derved kan den offentlige lønudvikling også påvirke lønudviklingen i den private sektor, fordi høje offentlige lønstigninger kan være med til at påvirke forventningsdannelsen i den private sektor.

**Vanskelig start for overenskomstforhandlinger**

Det forhold, at lønstigningerne i den offentlige sektor efter 2008 var højere end i den private sektor, betød på grund af reguleringsordningen, at de offentlige overenskomstforhandlinger i 2011 havde et vanskeligt udgangspunkt. Medarbejderne skyldte penge, inden forhandlingerne startede.

Den statistiske beregningsmetode ved reguleringsordningen tager heller ikke højde for strukturelle medarbejderforskydninger over tid. Det får betydning for nogle medarbejdergrupperes lønudvikling, jf. boks 4.4.

### **Betydningen af medarbejderforskydninger i reguleringen**

Den statistiske beregningsmetode ved reguleringsordningen tager ikke højde for strukturelle medarbejderforskydninger over tid. Det skyldes, at reguleringsordningen ikke har udgangspunkt i en fast sammensætning af personale.

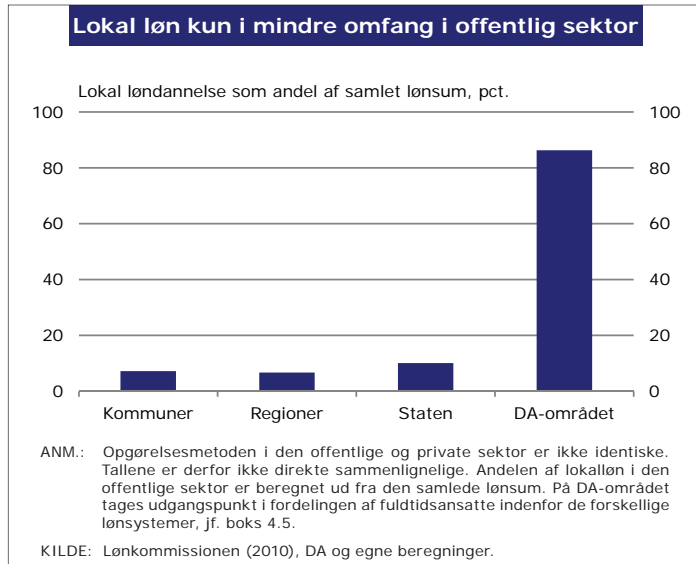
Eksempelvis er alderssammensætningen i den offentlige sektor anderledes i den private sektor. I de kommende år går mange ældre offentligt ansatte på pension og erstattes af yngre medarbejdere med relativt lavere lønninger. De samlede lønstigninger i den offentlige sektor bliver derved mindre, hvilket vil medføre en øget udmøntning fra reguleringsordningen. Dette på trods af at den enkelte medarbejders lønstigninger ikke som udgangspunkt vil være mindre. Derved vil der ske et utilsigtet løft i lønningerne via reguleringsordningen, fordi den relative fordeling af medarbejdere er ændret.

### **Lokalløn i den offentlige sektor**

Lokal løn udgør 7-10 pct. af den samlede lønsum i den offentlige sektor. Andelen er mindst i kommunerne, hvor 6,7 pct. af lønnen bliver udmøntet lokalt, og højst i staten, hvor det er 10,1 pct.

Sammenlignet med den private sektor er udbredelsen af lokal løn beskeden i den offentlige sektor. På DA-området er godt en tredjedel omfattet af overenskomst helt uden lønsatser, godt halvdelen er omfattet af mindstebetalingsoverenskomster, og ca. 15 pct. er omfattet af normallønsoverenskomster, hvor lønnen fastlægges centralt, jf. figur 4.14. Det betyder samlet set, at den lokale løn udgør ca. 85 pct. af lønnen på DA-området, jf. figur 4.13.

Figur 4.13



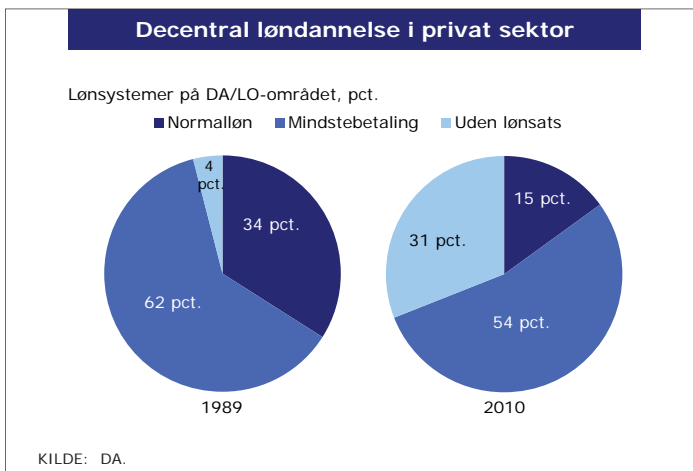
### Lokalløn stadig mere udbredt i den private sektor

Den markante forskel på udbredelsen af lokal løn mellem den private og offentlige sektor er ikke udtryk for en historisk nødvendighed. For tyve år siden var der langt større lighedstegn mellem løndannelsen i den private sektor og offentlige sektor.

#### Løn tilpasset konkurrencesituation

Den udvikling, der har fundet sted i den private sektor i retning af mere lokal løn og mere resultatløns, har været båret af en nødvendighed på grund af den stigende udenlandske konkurrence, som også medvirkede til at lægge pres på selve overenskomssystemet i den private sektor, jf. afsnit 4.3.

I de seneste godt tyve år har den private sektor gennemgået en omfattende ændring, hvor normallønsområdet er mere end halveret, mindstebetalingsområdet er øget lidt, og andelen af overenskomster helt uden lønsatser er syvdoblet, jf. figur 4.14.



Figur 4.14

**Lønssystemer på DA-området**

Overordnet set findes der tre grundlæggende lønssystemer på DA-området:

- Overenskomst uden lønsatser: Der er ingen mindsteløn, og lønnen forhandles lokalt på den enkelte virksomhed.
- Mindestbetalingsoverenskomster: Overenskomsterne indeholder en mindstelønsats, og lønnen forhandles lokalt på den enkelte virksomhed.
- Normallønsoverenskomster: Lønnen fastsættes i overenskomsten, og der er mulighed for lokalt at aftale resultatløn.

Boks 4.5

## Mindre lønspredning i offentlig sektor

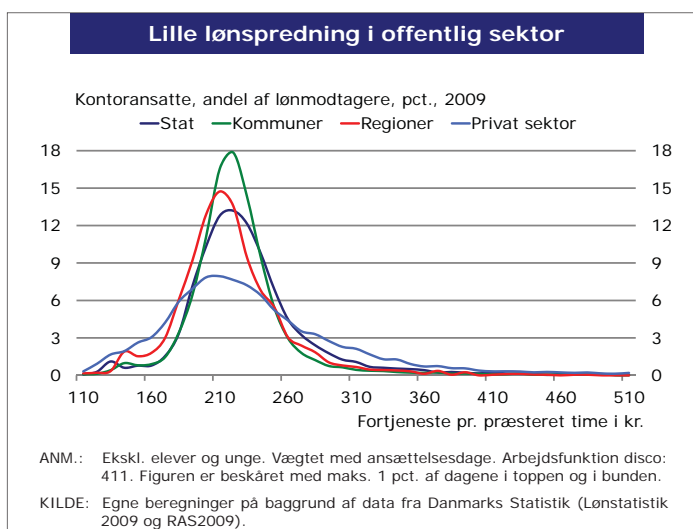
Den lave grad af lokal løn i den offentlige sektor kommer til udtryk, når lønspredningen for ansatte med samme faglige kvalifikationer i de to sektorer sammenlignes.

Personer, der arbejder som kontoransat, tjener nogenlunde det samme i gennemsnit, uafhængigt af, om de arbejder i den offentlige eller den private sektor. Men lønspredningen blandt kontoransatte er større i den private sektor end i den offentlige sektor.

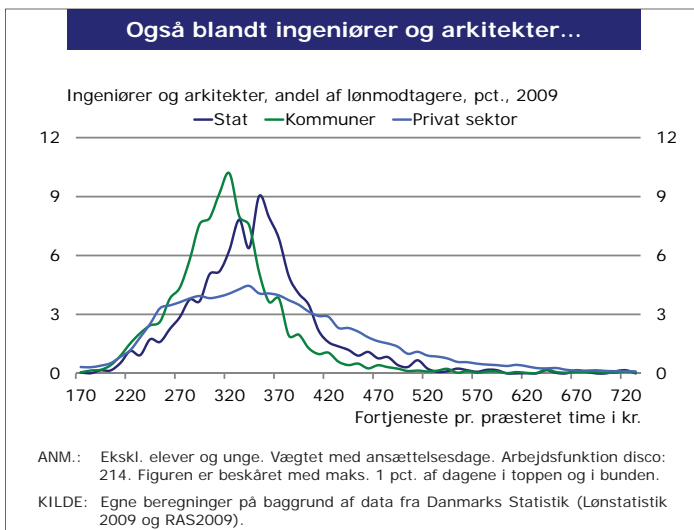
**Alle får næsten det samme i den offentlige sektor**

Lønspredningen viser, at der både er flere, der tjener mere og mindre end gennemsnitslønnen i den private sektor, mens kontoransatte i den offentlige sektor i højere grad tjener det samme, jf. figur 4.15.

Figur 4.15



Også for andre faggrupper kan der ses et lignende billede, hvor lønspredningen er højere i den private end i den offentlige sektor. Det gælder også personer, der varetager arbejdsfunktioner, hvor der normalt kræves en højere uddannede, f.eks. ingeniører og arkitekter, jf. figur 4.16.



Figur 4.16

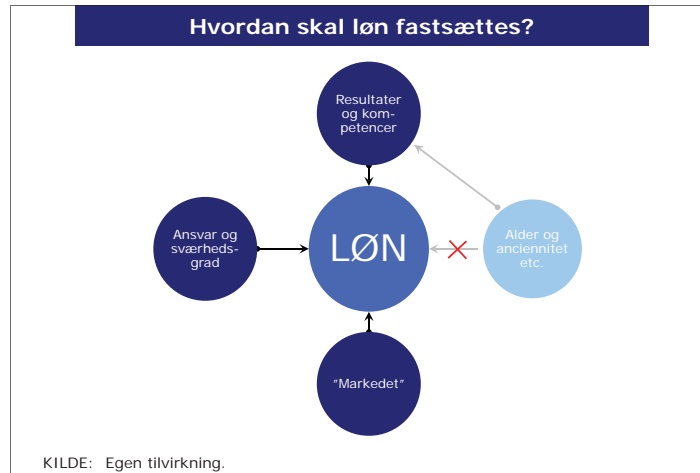
Individuel aflønning bliver således i højere grad benyttet i den private sektor. Lønningerne i den offentlige sektor afspejler således i langt mindre grad den enkeltes præstation end i den private sektor.

### Den private sektors lønfilosofi

I den private sektor bliver lønnen i stigende grad fastsat lokalt. Der sker oftest i en forhandling mellem den enkelte medarbejder og lederen. Eksempler på konkrete lønbestemmelser gengives nedenfor.

Den filosofi, der ligger til grund for lønnen i den private sektor, og som er gengivet i flere overenskomster, sigter på, at den enkelte medarbejder skal aflønnes på en måde, som afspejler medarbejderens resultater, dygtighed, ansvar, jobbets sværhedsgrad og naturligvis markedet – her forstået som den generelle efterspørgsel på denne type medarbejder, jf. figur 4.17.

Figur 4.17



Det er værd at bemærke, at filosofien også indebærer, at kriterier som anciennitet og alder ikke bør indgå i lønmodellen. Alder og anciennitet er kun væsentlige lønelementer, hvis de afspejler sig i medarbejderens resultater og kompetencer.

**Alder og anciennitet tæller med automatisk**

Den medarbejder, der benytter sin anciennitet og alder til at opnå gode resultater, bliver i den resultatorienterede lønmodel belønnet herfor automatisk.

Dermed gør den resultatorienterede lønmodel også op med begreber som løntrin og anciennitetstillæg, der belønner medarbejdere, uanset om deres indsats afspejler et højere løntrin eller en længere anciennitet.

### **Hvorfor er lokalløn ikke udbredt i den offentlige sektor?**

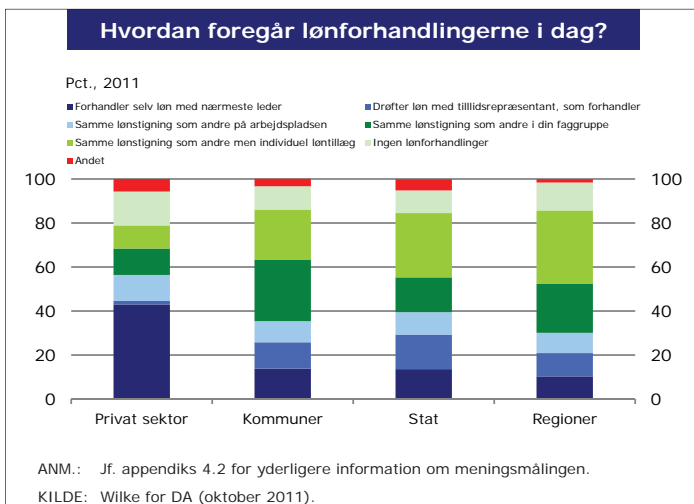
Den meget markante forskel på udbredelsen af lokalløn i den offentlige sektor sammenlignet med den private kan have flere forklaringer.

En forklaring skal findes i selve overenskomstsyste-  
met som beskrevet ovenfor og den måde, forhandlin-  
gerne foregår på. Overenskomstsyste-  
met i den offent-  
lige sektor adskiller sig fra den private sektor ved, at



lønnen for hovedpartens vedkommende forhandles centralt.

Andelen af medarbejdere, der selv forhandler løn med sin nærmeste chef, udgør mere end 4 ud af 10 i den private sektor, men godt 1 ud af 10 i den offentlige sektor, jf. figur 4.18.

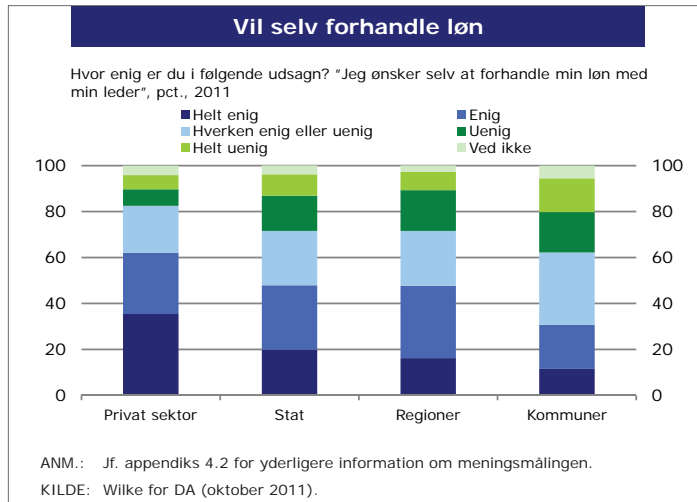


Figur 4.18

Det står i skarp kontrast til medarbejdernes ønsker. I staten og regionerne ønsker knap halvdelen af medarbejderne selv at forhandle lønnen med deres nærmeste leder. I kommunerne er det færre, hvor cirka 3 ud af 10 erklærer sig enig eller helt enig i ønsket om selv at forhandle sin løn, jf. figur 4.19.

**Halvdelen vil selv forhandle i stat og regioner**

Figur 4.19

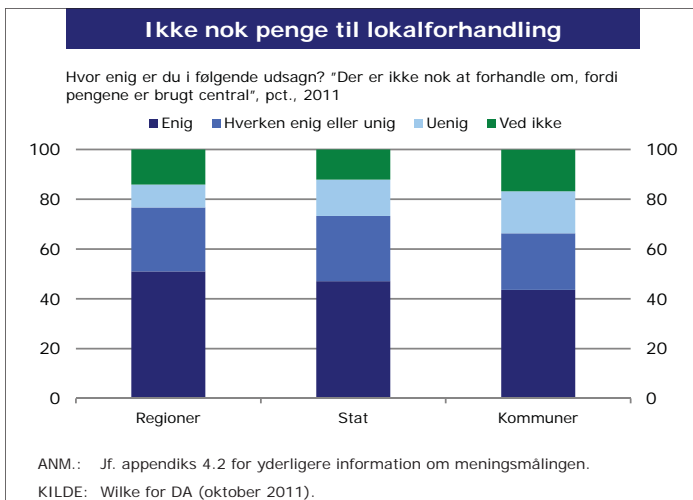


De meget begrænsede ønsker om selv at forhandle sin løn i den offentlige sektor kan formentlig forklares med den offentlige lønstruktur.

**For lidt lokalløn årsag til skeptisk holdning**

Når den lokale løn kun udgør syv til ti pct. af den samlede løn i den offentlige sektor, er der ikke meget at forhandle om med sin chef, og forhandlingerne kan derfor virke nyttesløse.

Denne forklaring finder også støtte i det forhold, at næsten fem ud af ti lønmodtagere i den offentlige sektor er enige i, at der ikke er nok at forhandle om lokalt, fordi pengene er brugt centralt, jf. figur 4.20.



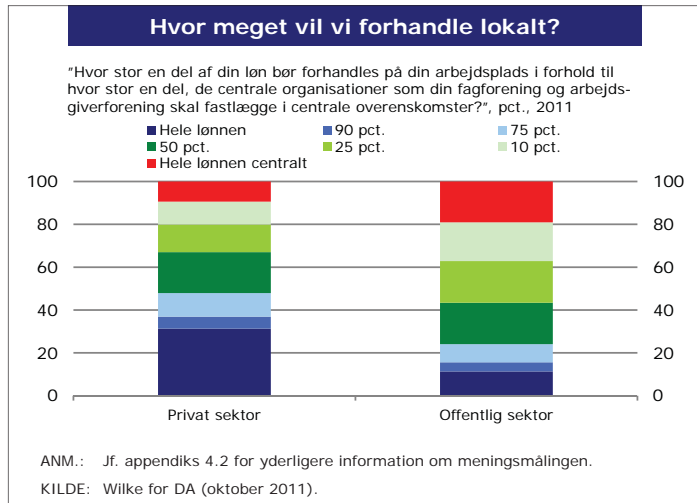
Figur 4.20

Selv om næsten halvdelen af offentligt ansatte ikke finder, at der er nok penge at forhandle om lokalt, er der ikke et udbredt ønske i den offentlige sektor om at forhandle hele lønnen på den enkelte arbejdsplads.

Faktisk ønsker kun én ud af ti medarbejdere i den offentlige sektor at forhandle hele lønnen lokalt. Det er færre end i den private sektor, hvor hver fjerde medarbejder ønsker hele lønnen forhandlet på den enkelte virksomhed.

Et mindretal af offentligt ansatte – knap fire ud af ti medarbejdere – ønsker, at 90 pct. eller mere af lønnen skal fastsættes centralt, hvilket svarer til den faktiske lønfastsættelse i dag. Til sammenligning har ca. to ud af ti medarbejderne i den private sektor samme ønske, jf. figur 4.21.

Figur 4.21

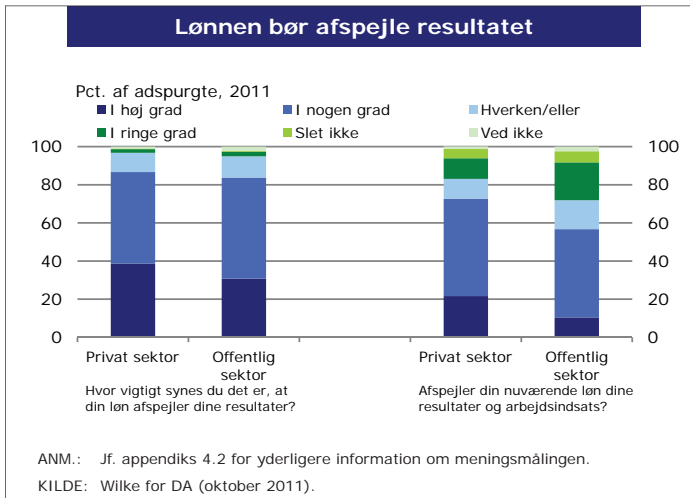


En forklaring kan være, at medarbejderne hælder til det, de allerede kender.

### Løn i den offentlige sektor bør også afspejle resultater

Den manglende udbredelse af resultatløns i den offentlige sektor kan ikke forklares med, at offentligt ansatte har en anden holdning til løn end privatansatte.

I den offentlige sektor svarer 3 ud af 10 medarbejdere, at det i høj grad er vigtigt, at lønnen afspejler den enkeltes resultater, mens halvdelen synes, at det kun i nogen grad er vigtigt. Det svarer stort set til holdningen i den private sektor. Her er andelen af dem, der i høj grad ønsker resultater afspejlet i lønnen, dog lidt større – svarende til knap 4 ud af 10, jf. figur 4.22.



Figur 4.22

Selv om der ikke er den store forskel på holdningen til resultatløns hos offentligt og privat ansatte medarbejdere, er der en mere markant forskel på, om lønnen så rent faktisk opleves at afspejle den enkeltes resultater.

Cirka hver fjerde medarbejder i den offentlige sektor mener, at deres løn slet ikke eller kun i ringe grad afspejler deres resultater og arbejdsindsats. Det er flere end i den private sektor. Andelen af medarbejdere, der slet ikke mener, deres løn afspejler deres resultater og indsats, er den samme i begge sektorer. Men der er dobbelt så mange i den offentlige sektor, der mener, at lønnen i ringe grad afspejler resultater og indsats.

**Løn afspejler ikke resultater**

### Resultatløn en del af overenskomsterne i den private sektor

At flere i den private sektor oplever, at deres løn afspejler deres resultater og indsats, kan forklares med, at resultatløns er mere udbredt i den private sektor.

Den omstændighed, at 85 procent af den private sektor reguleres af overenskomster med en mindstebetalingssats eller uden lønsats overhovedet, medfører i sagens natur, at lønnen i højere grad end i den of-

fentlige sektor fastlægges på den enkelte virksomhed – dér, hvor resultaterne skabes.

**Typisk funktionær-lønbestemmelse i den private sektor**

En typisk lønbestemmelse på det private kontor- og lagerområde tager udgangspunkt i en individuel lønfastsættelse på baggrund af indsats og kvalifikationer, jf. boks 4.6.

Boks 4.6

**Eksempel på funktionærlønbestemmelse på DA-området**

*”Lønnen aftales i hvert enkelt tilfælde direkte mellem virksomheden og medarbejderen. Vurdering og eventuel regulering af lønforhold, herunder funktionslønsaftaler sker individuelt mindst en gang om året.*

*Lønnen skal give udtryk for medarbejderens indsats, kvalifikationer, dygtighed, jobfleksibilitet, arbejde på særlige tidspunkter, stillingens indhold og ansvar samt eventuel uddannelse.”*

KILDE: Uddrag af § 4 i Kontor- og Lageroverenskomsten 2010-2012 mellem Dansk Erhverv Arbejdsgiver og HK Privat/HK Handel.

På mindstebetalingsområdet i den private sektor er lønfastsættelsen også individuel, jf. boks 4.7.

### Eksempel på timelønsbestemmelse på DA-området

*"Lønnen for den enkelte medarbejder aftales i hvert tilfælde mellem virksomheden og medarbejderen uden indblanding fra organisationernes eller deres medlemmers side.*

*Virksomheden skal principielt lægge en systematisk vurdering til grund ved fastsættelsen af lønspredningen, således at der for den enkelte medarbejder tages behørigt hensyn f.eks. til dennes dygtighed, erfaring, uddannelse og indsats i produktionen, ligesom der skal tages hensyn til arbejdets krav til udøveren, herunder også særlige gener, der er forbundet med arbejdets udførelse. Den systematiske vurdering kan eventuelt ske i et kvalifikationslønsystem."*

KILDE: Uddrag af § 22 i Industriens Overenskomst 2010-2012 mellem DI og CO-industri

I den offentlige sektor er lønbestemmelserne typisk mere udførligt beskrevet og indeholder en lang række satser, løntrin og tillæg.

I Overenskomst for kontorpersonale og IT-personale m.fl. mellem KL og HK Kommunal fylder lønbestemmelsen fem paragraffer og ti sider. Udover selve lønbestemmelse, henviser overenskomsten også til en række tværgående aftaler, som sætter grænser for, hvad der kan aftales på den enkelte arbejdsplads, jf. boks 4.8.

**Digert værk**

### **Eksempel på lønbestemmelse i den offentlige sektor**

*”Stk. 1 Lønnen består af 4 elementer:*

- 1. Grundløn, jf. § 4,*
- 2. Funktionsløn, jf. § 5,*
- 3. Kvalifikationsløn, jf. § 6 og*
- 4. Resultatløn, jf. § 7.*

*...*

*Stk. 2*

*De ansatte er omfattet af:*

- 1. Fællesaftale om lokal løndannelse,*
- 2. Aftale om udmøntningsgaranti af nye midler til lokal løndannelse,*
- 3. Aftale om gennemsnitsløngaranti.”*

KILDE: Uddrag af overenskomst for kontorpersonale og IT-personale m.fl. mellem KL og HK Kommunal.

Resultatløn er nævnt som en del af lønnen på det kommunale område. Ikke desto mindre er resultatløn ikke udbredt i den offentlige sektor.

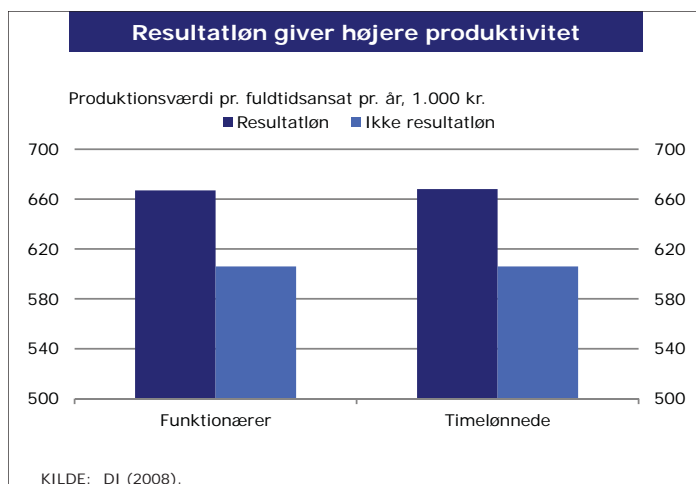
#### **Modvirker lokal løndannelse**

Dernæst afspejler lønbestemmelsen, at reglerne er komplicerede og kræver kendskab ikke blot til selve overenskomsten, men også til tre andre centrale aftaler om løn. Ud over at systemet kan virke meget komplekst, modvirker centrale lønaftaler til at reducere effekterne af en evt. resultatløn, fordi både udmøntningsgarantien og gennemsnitsløngarantien modvirker lokal løndannelse.



## Resultatløn virker i det private

Undersøgelse fra den private sektor viser, at resultatløn virker. På industriens område har hver tredje virksomhed indført resultatløn som en del af lønpakken. Resultatløn giver højere produktivitet blandt både timelønnede og funktionærer. For de virksomheder, der har indført resultatløn, stiger produktiviteten med 10 pct. i gennemsnit, jf. figur 4.23.

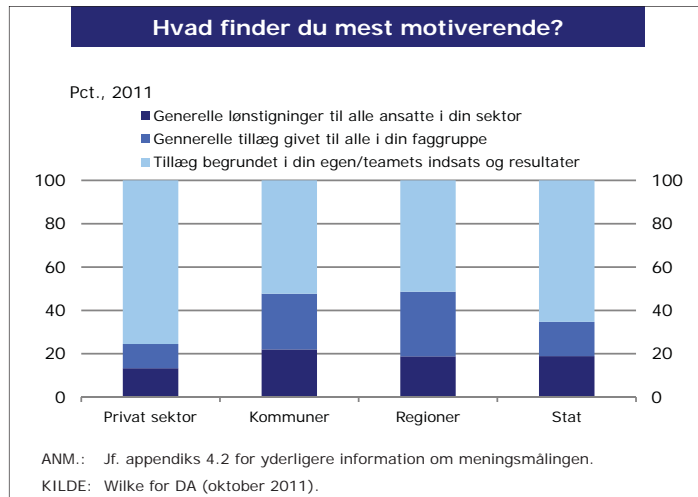


Figur 4.23

Samtidig viser undersøgelser fra industrien også, at både medarbejdertilfredsheden og evnen til at fastholde medarbejdere stiger, når der anvendes resultatløn. Således oplever tre ud af fire virksomheder en positiv effekt på medarbejdertilfredsheden, mens kun 2,5 pct. oplever en forringet tilfredshed blandt medarbejderne. Seks ud af ti virksomheder oplever, at evnen til at fastholde medarbejdere øges med resultatløn, jf. DI (2008).

Den øgede medarbejdertilfredshed med resultatløn kan også forklares med det forhold, at de fleste lønmodtagere – både i den private og offentlige sektor – finder det mest motiverende, hvis løntillæg er begrundet i deres egen eller eget teams indsats og resultater, jf. figur 4.24.

Figur 4.24



Resultatløn, der baserer sig på den enkelte medarbejders resultater eller en gruppes resultater, har også en større effekt end resultatløn, der baserer sig på virksomhedens samlede resultater. Forklaringen herpå kan være, at det er nemmere for medarbejderne at se effekten af deres egen eller gruppens indsats frem for den samlede virksomheds indsats, jf. DI (2008).

**Resultatløn også muligt i den offentlige sektor**

Det er ikke en forudsætning for indførelsen af resultatløn, at den enkelte arbejdsplads er markedsdrevet og skal give overskud. Resultatløn kan gennemføres på alle typer arbejdspladser og for alle typer af jobfunktioner.

**Gode erfaringer i den offentlige sektor**

Erfaringerne i den private sektor med øget medarbejdertilfredshed på grund af resultatløn kan overføres til den offentlige sektor. Undersøgelser har vist, at de erfaringer med resultatløn, der er gjort i den offentlige sektor, har samme positive konsekvens. Halvdelen af de medarbejdere i den offentlige sektor, som har fået resultatløn, mener selv, at de yder en ekstra indsats, jf. Personalestyrelsen (2006).

## Lønregulering i offentlig sektor er mere fleksibel i Sverige

En ændring til en mere resultatorienteret lønfastsættelse kendes fra Sverige.

Lønnen for medarbejdere i den offentlige sektor i Sverige fastsættes på mange måder forskelligt fra offentligt ansatte i Danmark.

I stedet for en reguleringsordning har de svenske arbejdsgiver- og lønmodtagerparter en hensigtserklæring om, at det er de konkurrenceudsatte erhverv, der skal lægge lønstigningsniveauet for den resterende del af arbejdsmarkedet, jf. boks 4.9.

**Ingen reguleringsordning i Sverige**

### Väl fungerande lönebildning

En väl fungerande lönebildning ska kunna förenas med:

- att den konkurrensutsatta sektorn är lönenormerande (d.v.s. löneutvecklingen inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn ska vara en norm för övriga branscher).
- att industrins kostnader inte ökar mer än i våra viktigaste konkurrentländer.
- de förhandlingsformer som parterna själva väljer, d.v.s. såväl avtal på förbunds nivå som decentraliserad och individualiserad lönebildning.

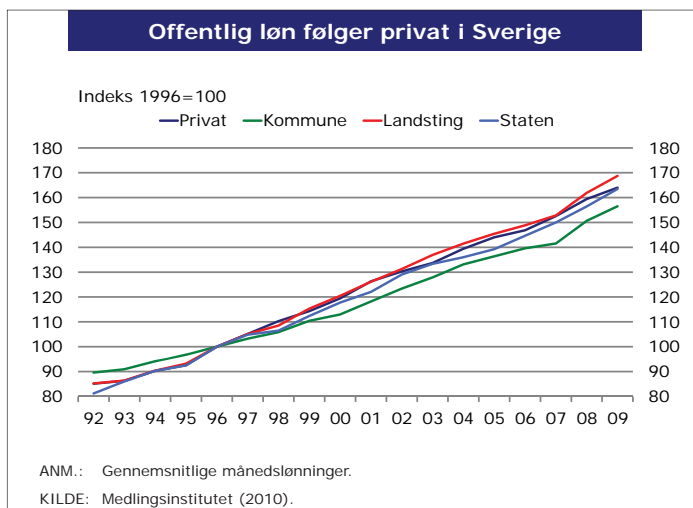
KILDE: Medlingsinstitutet

*Boks 4.9*

Hensigtserklæringen er udsprunget af den økonomiske krise Sverige oplevede i begyndelsen af 1990'erne. Efter krisen blev der nedsat en kommission, der skulle sikre en mere moderat lønudvikling. På den baggrund nedsatte man Medlingsinstitutet, som er en statslig myndighed og i dag også fungerer som forligsinstitution.

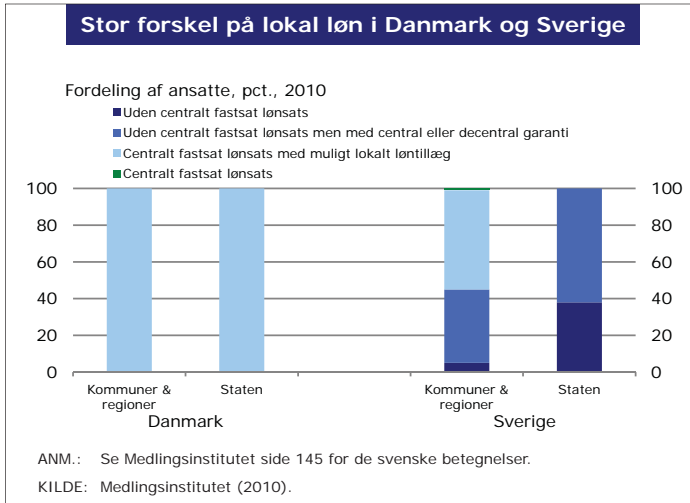
Hensigtserklæringen har indtil videre haft den ønskede effekt, og de offentlige lønninger har generelt ikke udviklet sig hurtigere end de private lønninger i perioden siden 1996, jf. figur 4.25.

Figur 4.25



Samtidig er udbredelsen af individuel løn større i den offentlige sektor i Sverige end i Danmark.

Ligesom i Danmark har ansatte i den svenske statslige sektor en større del af deres aflønning som individuel løn end ansatte i kommuner og regioner. Blandt akademikere er lønnen 100 pct. individuelt fastsat, og i staten under et har knap 4 ud af 10 ingen central lønsats. De resterende 60 pct. af statsansatte har ingen centralt fastsat lønsats, men i stedet en central eller decentral garantiløn, jf. figur 4.26.



Figur 4.26

I kommuner og regioner – der bl.a. omfatter lærere og sundhedsfagligt personale – har godt 40 pct. ingen centralt fastsat lønsats, men størstedelen af disse har en løngaranti.

Til sammenligning har alle almindeligt offentligt ansatte i Danmark en centralt fastsat minimumslønsats med mulighed for individuelle tillæg.

## 4.5 Arbejdstid

**Arbejdstid er et overenskomsttema**

Ligesom løn er arbejdstid et helt centralt tema i overenskomsterne i både den private og offentlige sektor. Den ugentlige arbejdstid reguleres i Danmark gennem de kollektive overenskomster. Det er kun den maksimale ugentlige arbejdstid på i gennemsnit 48 timer, regler om hviletid og fridøgn, der er fastsat ved lov og EU-regler.

Arbejdstiden har afgørende betydning det samlede udbud af arbejdskraft og dermed for muligheden for at skabe vækst og beskæftigelse.

**Danskerne arbejder lidt**

I Danmark er arbejdstiden lav, og selv når den høje erhvervsdeltagelse i Danmark regnes med, arbejder danskerne kun på niveau med gennemsnittet i OECD, jf. DA (2008).

**Stor forskel på arbejdstid i den offentlige og private sektor**

Men der er stor forskel på arbejdstiden i den offentlige og private sektor. Både i forhold til hvor meget medarbejderne arbejder i de to sektorer, og hvordan arbejdstiden er reguleret i overenskomsterne.

I den private sektor er arbejdstiden siden 1990'erne blevet forøget, og arbejdstidsbestemmelserne i de private overenskomster er blevet mere fleksible. Muligheden for at lave lokale aftaler på den enkelte virksomhed om arbejdstid er blevet udbredt, og det udnytter virksomhederne i høj grad.

I den offentlige sektor er billedet et andet. Formelt set er det også blevet muligt at lave lokale aftaler om arbejdstid, men bestemmelserne udnyttes sjældent, fordi reguleringen af arbejdstiden er kompliceret.

### Arbejdstidsbestemmelser

**Arbejdstid er reguleret i flere lag**

Reguleringen af arbejdstiden i den offentlige sektor er mere kompleks end i den private sektor. Dels er der ofte flere lag af aftaler om arbejdstid i den offentlige sektor. Arbejdstiden er således typisk både reguleret

i overenskomsterne for den enkelte faggruppe og i tværgående aftaler. Dels er arbejdstidsbestemmelserne langt mere udførligt beskrevet fra centralt hold.

For kontorphersonale vil arbejdstiden i den private sektor typisk være reguleret i én funktionæroverenskomst, hvor HK er part. Reglerne om arbejdstid rummer mulighed for lokal tilrettelæggelse og varierende ugentlig arbejdstid, jf. boks. 4.10.

### **Uddrag af arbejdstidsbestemmelse i den private HK-overenskomst**

#### **§ 1**

- *Den normale ugentlige effektive arbejdstid udgør indtil 37 timer.*
- *Arbejdstiden fastlægges lokalt på den enkelte virksomhed under hensyn til medarbejderens og virksomhedens tarv.*
- *Arbejdstiden kan for såvel fuldtids- som deltidsansatte tilrettelægges med varierende ugentlige arbejdstider inden for en periode på højst 26 uger. Såfremt arbejdstiden i perioden er tilrettelagt således, at den i én eller flere uger overstiger 45 timer, vil timer ud over 45 pr. uge skulle betales med overarbejdstillæg, jf. § 3, selv om den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid for perioden ikke er overskredet.*

KILDE: Landsoverenskomst for Kontor og Lager mellem Dansk Erhverv Arbejdsgiver og HK Handel/HK Privat.

Boks 4.10

I den offentlige sektor er fleksibiliteten i arbejdstidsreglerne i en tilsvarende HK-overenskomst betinget af lokalaftaler, som kræver enighed, jf. boks 4.11.

### **Uddrag af arbejdstidsbestemmelse i den kommunale HK-overenskomst**

#### *§ 17*

*Stk. 1 Den normale ugentlige arbejdstid for fuldtidsbeskæftigede er 37 timer, der som hovedregel fordeles på ugens 5 første hverdage, jf. dog §§ 19 og 21.*

*Stk. 2 Arbejdstidens placering fastsættes ved lokal forhandling.*

*Stk. 3 Flexetid kan indføres ved lokal forhandling for en eller flere af personalegrupperne.*

*Stk. 4 For fuldtidsbeskæftigede inkluderer arbejdstiden 1/2 times daglig spisepause.*

#### *§ 18*

*Stk. 1 Der kan indføres bestemmelser om fleksibel arbejdstid/plustid på følgende vilkår:*

*Stk. 2 Fleksibel arbejdstid/plustid kan bringes i anvendelse på den enkelte arbejdsplads, når der mellem ansættelsesmyndigheden og den (lokale)repræsentant for HK/KOMMUNAL er indgået en rammeaftale herom. Rammeaftalen forsynes med opsigelsesbestemmelser.*

*Stk. 3 Herefter indgås individuel aftale mellem den enkelte ansatte og ansættelsesmyndigheden om forøgelse af arbejdstiden ud over (gennemsnitlig) 37 timer om ugen op til maksimalt (gennemsnitlig) 42 timer om ugen. Ordningen er frivillig.*

KILDE: Overenskomst for kontorpersonele og IT-personele m.fl. mellem KL og HK Kommunal.

#### **Begrænset handle- rum i offentlig sektor**

Den mest markante forskel på arbejdstidsbestemmelserne i de to ovenfor citerede overenskomster er, at arbejdstidens placering, flekstid og plustid alle kræver lokalforhandling på den offentlige arbejdsplads. Derudover kræver en aftale om fleks- eller plustid, at forbundet giver sin accept via en rammeaftale.

I den private sektor er arbejdstiden i vid udstrækning en del af ledelsesretten. Virksomheden skal tage hen-



syn til medarbejderne, drøfte placeringen og eventuelt varsle ændringer i arbejdstiden over for de berørte grupper. Men det kræver typisk ikke forhandlinger, hvor parterne skal enes, og forbundet inddrages ikke i arbejdstidstilrettelæggelsen.

### **Den faktiske arbejdstid**

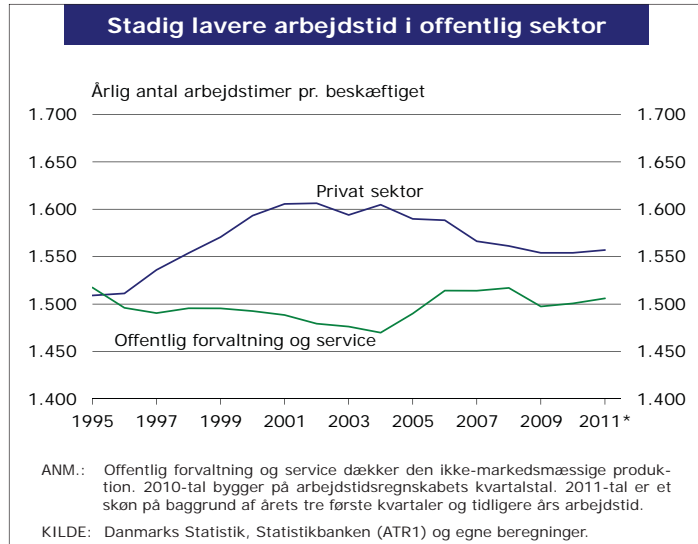
De forskellige arbejdstidsbestemmelser i offentlige og private overenskomster kan have betydning for arbejdstiden i de to sektorer.

Forskellen i arbejdstid skyldes til en vis grad, at en stor andel af de offentligt ansatte er kvinder, som gennemsnitligt arbejder mindre end mænd. Men selv når der tages højde for dette og andre betydningsfulde baggrundsfaktorer som alder og uddannelse, arbejder de privatansatte fortsat flere timer end medarbejdere i den offentlige sektor.

### **Arbejdstiden i den offentlige sektor er lav**

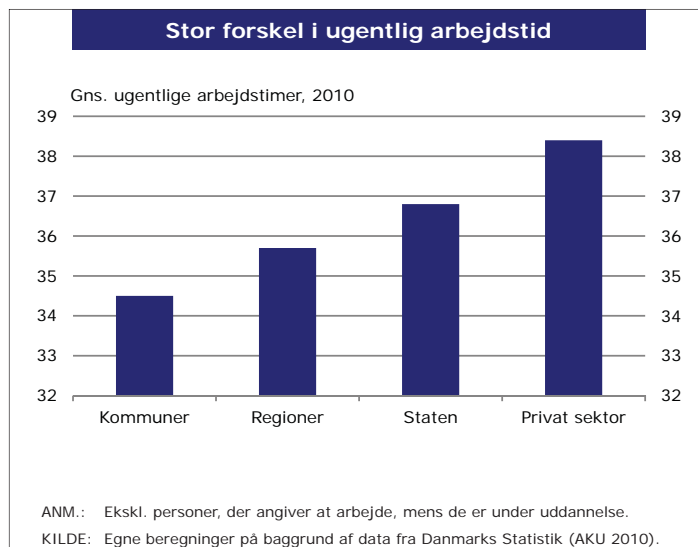
I 1995 arbejdede medarbejdere i den offentlige sektor nogenlunde lige så meget som medarbejdere i den private sektor over et år. Men mens arbejdstiden i den private sektor samlet set er vokset, er arbejdstiden i den offentlige sektor i dag nogenlunde den samme som i 1995, jf. figur 4.27.

Figur 4.27

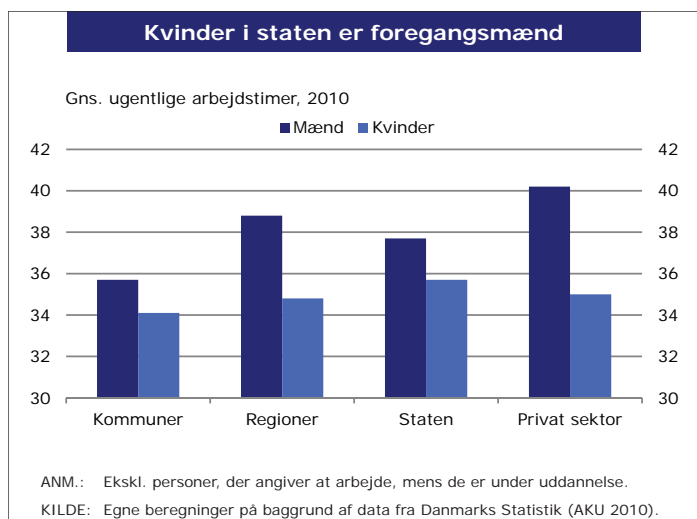


Også når der ses på den ugentlige arbejdstid, er arbejdstiden højere i den private sektor. I 2010 arbejdede medarbejdere i den private sektor i gennemsnit 38,4 timer om ugen. Til sammenligning arbejdede kommunalt ansatte i gennemsnit 34,5 timer om ugen, jf. figur 4.28.

Figur 4.28



Kvinder udgør knap 70 pct. af den offentlige sektor, mens knap 40 pct. af privatansatte er kvinder, jf. kapitel 2. Deltidsfrekvensen er større blandt kvinder, hvilket er en medvirkende årsag til, at offentligt ansatte i gennemsnit arbejder mindre end privatansatte. I alt er 29 pct. af offentligt ansatte på deltid mod 14 pct. i den private sektor, jf. Danmarks Statistik. Men også offentligt ansatte mænd arbejder færre timer end privatansatte mænd. Mens privatansatte mænd lægger godt 40 timer om ugen på arbejdspladsen, er det tilsvarende tal for kommunalt ansatte mænd knap 36 timer, jf. figur 4.29.



Figur 4.29

Medarbejderes alder har også betydning for, hvor meget der arbejdes. Medarbejdere i midten af arbejdslivet arbejder mest, mens personer under 25 og over 50 år arbejder mindre, jf. DA (2008).

## Betalt frokost er et overset gode i den offentlige sektor

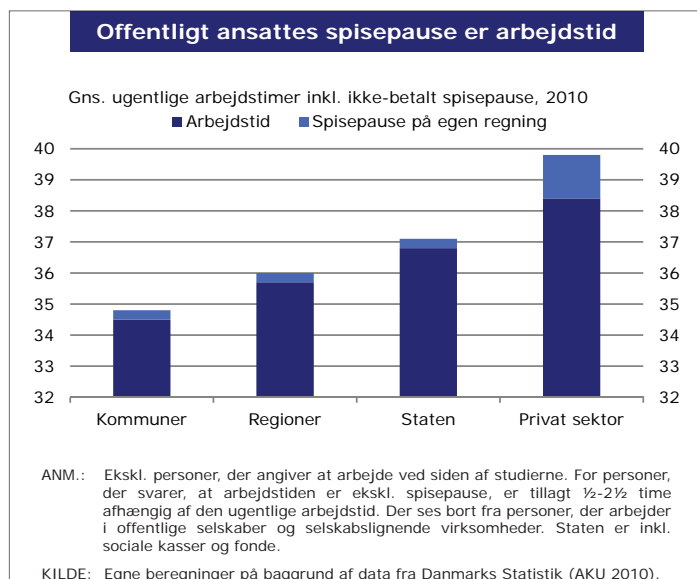
I hovedparten af de offentlige overenskomster er medarbejderes spisepause en del af arbejdstiden, hvilket betyder, at ansatte også aflønnes i spisepausen. Selv på områder, hvor betalt frokostpause ikke fremgår direkte af overenskomsten, får de offentligt ansatte i praksis ofte betalt frokost.

**8 ud af 10 har betalt frokost i offentlig sektor**

Over 80 pct. af offentligt ansatte har således betalt op til en halv times spisepause om dagen. Det samme gælder 40 pct. af medarbejdere i den private sektor. Betalte spisepauser i den private sektor er mest udbredt i de sektorer, hvor private virksomheder har overtaget offentlige overenskomstforhold som led i privatiseringer, jf. DA (2008).

Det betyder, at når spisepausen er medregnet, opholder medarbejdere i den private sektor sig over 4 timer mere på deres arbejdsplads om ugen end medarbejdere i den offentlige sektor, jf. figur 4.30.

Figur 4.30



Hvis arbejdstiden i den offentlige sektor blev forøget med, hvad der svarer til den betalte frokostpause, ville det betyde, at der skulle 51.000 færre offentligt ansatte til at løse de opgaver, som den offentlige sektor varetager i dag.

**Selvbetalte frokost i den offentlige sektor...**

De tidligere offentlige ansatte vil på sigt i stedet blive ansat i den private sektor, hvilket vil medføre større produktion, indkomst og forbrug. Det vil dermed være et væsentligt bidrag til at løse arbejdskraftudfordringen.

**... reducerer behov for offentligt ansatte...**

Det højere aktivitetsniveau vil styrke de offentlige indtægter, som vil dominere stigningen i de offentlige udgifter til f.eks. dagpenge, og dermed forbedre den primære saldo.

Selvbetalte frokost i det offentlige vil således bidrage med en permanent forbedring af holdbarhedsproblemet med 8,6 mia. kr. årligt, svarende til 0,5 pct. af BNP, i forhold til DA's grundscenarie, jf. kapitel 1.

Med selvbetalte frokost i den offentlige sektor ville det finanspolitiske holdbarhedsproblem i stedet udgøre -0,8 pct. af BNP. Arbejdsstyrkeudfordringen bliver således reduceret fra 129.000 personer til 78.000 personer, som i stedet for at være i offentlig forsørgelse skal deltage aktivt på arbejdsmarkedet, jf. tabel 4.2.

**... og hjælper til finanspolitisk holdbarhed**

<b>Frokostpause i den offentlige sektor</b>		
Finanspolitisk holdbarhedsproblem	Pct. af BNP	Krav til øget arbejdsudbud
DA's grundscenarie	-1,3	129.000
+ Forøget arbejdstid svarende til betalt frokostpause for offentligt ansatte	+0,5	-51.000
I alt hvis der indføres betalt frokost	-0,8	78.000

ANM.: Se kapitel 1 for beskrivelse af DA's grundscenarie.  
KILDE: Specialkørsel fra DREAM (2011).

Tabel 4.2

## Appendiks 4.1 Reguleringsordningen

Reguleringsordningen blev aftalt ved de offentlige overenskomstforhandlinger i 1983. Formålet er at sikre en tilnærmelsesvis parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Reguleringsordningen er indarbejdet i de såkaldte lønjusteringsaftaler og omfatter dermed overenskomstansatte og tjenestemænd. Der findes en reguleringsordning for hhv. stat, regioner og kommuner.

Reguleringsordningen sikrer en nogenlunde parallel lønudvikling mellem den private og den offentlige sektor, idet 80 pct. af forskellen i de konstaterede lønstigninger udmøntes via reguleringen.

Udmøntningsprocentens størrelse bygger på en politisk beslutning. Såvel organisationerne som arbejdsgiversiden har i denne sammenhæng haft det udgangspunkt, at procenten skulle være under 100, idet begge parter har ønsket at skærme sig mod et fuldt gennemslag (positivt eller negativt) af lønudviklingen i den private sektor. I praksis er der dog historisk sket en 100 pct. udmøntning.

Der er ikke i henhold til de nugældende aftaler om reguleringsordningen aftalt nogen reservation af midler fra reguleringsordningen til særlige forhold, herunder reservation af midler under de enkelte organisationer. Det er i modsætning til tidligere, hvor dele af puljen har været afsat til bl.a. omklassificeringer. Det betyder, at udmøntningen af reguleringsordningen tilfalder alle lønmodtagere ligeligt.

Ordnningen er opdelt i de to hovedområder med kommuner og regioner på den ene side og staten på den anden side, men principperne på de to områder er stort set identiske. De nuværende reguleringsordninger har med visse justeringer eksisteret i over 20 år. Forud for dette tidspunkt har man haft andre automatiske regu-

leringsmekanismer af lønnen i den offentlige sektor, f.eks. dyrtidsreguleringen.

Ved overenskomstforhandlingerne i 2011 vedtog de kommunale parter, at reguleringen i kommunerne fremadrettet alene skal ske på baggrund af den kommunale lønudvikling for at tage højde for at de to sektorer er uens i størrelse og beskæftiger forskellige personalegrupper med forskellig gennemsnitsløn. Det lykkedes ikke at blive enig om en separat regulering på det regionale område. Den regionale regulering sker derfor fortsat på baggrund af den samlede lønudvikling i regioner og kommuner.

I beregningerne af reguleringsordningen har udgangspunktet siden 1999 været Danmarks Statistiks lønindeks for udviklingen i fortjeneste i alt pr. præstretime for både den private og offentlige sektor. Dette lønbegreb er inklusive lønmodtagers og arbejdsgivers pensionsbidrag, gene- og overtidstillæg, men eksklusiv uregelmæssige betalinger.

Ved beregning af reguleringen sammenlignes lønstigningerne i den private sektor med lønstigningerne i henholdsvis den kommunale/regionale og statslige sektor. Da der er en vis forsinkelse i udarbejdelsen af statistik, bliver der også en vis forsinkelse i reguleringen af lønningerne.

Statens reguleringsordning udmøntes pr. 1. april hvert år på baggrund af løntallene for tredje kvartal året før, mens kommuner og regioners regulering udmøntes pr. 1. oktober på baggrund af et gennemsnit af de seneste fire kvartalsvise stigninger. Det sidste var et kommunalt ønske om bedre at kunne styre reguleringen i forhold til budgetlægningen.

## Appendiks 4.2 Beskrivelse af meningsmåling

På vegne af Dansk Arbejdsgiverforening har analyseinstituttet Wilke gennemført en måling af beskæftigedes holdning til løn og ansættelsesvilkår og om lysten til at være leder samt 18-67-åriges holdning til den offentlige sektors ydelser.

Undersøgelsen er gennemført i oktober 2011 via internettet og indeholder svar fra cirka 3.000 respondenter i Danmark, hvoraf 2.300 er beskæftigede og 350-400 er beskæftigede ledere. Respondenterne var på interviewtidspunktet i aldersgruppen 18-67 år.

I undersøgelsen er respondenterne blevet spurgt til løn, motivation og ansættelsesvilkår samt en række faktorer, der kan forventes at have indflydelse på dette. Det gælder bl.a. alder, uddannelse, beskæftigelse samt sektor inddelt på privat, kommunal, regional og statslig. Lederne er specifikt spurgt ind til deres vilkår, som for eksempel lønmidler, motivation af medarbejdere og overenskomstbegrænsninger. Derudover er respondenterne blevet spurgt om deres holdning til den offentlige sektor.

I figurer og tabeller i rapporten er tallene grupperet, så der ikke foretages konklusioner på baggrund af mindre end 30 respondenter. Denne regel er fraveget i enkelte tilfælde, hvor der så er gjort opmærksom på usikkerheden om tallene i anmærkningen. Endvidere er besvarelsen "ved ikke" generelt udeladt.



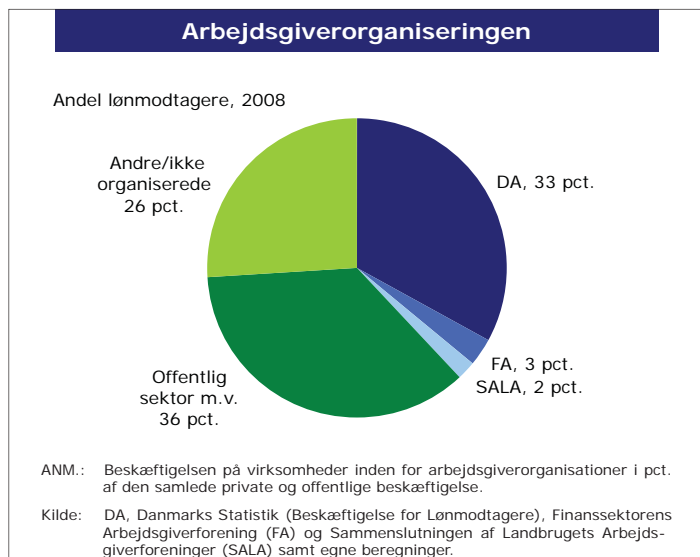
## 5. Arbejdsmarkedet i tal



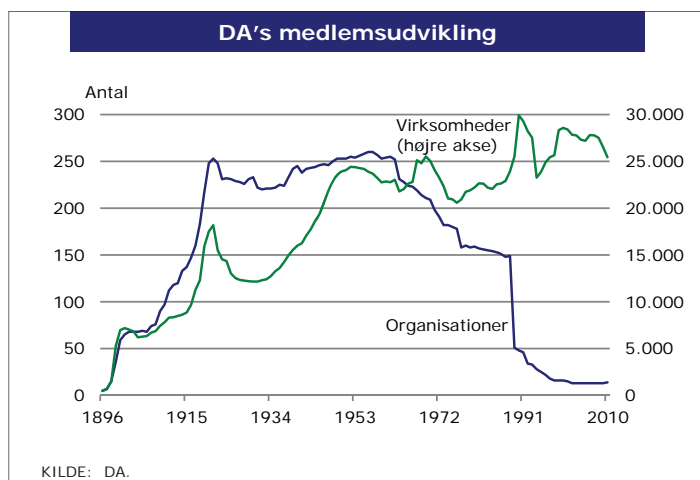
<b>5.1</b>	<b>Organisationerne på arbejdsmarkedet</b>	<b>233</b>
<b>5.2</b>	<b>Aftaler på DA/LO-området</b>	<b>238</b>
<b>5.3</b>	<b>Løn og indkomst</b>	<b>248</b>
<b>5.4</b>	<b>Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed</b>	<b>256</b>
<b>5.5</b>	<b>Fravær fra arbejdsmarkedet</b>	<b>266</b>
<b>5.6</b>	<b>Uddannelse</b>	<b>273</b>



## 5.1 Organisationerne på arbejdsmarkedet



Figur 5.1



Figur 5.2

Tabel 5.1

Lønmodtagere efter arbejdsgiverorganisering				
2008	Med overenskomst	Uden overenskomst	I alt	Andel med overenskomst
1.000 fuldtidsbeskæftigede				Pct.
Privat sektor	1.078	396	1.474	73
- DA	689	81	771	89
- FA	62	7	69	91
- SALA	33	4	37	89
- Andre/uorganiserede	293	304	597	49
Offentlig sektor m.v.	848	-	848	100
I alt	1.918	396	2.322	83

ANM.: Andre/uorg. er residualt bestemt. Offentlig sektor m.v. er inkl. offentlige selskaber. FA er Finanssektorens Arbejdsgiverforening og SALA er Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforening.

KILDE: Specialkørsel fra Danmarks Statistik (Beskæftigelse for Lønmodtagere), DA, SALA, FA samt egne beregninger.

Tabel 5.2

Hovedorganisationer på lønmodtagersiden							
Medlemmer pr. 1. januar	1995	2000	2005	2010	2011	1995	2011
1.000 personer						Pct.	
LO	1.510	1.459	1.369	1.201	1.168	70	58
FTF	332	350	361	358	356	15	18
AC	132	150	163	137	139	6	7
Ledernes Hovedorganisation	75	80	76	83	86	3	4
Øvrige organisationer	115	123	151	271	277	5	14
Medlemmer i alt	2.164	2.162	2.120	2.050	2.026	100	100
Arbejdsstyrken i alt (16-64 år)	2.779	2.771	2.743	2.651	-	-	-

ANM.: Medlemmer i alt omfatter også personer uden for arbejdsstyrken i alderen 16-64 år. LO er Landsorganisationen i Danmark, FTF er Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og AC er Akademikerne Centralorganisation. Øvrige omfatter forbund uden for fællesorganisationerne. Arbejdsstyrken er opgjort november året før.

KILDE: Danmarks Statistik (Statistisk Årbog samt RAS1 og RASU11).

Tabel 5.3

Arbejdsgiverorganisationer på DA-området			
2011	Antal virksomheder	Antal Arbejdssteder	Andel af lønsum, pct.
DI (DIOI og DIOII)	5.872	13.180	63,0
Dansk Erhverv	3.908	9.781	15,1
Dansk Byggeri	5.884	6.761	8,3
TEKNIQ	694	1.273	4,5
HORESTA Arbejdsgiver	2.634	3.920	2,4
Danske Mediers Arbejdsgiverforening	90	371	1,5
Grafisk Arbejdsgiverforening	500	538	1,2
Sammenslutningen af mindre Arbejdsgiverforeninger i Danmark	3.865	4.245	1,1
Asfalt Industrien og Benzin- og Olie-branchen	83	875	1,1
Danske Malermestre	1.346	1.388	0,7
Dansk Mode & Textil	164	235	0,6
Rederforeningerne	25	83	0,3
Foreningen af danske virksomheder i Grønland	5	75	0,1
I alt	24.818	39.991	100,0

ANM.: Antal virksomheder/arbejdssteder er opgjort november 2011. Andel af lønsum er opgjort i 3. kvartal 2011. Samme virksomhed/arbejdssted kan indgå i flere arbejdsgiverorganisationer, hvorfor antal virksomheder/arbejdssteder i alt er lavere end den egentlige sum.

KILDE: DA.

Tabel 5.4

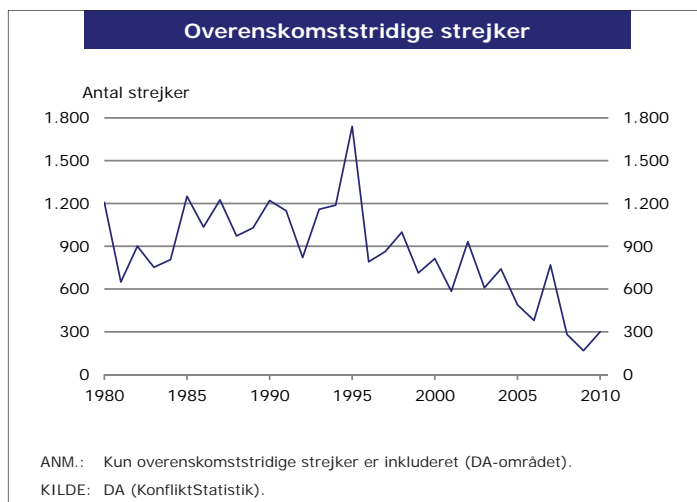
Arbejdsstedernes størrelse i privat sektor							
2011	Antal ansatte på arbejdsstedet						I alt
	0-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-	
	Antal arbejdssteder						
DA	26.363	4.838	4.081	1.623	730	493	39.753
- Råstofudvinding	195	19	24	7	2	4	261
- Fremstilling	1.969	794	956	556	312	248	4.916
- Bygge og anlæg	7.026	1.244	889	211	68	28	9.807
- Service	16.913	2.748	2.171	819	338	200	23.934
Privat sektor i alt	224.823	20.160	10.863	2.704	1.146	619	260.315
DA's andel af privat sektor, pct.	11,7	24,0	37,6	60,0	63,7	79,6	15,3
ANM.: Uoplyst indgår under "I alt". Råstofudvinding omfatter råstofudvinding, landbrug og fiskeri m.m. Arbejdsstedernes størrelse er for DA opgjort oktober 2011, hvorfor antal arbejdssteder på DA-området afviger fra tabel 5.3. Antallet af arbejdssteder i den private sektor er opgjort pr. ultimo 2009.							
KILDE: DA og Danmarks Statistik (Generel Erhvervsstatistik).							

Tabel 5.5

Beskæftigelsesstruktur							
Antal ansatte på arbejdsstedet							
2010	0-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200+	I alt
Beskæftigede, 1.000 personer							
DA	59,7	48,5	83,6	68,5	71,0	371,4	702,8
- Råstofudvinding	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7	3,4	5,2
- Fremstilling	5,9	8,8	21,7	24,5	27,4	104,2	192,4
- Bygge og anlæg	23,0	15,7	18,4	8,3	6,3	17,8	89,5
- Service	30,6	23,8	43,2	35,4	36,6	246,0	415,6
Fuldtidsbeskæftigede, 1.000 personer							
DA	53,7	43,8	75,2	61,6	63,8	329,4	627,5
- Råstofudvinding	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7	3,1	4,8
- Fremstilling	5,6	8,3	20,6	23,2	25,9	98,7	182,3
- Bygge og anlæg	22,3	15,2	17,8	8,0	6,1	17,3	87,0
- Service	25,6	20,1	36,5	30,0	31,1	210,2	353,4
Privat sektor	302,0	135,6	176,9	121,2	115,2	520,6	1.371,4
- Råstofudvinding	21,7	3,8	2,6	0,9	1,3	4,5	34,8
- Fremstilling	26,0	19,9	35,5	31,9	33,9	139,1	286,2
- Bygge og anlæg	41,8	20,1	21,1	9,0	6,9	18,5	117,3
- Service	212,4	91,8	117,7	79,4	73,1	358,6	933,1
DA-andel af fuldtidsbeskæftigede i den private sektor, pct.							
DA	18,6	33,1	43,1	51,1	55,6	57,7	44,8
- Råstofudvinding	1,1	4,5	10,0	43,5	50,9	68,7	13,9
- Fremstilling	21,3	42,1	58,5	73,2	77,4	70,4	63,7
- Bygge og anlæg	53,5	75,8	84,7	89,2	89,0	93,8	74,1
- Service	12,9	22,7	31,5	37,9	42,5	51,6	36,7
ANM.: Fuldtidsbeskæftigelsen blandt lønmodtagere er regnet om til antal beskæftigede vha. deltids-frekvenser (AKU). Råstofudvinding dækker også over landbrugs-, fiskeri og energivirksomheder. Overgangen til den ny beskæftigelsesopgørelse (Beskæftigelse for Lønmodtagere) indebærer et databrud og et lavere beskæftigelsesniveau. Derudover afviger opgørelsen af privat sektor også metodisk fra tabel 6.5 i Arbejdsmarkedsrapport 2010, idet privat sektor indeholder privatretligt organiserede offentlige selskaber i 2010-opgørelsen. Opgjort efter samme grundlag og metode i 2008 er beskæftigelsen i den private sektor fra 2008-2010 faldet med 160.000, heraf 89.000 på DA-området.							
KILDE: Specialkørsel fra Danmarks Statistik (Beskæftigelse for Lønmodtagere og AKU), DA samt egne beregninger.							

## 5.2 Aftaler på DA/LO-området

Figur 5.3



Tabel 5.6

**Fravigelse af OK-arbejdstidsregler**

Adgang til at fravige overenskomstens arbejdstidsregler	Andel af ansatte på DA/LO-området, pct.		
	1988	1998	2008
Fri adgang	0	0	59
Forudsætter organisationernes godkendelse	0	0	18
Ingen hjemmel	100	100	23
I alt	100	100	100

ANM.: Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af de beskæftigede på DA/LO-området.  
KILDE: DA.



Tabel 5.7

Lønssystemer på DA/LO-området						
Andel af ansatte, pct.	1995	1997	2000	2004	2007	2010
Normalløn	16	16	15	16	17	15
Mindstebetaling/ minimalløn	73	67	65	62	57	54
Uden lønsats	11	17	20	22	26	31
I alt	100	100	100	100	100	100

ANM.: Normallønssystemet er karakteriseret ved, at overenskomsten indeholder faste lønsatser, der anvendes i hele overenskomst-perioden. Der er i de fleste normallønsoverenskomster adgang til at aftale præstationsafhængige lønssystemer. Minimalløns- eller mindstebetalingssystemet opererer med en minimal-løns- eller mindstebetalingssats, som den enkeltes løn ikke må ligge under, men hvor den enkeltes løn afhænger af bedømmelsen af indsatsen på virksomheden. Uden lønsats er overenskomster, hvor den enkeltes løn forhandles på virksomheden og der således ikke er nogen mindstekrav i overenskomsten. Opgørelsen er baseret på overenskomster for knap 90 pct. af de beskæftigede på DA/LO-området.

KILDE: DA.

Pensionsbidrag på DA/LO-området		
	Timelønnede	Funktionærer
1993	0,90	0,00
1995	2,60	1,20
1997	3,80	3,45
1998	4,15	4,10
2000	5,80	5,10
2004	9,00	8,10
2007	10,80	9,90
2010	12,00	11,40
2012	12,00	11,40

ANM.: Pensionssatserne for timelønnede dækker overenskomstaf-talerne mellem DI-COI, DI-TIB, DI-HK/3F (emballage) samt DI-3F (isolering), mens pensionssatserne blandt funktionærer er med udgangspunkt i overenskomsten mellem DE-HK (butik). For kontor- og lageroverenskomsten, herunder Industriens funk-tionæreroverenskomst, er pensionsbidraget på 12,00 pct. i overens-komstperioden 2010-2012. Pensionsbidragene er opgjort ultimo OK-perioden.

KILDE: DA.

Tabel 5.8

Tabel 5.9

<b>Sygeløn for arbejdere på DA/LO-området</b>	
Varighed, ultimo overenskomst- perioden (feb. 2012)	Andel af arbejdere, pct.
4 uger	28
6-8 uger	16
9 uger eller mere	56

ANM.: Der er som udgangspunkt fuld løn i sygelønsperioden, dog er der loft over betalingen på nogle overenskomster. Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af beskæftigede på DA/LO-området.

KILDE: DA.

Tabel 5.10

<b>Løn under barsel på DA/LO-området</b>			
Varighed, ultimo overenskomstperioden (feb. 2012)			
Kvinder	Mænd	Til deling	Andel af an- satte, pct.
22 uger	6 uger	3 uger	98
28 uger	12 uger	-	2

ANM.: Der er som udgangspunkt fuld løn i barselsperioden, dog er der loft over betalingen på nogle overenskomster. Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af beskæftigede på DA/LO-området.

KILDE: DA.

<b>Bidrag til kompetenceudviklingsfonde</b>	
Årligt bidrag til kompetenceudviklingsfonde (feb. 2012)	Andel af ansatte, pct.
400 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget	9
520 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget	2
520 kr. pr. medarbejder	89

ANM.: Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af beskæftigede på DA/LO-området.

KILDE: DA.

Table 5.11

<b>Arbejdstid og ferie på DA/LO-området</b>			
	Aftalt arbejds- tid, timer pr. uge	Ferieuger pr. år	Feriefridage pr. år
1920	48,0	-	-
1958	47,0	3	-
1959	46,0	3	-
1960	45,0	3	-
1966	44,0	3	-
1968	42,5	3	-
1970	41,8	3	-
1974	40,0	4	-
1986	39,0	5	-
1987	38,5	5	-
1988	38,0	5	-
1989	37,5	5	-
1990	37,0	5	-
1998	37,0	5	1
1999	37,0	5	2
2001	37,0	5	4
2003	37,0	5	5
2007	37,0	5	5
2010	37,0	5	5

ANM.: Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af beskæftigede på DA/LO-området.

KILDE: DA.

Table 5.12

Tabel 5.13

<b>Aftalt årlig arbejdstid på DA/LO-området</b>	
Timer pr. år, fuldtidsbeskæftigede	
1955	2.284
1960	2.164
1965	2.149
1970	2.006
1975	1.848
1980	1.840
1985	1.808
1990	1.687
1995	1.680
2000	1.658
2005	1.650
2010	1.658

ANM.: På grund af forskydelige helligdage kan den aftalte årlige arbejdstid variere, selvom overenskomsternes arbejdstidsbestemmelser er uændrede. Feriefridage er fratrukket. Den første feriefridag kom i 1998, og antallet er steget til 5 fra og med 2003, jf. tabel 5.12.

KILDE: DA.

<b>Variierende arbejdstid på DA/LO-området</b>			
Referenceperiode for gennemsnitlig 37 timer pr. uge	Andel af ansatte på DA/ LO-området, pct.		
	1988	1998	2008
Ingen adgang	42	28	16
2½-4 måneder	26	4	2
6 måneder	32	6	5
12 måneder eller mere	0	62	77
I alt	100	100	100

ANM.: Referenceperioden er den periode, hvor arbejdstiden i gennemsnit skal være 37 timer om ugen. Aftale om variierende ugentlig arbejdstid kræver i nogle tilfælde, at der på forhånd er udarbejdet en plan for arbejdstidens placering i referenceperioden. Overenskomster med bestemmelser af denne karakter er rubriceret under ingen adgang.

KILDE: DA.

Figur 5.14

<b>Adgang til deltid på DA/LO-området</b>			
Andel af ansatte, pct.	Overenskomstperiode		
	2004–2007	2007–2010	2010–2012
Ingen adgang	3	3	3
Delvis adgang	46	47	47
Fri adgang	51	50	50

ANM.: Delvis adgang indeholder områder med adgang til deltid inden for bestemte ugentlige timegrænser og for nyansatte. I gruppen "Ingen adgang" kan der være mulighed for deltid for særlige virksomhedstyper. Baseret på overenskomster for knap 90 pct. af de beskæftigede på DA/LO-området. Se desuden anm. tabel 5.7.

KILDE: DA.

Tabel 5.15

Tabel 5.16

Lønsum på DA-området	
2010	Lønsum, mia. kr.
DA	239
- Fremstilling	78
- Bygge og anlæg	34
- Service	125
<p>ANM.: Lønsum er opgjort på baggrund af den samlede fortjeneste inkl. uregelmæssige betalinger. Der er i 2010 databrud i forhold til tidligere opgørelser, som følge af overgangen fra beskæftigelsesopgørelse på baggrund af ATP-beskæftigelsen til Beskæftigelsen for Lønmodtagere, hvilket på hele DA-området betyder et ca. 5 pct. lavere beskæftigelsesniveau.</p> <p>KILDE: Specialkørsel fra Danmarks Statistik (Beskæftigelse for Lønmodtagere), DA (StrukturStatistik) samt egne beregninger.</p>	

Tabel 5.17

Overenskomstforhandlinger på DA/LO-området					
	Forhandlingsform		Konflikt	Konfliktløsning	
	Central forhandling DA/LO	Branchevise		Ændret mæg- lingsforslag	Lovindgreb
1952		•			
1954		•			
1956	•		•		•
1958		•			
1961	•		•	•	
1963	•		•		•
1965	•				
1967	•				
1969	•				
1971	•				
1973	•		•	•	
1975	•		•		•
1977	•		•		•
1979	•		•		•
1981		•			
1983	•				
1985	•		•		•
1987		•			
1989		•			
1991		•			
1993		•			
1995		•			
1997		•			
1998		•	•		•
2000		•			
2004		•			
2007		•			
2010		•			

KILDE: DA.

Tabel 5.18

Overenskomststridige arbejdsstandsninger på DA-området						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antal arbejdsstandsninger	490	380	768	282	168	300
Antal personer (gennemsnit)	58	50	52	64	52	45
Varighed i dage (gennemsnit)	1,2	1,3	2,1	1,6	1,2	1,3
Antal tabte arbejdsdage (1.000)	35,3	24,3	69,1	29,2	11,4	16,3
Årsag til arbejdsstandsning	Pct. af antal arbejdsstandsninger					
- Løn	32,7	33,5	34,5	33,6	54,3	29,2
- Overenskomstforhold	-	-	-	35,5	5,7	16,1
- Arbejdsforhold	-	-	-	15,1	23,8	25,0
- Andre årsager	67,3	66,5	65,5	15,8	16,3	29,7
	Tabte dage pr. 10.000 arbejdsdage					
Tabte arbejdsdage	2,2	1,3	4,0	1,7	0,7	1,1
- Fremstilling	4,3	1,9	6,5	2,7	0,9	2,6
- Bygge og anlæg	1,2	1,0	1,5	0,4	0,6	0,8
- Service	1,0	0,9	3,0	1,6	0,7	0,5
Heraf lønkonflikter	0,9	0,5	1,6	0,8	0,2	0,6
- Fremstilling	2,1	1,1	3,5	1,5	0,3	1,4
- Bygge og anlæg	0,6	0,3	0,8	0,2	0,2	0,6
- Service	0,1	0,1	0,6	0,6	0,1	0,1
ANM.: KonfliktStatistikken er omlagt i 2007. Overgangen til ny beskæftigelsesopgørelse i 2008 betyder, at antallet af tabte dage pr. 10.000 arbejdsdage gennemsnitligt bliver 0,1 dag højere.						
KILDE: DA (KonfliktStatistik), specialkørsel fra Danmarks Statistik (ATP-beskæftigelsen til og med 2007 og herefter Beskæftigelse for Lønmodtagere) samt egne beregninger.						



Tabel 5.19

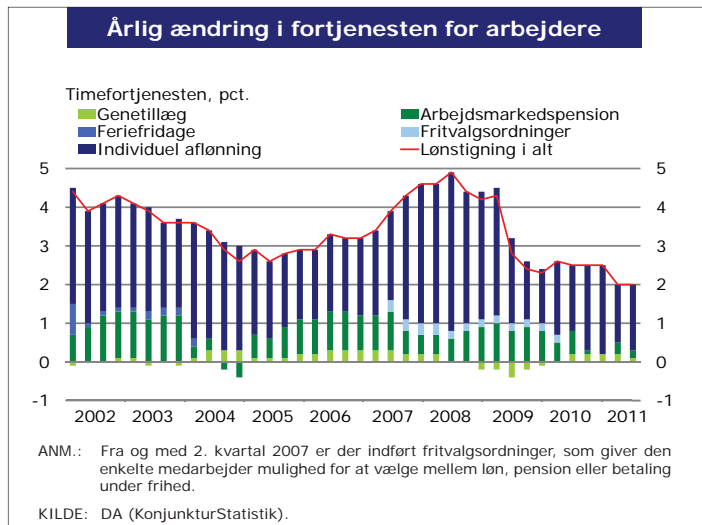
<b>Tabte arbejdsdage i forbindelse med konflikt</b>				
	Tabte arbejdsdage pr. år pr. 1.000 beskæftigede			
	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Danmark	261	178	165	115
Finland	613	408	165	73
Norge	45	99	79	54
Frankrig	286	119	23	38
UK	569	332	30	30
Sverige	46	182	47	22
USA	507	123	39	14
Tyskland	52	28	10	5
Japan	124	10	2	0

ANM.: Tabte arbejdsdage som følge af arbejdsnedlæggelser er beregnet som årlige gennemsnit for perioderne. Der er ikke fuld overensstemmelse mellem opgørelsesmetoderne landene i mellem. Indtil 1993 omfatter Tyskland kun Vesttyskland. Landene er sorteret efter antallet af tabte arbejdsdage i 2000-2008. Der forekommer databrud mellem det 20. århundrede og det ny årtusinde.

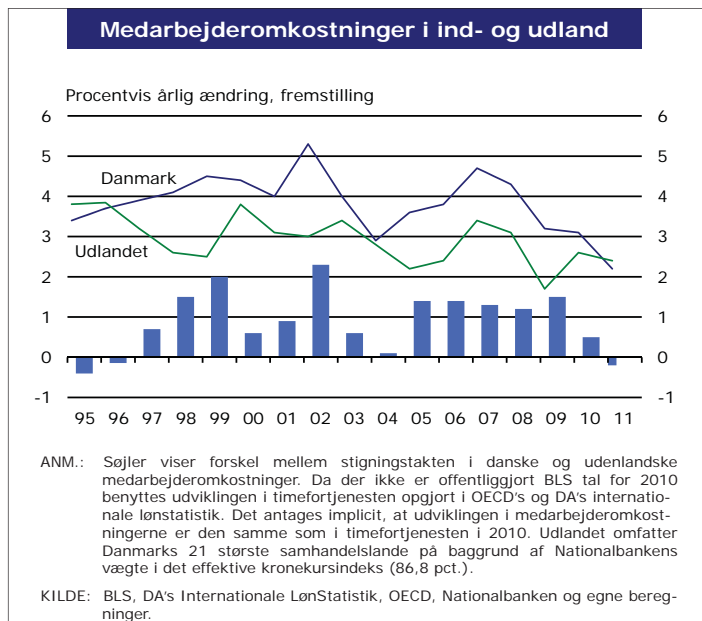
KILDE: ILO (Yearbook of Labour Statistics), OECD (Annual Labour Force Statistics) samt egne beregninger.

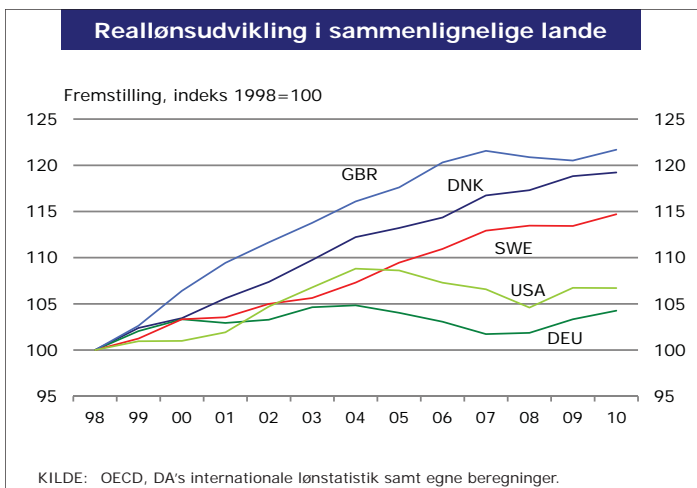
## 5.3 Løn og indkomst

Figur 5.4



Figur 5.5





Figur 5.6

Tabel 5.20

<b>Udviklingen i arbejdsomkostninger</b>								
Årlig ændring, pct.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Danske arb. omk.	3,9	3,2	2,9	3,2	4,2	4,5	3,0	2,8
- Fortjeneste	3,8	3,1	2,8	3,2	4,1	4,5	3,0	2,5
- Øvrige arb. omk.	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3
Udenlandsk fortjeneste	3,2	3,0	2,5	2,5	2,4	3,3	1,7	2,4

ANM.: Udviklingen i den danske fortjeneste er for DA-området. Øvrige arbejdsomkostninger består af lov- og aftalebestemte omkostninger. Som indikator for udviklingen i udenlandsk fortjeneste anvendes time-lønsudviklingen i fremstillingsvirksomhed. Udlandet omfatter Danmarks 11 største samhandelslande på baggrund af Nationalbankens vægte i det effektive kronekursindeks.

KILDE: DA (KonjunkturStatistik og International LønStatistik) samt egne beregninger.

Tabel 5.21

Lønudviklingen i fremstilling								
Årlig ændring, pct.	Vægt		2010				2011	
	2002	2009	1.kvt.	2.kvt.	3.kvt.	4.kvt.	1.kvt.	2.kvt.
Tyskland	21	19,8	2,5	2,3	1,8	2,0	1,8	-
Sverige	9,0	9,5	4,2	3,0	2,7	2,9	2,3	2,0
USA	8,6	9,1	1,8	2,2	2,9	2,8	2,8	3,3
UK	10,4	6,8	7,3	3,7	4,3	2,7	0,9	1,6
Frankrig	6,4	5,4	1,8	1,8	1,8	1,8	2,2	-
Holland	5,3	5,1	-0,2	0,4	1,4	0,8	4,4	-
Italien	5,1	4,8	1,7	0,7	-1,5	0,6	3,6	3,8
Belgien	4,1	4,1	1,6	1,3	0,8	0,9	1,0	1,3
Japan	3,9	3,8	2,9	4,2	3,9	3,2	1,5	1,5
Norge	3,7	3,6	4,9	4,7	2,0	2,8	5,8	2,8
Polen	-	2,6	-	-	-	-	3,1	-
Spanien	-	2,6	-	-	-	-	1,5	-
Finland	2,5	2,2	1,9	1,4	1,3	2,2	2,2	2,8
Udlandet	80,0	79,4	3,0	2,4	2,1	2,1	2,4	2,4
Danmark	-		2,5	2,5	2,6	2,6	2,2	2,3

ANM.: Vægte henviser til Danmarks største samhandelslandenes vægtning i Danmarks Nationalbanks effektive kronekursindeks. Indtil 3. kvartal 2010 bruges der 2002-vægte, hvorefter der overgås til 2009-vægte. Fra 1. kvartal 2011 inkluderes Polen og Spanien i Danmarks største samhandelslande, der dermed udgør 13 lande. Kina er Danmarks fjerdestørste samhandelsland og burde derfor indgå i statistikken, men dette er ikke muligt grundet manglede repræsentativ kinesisk lønstatistik.

KILDE: DA (International LønStatistik), Danmarks Nationalbank samt egne beregninger.

### Arbejdsomkostninger i fremstilling

Tabel 5.22

2009	Arbejdsomkostninger, kr. pr. time	Heraf, pct.	
		Direkte	Indirekte
Norge	288,6	81,6	18,4
Danmark	265,4	89,8	10,2
Tyskland	249,1	77,7	22,3
Finland	234,4	78,4	21,6
Holland	232,9	76,9	23,1
Frankrig	214,6	68,8	31,2
Sverige	213,5	68,2	31,8
USA	179,6	76,4	23,6
UK	164,8	79,0	21,0
Japan	162,6	82,2	17,8

ANM.: Direkte arbejdsomkostninger omfatter alle betalinger til lønmodtageren inkl. gene-, ferie-, sygdoms-, og pensionsindbetalinger. Indirekte arbejdsomkostninger omfatter øvrige omkostninger, men er ikke fuldt sammenlignelige med tabel 5.24.

KILDE: Bureau of Labour Statistics (International Comparisons of Hourly Compensation Costs 1975-2009), Nationalbanken samt egne beregninger.

Tabel 5.23

Udviklingen i lovbundne arbejdsomkostninger		
År	Væsentlige ændringer i lovbundne arbejdsomkostninger og bidrag til ændring i samlede arbejdsomkostninger, pct. point.	
1990	Kompensation for præmie til arbejdsskadesforsikring reduceres	0,1
1991	Kompensation for præmie til arbejdsskadesforsikring bortfalder, direkte AER-bidrag genindføres	1,0
1992	AER-bidraget stiger	0,3
1993	AER-bidrag stiger, arbejdsgiverbetaling også for 2. ledighedsdag, ATP-kompensationen (til syge og ledige dagpengemodtagere) reduceres	0,3
1994	Kompensation for ATP lavere end året før pga. nedsættelsen i 1993	0,1
1995	Præmierne til arbejdsulykkesforsikring forhøjes, AER-bidrag sættes ned	0,2
1996	Præmierne til arbejdsskadesforsikring forhøjes, ATP-kompensation forhøjes som led i tilbageføring af grønne afgifter	0,1
1997	Arbejdsmarkedsbidrag på 0,3 pct. indføres (0,19 pct. netto for tilbageføring af grønne afgifter), ATP-kompensation nedsættes (finansiering af forhøjet ATP til dagpengemodtagere m.v.)	0,2
1998	Arbejdsmarkedsbidrag forhøjes til 0,6 pct. (0,33 pct. netto for tilbageføring af grønne afgifter), der indføres sygeskat, AER-bidrag forhøjes, præmien til arbejdsskadeforsikringen falder.	0,3
1999	Sygeskat afskaffes, AER-bidraget reduceres, tilbageføringen af grønne afgifter øges, ATP-kompensation øges, erhvervs sygdomspræmien øges	-0,2
2000	ATP-kompensationen nedsættes, tilbageføringen af grønne afgifter øges, arbejdsmarkedsbidraget (netto) bortfalder, der indføres et arbejdsgiverbidrag til Lønmodtagernes Garantifond, forsikringsordningen for mindre arbejdsgivere beskæres, G-dagebetalingerne øges, VEU-reform, AER-bidrag øges.	0,1
2001	Øget AER-bidrag, ny arbejdsmiljøafgift, nedsættelse af ATP-kompensation	0,3
2002	Øget AES-bidrag, LG, ATP for ledige, syge m.v. Nedsættelse af AER-bidrag	0,1
2003	Bortfald af ATP-kompensation og arbejdsmiljøafgift, øget LG-bidrag, AMU finansiering, øgede arbejdsskadeforsikringer, lavere AES-bidrag	0,1
2004	Øget AES-bidrag, ATP for ledige, syge m.v., arbejdsskadereform	0,1
2005	Øget AES-bidrag, ATP for ledige, syge m.v.	0,1
2006	Øget bidrag til AES og AER. Lavere finansieringsbidrag til LG	0,0
2007	Øget bidrag til AES og AER. Ændring af sygedagpengeregler, hvor arbejdsgiverperiode forlænges med en dag, og ændring af arbejdsskadesikringsregler. Lavere finansieringsbidrag til LG m.v.	0,1
2008	Øget AER-bidrag, forlængelse af arbejdsgiverperiode ifm. sygdom og ekstra G-dag. Lavere finansieringsbidrag til ledige m.fl. og LG, ændring af arbejdsskadesikringsregler.	-0,1
2009	Øget bidrag til AES og AER, forlængelse af arbejdsgiverperiode ifm. sygdom og ekstra G-dag. Lavere finansieringsbidrag til ledige m.fl.	0,0
2010	Øget bidrag til AES og AER, øget finansieringsbidrag til ledige m.fl. og LG.	0,2
2011	Lavere godtgørelse ved deltagelse i voksen- og efteruddannelse (VEU) samt højere deltagerbetaling for personer med videregående uddannelse og et bidrag til Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER).	0,1

ANM.: Opgørelsen omfatter kun omkostninger, som falder direkte på anvendelsen af arbejdskraft.  
KILDE: DA.

Tabel 5.24

Arbejdsomkostninger på DA-området (arbejdere)			
Skøn for 2011	Sats	Kr. pr. år pr. arbejder	Pct. af årsløn for arbejdet tid
Fortjeneste			
Løn for arbejdet tid		269.492	100
Betalinger ved fravær	Gns. pr. arbejder	20.543	7,6
Feriepenge	12,5 pct.	36.620	13,6
Fritvalgsordning (inkl. SH)	4,75 pct./5,0 pct.	14.648	5,4
Arbejdsgiverbidrag til pension	7,4 pct. /8,0 pct.	27.304	10,1
Arbejdsgivers ATP	47,40 kr./pr. uge	2.228	0,8
Lønmodtagers fortjeneste i alt		370.834	137,6
Øvrige arbejdsomkostninger			
Lovbestemte			
- Arbejdsskadeforsikring	Gns. alle brancher	3.216	1,2
- 1.-3. ledighedsdag	Gns. alle brancher	670	0,2
- AER-bidrag		2.459	0,9
- Finansieringsbidrag		1.108	0,4
- Refusioner ved fravær	Gns. alle arbejder	-2.377	-0,9
Aftalebestemte			
- DA/LO uddannelsesfond	36 øre pr. time	558	0,2
- Kompetenceudviklingsfond		520	0,2
- Uddannelse og samarbejde (tillidsmænd)	20 øre pr. time	310	0,1
Øvrige arbejdsomkostninger i alt		6.465	2,4
Virksomhedens arbejdsomkostninger i alt		377.299	140,0
ANM.: Udgifterne til overenskomstaftalte pensionsordninger og uddannelsesfonde kan variere fra overenskomst til overenskomst. Sætser for fritvalgskonto og pensionsbidrag tager udgangspunkt i overenskomstaftalen mellem Dansk Erhverv og HK Handel (butik). Arbejdsgivers pensionsbidrag udgør 7,6 pct. pr. 1. januar 2010, og fritvalgskontoen udgør 1,0 pct. af den ferieberettigede løn. Samtlige løn- og fraværsmønstre er beregnet på baggrund af tal fra 2009.			
KILDE: DA.			

Tabel 5.25

Arbejdsomkostninger på DA-området (funktionærer)			
Skøn for 2011	Sats	Kr. pr. år pr. funktionær	Pct. af årsløn for arbejdet tid
Fortjeneste			
Løn for arbejdet tid		354.415	100
Betalinger ved fravær	Gns. pr. arbejder	25.513	7,2
Ferie og SH-dage med løn	Fuld løn	53.812	15,2
Fritvalgskonto	1,0 pct.	3.838	1,1
Særlig feriegodtgørelse	1 pct. af 47 ugers løn	3.952	1,1
Arbejdsgiverbidrag til pension	7,4 pct. af A-indkomst	33.556	9,5
Arbejdsgivers ATP	180,00 kr./pr. måned	2.160	0,6
Lønmodtagers fortjeneste i alt		477.246	134,7
Øvrige arbejdsomkostninger			
Lovbestemte			
- Arbejdsskadeforsikring	Gns. pr. arbejder	2.223	0,6
- AER-bidrag		2.459	0,7
- Finansieringsbidrag		1.108	0,3
- Refusioner ved fravær	Gns. pr. arbejder	-2.876	-0,8
Aftalebestemte			
- DA/LO uddannelsesfond	36 øre pr. time	568	0,2
- Kompetenceudviklingsfond		520	0,1
- Uddannelse og samarbejde (tillidsmænd)	20 øre pr. time	315	0,1
Øvrige arbejdsomkostninger i alt		4.317	1,2
Virksomhedens arbejdsomkostninger i alt		481.563	135,9
ANM.: Udgifterne til overenskomstaftalte pensionsordninger og uddannelsesfonde kan variere fra overenskomst til overenskomst. Sæts for fritvalgskonto og pensionsbidrag tager udgangspunkt i overenskomstaftalen mellem Dansk Erhverv og HK Handel (butik). Arbejdsgivers pensionsbidrag er steget fra 6,8 pct. til 7,4 pct. pr. 1. juli 2009. Pr. 1. maj 2007 indførtes en fritvalgskonto på 0,5 pct. af den feriebettingede løn. Pr. 1. maj 2008 blev beløbet hævet til 0,75 pct., og det blev yderligere hævet til 1,0 pct. pr. 1. maj 2009. Endvidere blev der indført en kompetenceudviklingsfond pr. 1. april 2008, hvor beløbet blev hævet til 520 pr. 1. april 2009.			
KILDE: DA.			



Tabel 5.26

Helårsfortjeneste fordelt på arbejdsfunktioner		
DA-området, kr. pr. år, 2010	Fuldtidsfortjeneste	Faktisk fortjeneste
Ledelsesarbejde på højt niveau	739.059	735.077
Højt kvalifikationsniveau	601.642	594.300
Mellemhøjt kvalifikationsniveau	485.418	482.670
Kontorarbejde	366.010	353.610
Salgs- og servicearbejde	310.326	272.092
Arbejde i landbrug, gartneri m.v.	344.748	328.080
Håndværkspræget arbejde	397.159	389.699
Proces- og maskinoperatorarbejde	353.359	358.350
Andet arbejde	329.131	303.484
I alt	420.226	408.439

ANM.: Tallene i tabellen er baseret på nye arbejdsfunktioner (DISCO-08). Fuldtidsfortjenesten er beregnet ud fra lønmodtagernes timefortjeneste inkl. pension og under forudsætning af, at alle lønmodtagere arbejder 37 timer om ugen i hele 2010 (bortset fra ferie- og søgnehelldage). Den faktiske fortjeneste tager højde for deltidsarbejde, overarbejde, sygefravær m.v. og betalinger i forbindelse hermed. Opgørelsen dækker voksne med mere end 10 timer pr. uge. Elever og unge indgår ikke i opgørelsen.

KILDE: DA (StrukturStatistik).

Tabel 5.27

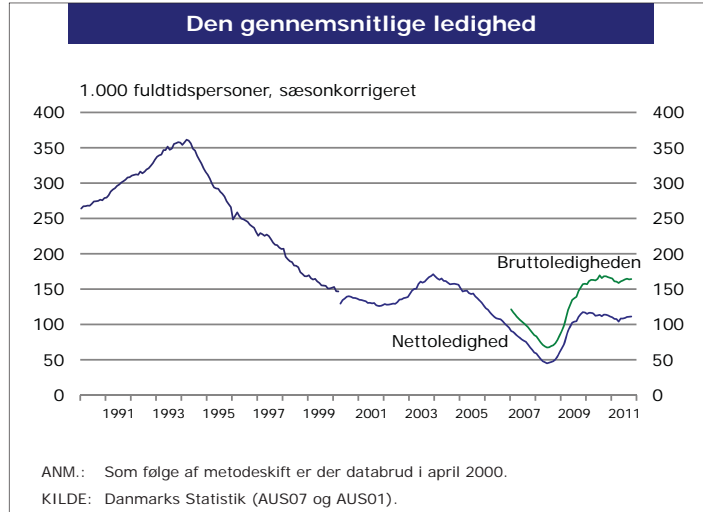
Helårsfortjeneste fordelt på lønmodtagergrupper		
DA-området, kr. pr. år, 2010	Fuldtidsfortjeneste	Faktisk fortjeneste
Almindelige lønmodtagere	385.201	372.161
Ledere og medarbejdere med særligt ansvar	632.504	628.313
Voksne i alt	420.226	408.439
Kontorarbejde	489.829	481.646
- Funktionærer	349.222	333.759
- Funktionærer	166.968	146.771
- Arbejdere	182.548	184.988
Elever og unge	132.157	61.384
- Elever	406.173	393.919
- Unge	126.859	61.647
I alt	395.283	381.804

ANM.: Kun personer med mere end 10 timer pr. uge er med i beregningerne, se anm. til tabel 5.26.

KILDE: DA (StrukturStatistik).

## 5.4 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

Figur 5.7

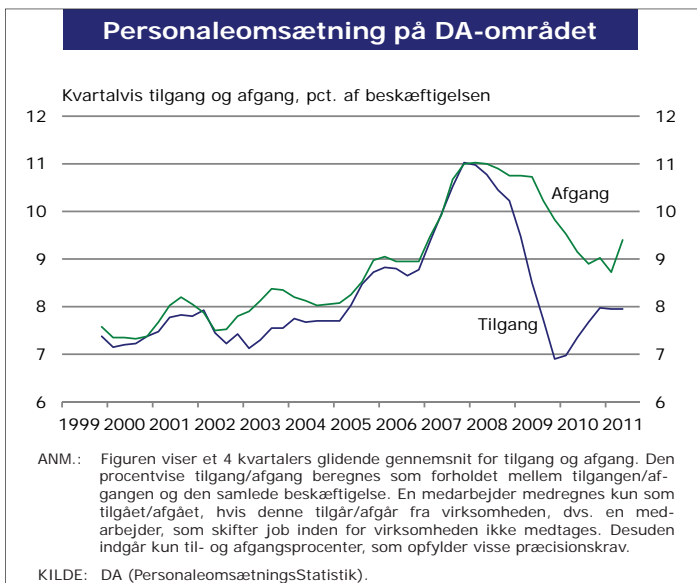


Boks 5.1

### Brutto- og nettoledige

Bruttoledige består af registreret ledige, aktiverede dagpengeberettigede samt aktiverede kontanthjælpsmodtagere, der alle skønnes arbejdsmarkedspare (med en matchkategori 1). Aktiverede kontanthjælpsmodtagere som ikke skønnes arbejdsmarkedspare (matchkategori 2-3), og feriedagpengemodtagerne indgår ikke i bruttoledigheden.

Nettoledige er ledige, som ikke er i aktivering, og som også kaldes de registreret ledige.



Figur 5.8

Tabel 5.28

Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed					
	Offentlig beskæftigelse	Privat beskæftigelse	Samlet beskæftigelse	Nettoledige	Arbejdsstyrke
1.000 personer					
2000	811	1.901	2.712	140	2.852
2001	822	1.920	2.742	130	2.873
2002	833	1.913	2.746	132	2.878
2003	829	1.885	2.714	158	2.872
2004	829	1.869	2.698	161	2.858
2005	831	1.896	2.727	141	2.868
2006	835	1.949	2.783	109	2.893
2007	834	2.026	2.861	77	2.939
2008	830	2.078	2.909	51	2.960
2009	845	1.979	2.824	98	2.922
2010	853	1.911	2.764	114	2.878
Fordeling, pct.					
2000	29,9	70,1	95,1	4,9	100
2001	30,0	70,0	95,5	4,5	100
2002	30,3	69,7	95,4	4,6	100
2003	30,5	69,5	94,5	5,5	100
2004	30,7	69,3	94,4	5,6	100
2005	30,5	69,5	95,1	4,9	100
2006	30,0	70,0	96,2	3,8	100
2007	29,2	70,8	97,4	2,6	100
2008	28,5	71,5	98,3	1,7	100
2009	29,9	70,1	96,6	3,4	100
2010	30,9	69,1	96,0	4,0	100

ANM.: Arbejdsstyrken er her beregnet som beskæftigelse ekskl. orlov plus ledighed og adskiller sig dermed fra RAS. Offentlig beskæftigelse omfatter offentlige og personlige tjenester ekskl. kultur, foreninger og renovation. Arbejdsmarkedsparate aktiverede ledige indgår ikke i opgørelsen.

KILDE: Danmarks Statistik (NAT18, AUS07 og AUS01) og egne beregninger.

Tabel 5.29

Privat beskæftigelse fordelt på brancher						
	Landbrug m.v.	Fremstilling	Bygge og anlæg	Service	Øvrige	I alt
1.000 personer						
2000	98	443	166	1.047	148	1.901
2001	95	443	165	1.068	150	1.920
2002	94	431	162	1.069	155	1.913
2003	92	412	161	1.067	153	1.885
2004	88	394	161	1.071	155	1.869
2005	86	386	172	1.095	157	1.896
2006	84	383	184	1.139	158	1.949
2007	83	392	193	1.199	160	2.026
2008	84	397	194	1.239	164	2.078
2009	82	358	176	1.192	172	1.979
2010	80	332	164	1.163	172	1.911
Fordeling, pct.						
2000	5,1	23,3	8,7	55,1	7,8	100
2001	4,9	23,1	8,6	55,6	7,8	100
2002	4,9	22,6	8,5	55,9	8,1	100
2003	4,9	21,9	8,6	56,6	8,1	100
2004	4,7	21,1	8,6	57,3	8,3	100
2005	4,5	20,3	9,1	57,8	8,3	100
2006	4,3	19,7	9,5	58,5	8,1	100
2007	4,1	19,3	9,5	59,2	7,9	100
2008	4,0	19,1	9,3	59,6	7,9	100
2009	4,1	18,1	8,9	60,2	8,7	100
2010	4,2	17,4	8,6	60,9	9,0	100
ANM.: Service omfatter handel, hotel, transport, finansiering m.v. Det bemærkes, at denne opgørelse ikke er for fuldtidspersoner og derfor ikke kan sammenlignes med tabellerne i afsnit 5.1.						
KILDE: Danmarks Statistik (NAT18) og egne beregninger.						

Tabel 5.30

Erhvervsfrekvens								
Befolkningen 16-64 år, pct.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I alt	78,5	78,3	78,0	78,3	79,0	79,1	76,2	74,5
- 16-24 år	68,3	67,1	66,7	68,0	70,2	70,9	64,5	59,7
- 25-49 år	86,0	86,0	85,9	86,2	87,1	87,2	83,9	82,5
- 50-59 år	81,9	82,5	82,5	82,7	83,3	83,2	81,8	80,9
- 60-64 år	37,0	37,8	39,1	40,1	41,3	42,5	45,4	45,8
65-69 år	15,8	15,1	15,7	17,1	18,0	18,6	18,3	18,7
Indvandrere								
- Ikke-vestlige lande	51,6	53,6	54,7	56,3	59,6	60,7	56,1	53,3
- Vestlige lande	65,5	65,0	65,3	65,5	66,3	66,5	64,1	62,5
Efterkommere								
- Ikke-vestlige lande	64,6	62,8	63,2	64,8	68,6	69,7	64,4	59,6
- Vestlige lande	75,7	75,3	75,0	75,5	76,7	75,0	71,1	69,9

ANM.: Der er databrud mellem 2008 og 2009 pga. ændret opgørelsesmetode.  
KILDE: Danmarks Statistik (RAS207, RAS3 og RAS1).

Tabel 5.31

Arbejdsstyrkefremskrivning						
1.000 personer	2000	2011	2020	2030	2040	2050
Arbejdsstyrken i alt	2.836	2.816	2.869	2.906	2.968	3.097
- 17-24 år	409	401	414	400	408	433
- 25-49 år	1.694	1.557	1.462	1.464	1.537	1.530
- 50-59 år	585	589	639	576	505	602
- 60-64 år	83	168	230	283	243	237
- Over 64 år	65	102	125	184	276	296
Heraf indvandrere	138	229	257	274	282	287
- Mindre udviklede lande	78	136	144	146	144	143
- Mere udviklede lande	60	94	113	128	138	144
Heraf efterkommere	13	32	66	106	149	188
- Mindre udviklede lande	7	26	57	91	122	147
- Mere udviklede lande	6	6	9	15	27	41
- Dansk herkomst	2.685	2.555	2.546	2.527	2.538	2.622
Uden for arbejdsstyrken	2.494	2.754	2.864	3.014	3.077	3.048
- Under 17 år	1.040	1.137	1.107	1.152	1.188	1.176
- 17-64 år	732	769	731	703	686	708
- Over 64 år	722	848	1.026	1.159	1.203	1.164
Økonomisk forsørgerbrøk	0,88	0,98	1,00	1,04	1,04	0,98

ANM.: Arbejdsstyrkefremskrivningen afspejler effekten af aldring, vandringer, fertilitet og dødelighed i DREAM's befolkningsfremskrivning. Opdelingen på mere og mindre udviklede lande bygger på FN's afgrænsning. Forsørgerbrøken er defineret som antal personer uden for arbejdsstyrken i forhold til antal personer i arbejdsstyrken. I DREAM's fremskrivning fra 2011-2050 indgår beskæftigede under 17 som værende uden for arbejdsstyrken. I år 2000 indgår også 16-årige i arbejdsstyrken.

KILDE: DREAM-gruppens fremskrivning af befolkning og arbejdsstyrke (2011), Danmarks Statistik (RAS1 og RAS3) samt egne beregninger.

Tabel 5.32

Erhvervsdeltagelse i udvalgte lande									
Pct., 2010	Erhvervsfrekvens			Beskæftigelsesfrekvens			Ledighedsprocent		
	Alle	Unge	Ældre	Alle	Unge	Ældre	Alle	Unge	Ældre
Danmark	79,5	58,1	57,6	73,4	67,4	61,1	7,6	13,8	5,8
Sverige	79,5	51,5	74,6	72,7	38,5	70,6	8,5	25,2	5,3
Holland	78,2	69,0	56,3	74,7	63,0	54,1	4,5	8,7	4,0
Norge	78,2	57,4	69,6	75,4	52,0	68,6	3,7	9,3	1,4
Tyskland	76,6	51,8	62,5	71,2	46,8	57,7	7,2	9,7	7,7
UK	76,3	62,9	59,6	70,3	50,9	56,7	7,9	19,1	4,9
Finland	74,6	50,8	60,2	68,3	40,5	56,3	8,5	20,3	6,5
Japan	74,0	43,1	68,7	70,1	39,2	65,2	5,3	9,2	5,0
USA	73,9	55,2	64,9	66,7	45,0	60,3	9,8	18,4	7,1
Frankrig	70,6	39,7	42,5	64,0	30,8	39,7	9,3	22,5	6,7
OECD	70,7	47,4	57,5	64,6	39,5	54,0	8,5	16,7	6,1

ANM.: Unge omfatter 15-24-årige (tal for Sverige, UK og USA for 16-24-årige). Ældre omfatter 55-64-årige. Opgørelsesmetoden er en anden end for de nationale danske ledighedstal og erhvervsfrekvenser, idet de internationale tal er baseret på Labor Force Survey.

KILDE: OECD (Employment Outlook, 2011).

Tabel 5.33

Ledige fordelt efter regioner				
Bruttoledige i pct. af arbejdsstyrken	2007	2008	2009	2010
Hele landet	6,2	6,4	5,7	3,8
- Hovedstaden	5,6	5,9	5,3	3,8
- Sjælland	6,0	6,0	5,4	3,5
- Syddanmark	6,5	6,5	5,7	3,5
- Midtjylland	6,1	6,3	5,5	3,5
- Nordjylland	7,5	8,2	7,6	5,4

KILDE: Danmarks Statistik (AULP01).



### Bruttoledige fordelt efter alder

Tabel 5.34

	2007	2008	2009	2010
1.000 personer				
I alt	102,2	74,3	131,5	164,8
- 16-24 år	7,9	7,5	15,0	18,1
- 25-29 år	12,2	9,3	17,3	21,8
- 30-34 år	15,3	10,9	18,0	21,9
- 35-39 år	14,3	10,2	17,3	21,4
- 40-44 år	13,2	9,7	16,9	20,6
- 45-49 år	10,0	7,6	14,9	19,5
- 50-54 år	8,9	6,7	12,8	16,8
- 55-59 år	13,6	8,3	13,5	17,3
- 60 år og derover	6,7	4,2	5,7	7,4
Pct. af arbejdsstyrken				
I alt	3,7	2,7	5,0	6,2
- 16-24 år	2,0	2,0	4,2	5,0
- 25-29 år	4,6	3,8	7,5	9,4
- 30-34 år	4,7	3,6	6,2	7,5
- 35-39 år	4,2	3,1	5,3	6,5
- 40-44 år	3,5	2,6	4,8	5,8
- 45-49 år	3,0	2,3	4,4	5,8
- 50-54 år	2,9	2,2	4,3	5,6
- 55-59 år	4,7	3,0	4,9	6,2
- 60 år og derover	4,2	2,5	3,3	4,3

KILDE: Danmarks Statistik (AUL01 og AULP01).

Tabel 5.35

Personer uden ordinær beskæftigelse				
16-66-årige, 1.000 fuldtidspersoner	2007	2008	2009	2010
Nettoledige i alt	77	51	98	114
- Dagpengemodtagere	61	40	83	96
- Kontanthjælpsmodtagere	16	11	15	17
- Feriedagpenge	7	6	4	5
Vejledning og opkvalificering i alt	42	44	52	61
Støttet beskæftigelse	74	80	86	99
- Virksomhedspraktik eller voksenlærling	17	18	20	22
- Ansættelse med løntilskud	8	7	10	18
- Fleks-, skåne- og servicejob	49	55	57	58
Barselsdagpenge m.v.	61	63	61	59
- Barselsdagpenge	58	60	59	59
- Orlov til børnepasning	3	2	2	0
Tilbagetrækning i alt	374	373	368	362
- Førtidspension	235	235	237	238
- Efterløn	140	138	132	124
Folkepension, 65-66-årige	106	112	124	133
Øvrige ydelsesmodtagere	159	153	155	158
- Kontanthjælp	58	56	62	67
- Introduktionsydelse	1	1	1	1
- Revalideringsydelse	8	6	5	5
- Ledighedsydelse	9	8	10	11
- Sygedagpenge	83	81	77	74
Personer uden ordinær beskæftigelse i alt	899	881	948	990
Andel af befolkningen, pct.	25	24	26	27
Befolkningen (16-66 år)	3.639	3.659	3.684	3.693

KILDE: Danmarks Statistik (BEF5 og AUH01) og egne beregninger.

Tabel 5.36

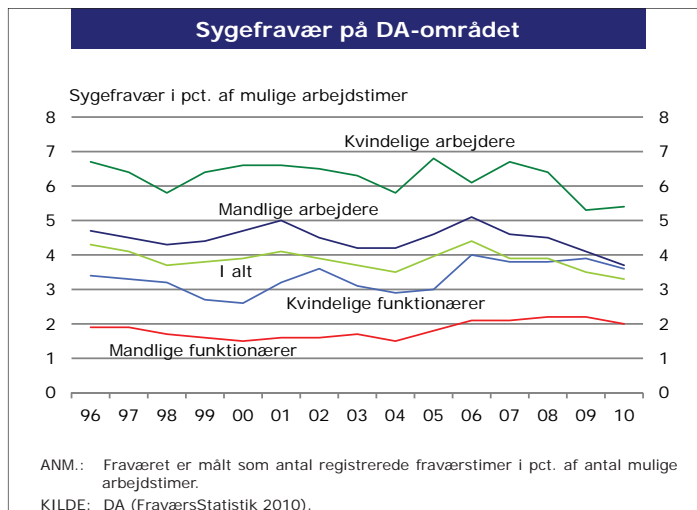
Udgifter til offentlig forsørgelse			
16-64-årige, mia. kr.	2010	2011	2012, skøn
Ledige i arbejdsstyrken	22,1	24,8	22,4
- Dagpengemodtagere	21,1	23,4	20,9
- Feriedagpenge	1,0	1,4	1,5
Opkvalificering og støttet beskæftigelse	18,3	18,6	18,8
- Vejledning, opkvalificering og virksomhedspraktik	5,4	5,4	5,4
- Ansættelse med løntilskud	3,6	3,2	3,4
- Løntilskud ved uddannelsesaftaler	0,1	0,3	0,3
- Fleksjob	9,0	9,5	9,5
- Skånejob	0,2	0,1	0,2
- Servicejob	0,1	0,1	0,1
Integrationsuddannelse	0,7	0,0	0,1
Barselsdagpenge m.v.	10,3	9,8	10,4
- Barselsdagpenge	10,2	9,7	10,4
- Orlov til børnepasning	0,1	0,0	0,0
Tilbagetrækning i alt	60,5	60,9	62,3
- Førtidspension	40,1	41,2	43,6
- Efterløn	20,4	19,7	18,6
Øvrige ydelsesmodtagere	25,7	26,1	26,0
- Kontanthjælp	8,6	9,3	9,7
- Introduktionsydelse	0,2	0,3	0,4
- Revalideringsydelse	2,6	2,7	2,5
- Ledighedsydelse	1,9	2,0	2,2
- Sygedagpenge	12,4	11,9	11,2
<b>Udgifter til offentlig forsørgelse i alt</b>	<b>137,5</b>	<b>140,3</b>	<b>140,0</b>

ANM.: Opgørelsen omfatter både kommunale og statslige udgifter til offentlig forsørgelse. Udgifterne til offentlig forsørgelse omfatter ikke driftsudgifter. Kontanthjælp indeholder udgifter til ikke-forsikrede ledige, som er erhvervsdygtige og ikke kan skilles ud. Løntilskud til voksenlærlinge i beskæftigelse er ikke omfattet. Fra 2010 omfatter løntilskud ved uddannelsesaftaler også uddannelsesaftaler for beskæftigede. Fra 1. august 2010 vil udlændinge, der har fået opholdstilladelse i forbindelse med uddannelse eller arbejde, herunder EU-borgere, og ægtefælleforsørgede hertil få tilbudt integrationsuddannelse som en del af et introduktionsforløb.

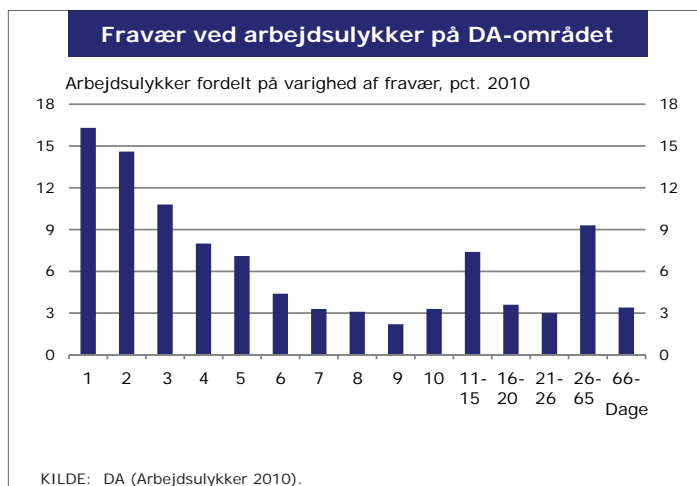
KILDE: Forslag til Finanslov for 2012, § 17 og 18.

## 5.5 Fravær fra arbejdsmarkedet

Figur 5.9



Figur 5.10



Tabel 5.37

Fravær på DA-området								
Fraværsprocent	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fravær i alt	5,2	5,0	5,5	5,8	5,3	5,2	4,9	4,7
Arbejdere	6,2	6,0	6,7	6,8	6,2	6,1	5,3	5,2
- Mænd	5,1	5,1	5,6	6,2	5,4	5,3	4,8	4,5
- Kvinder	9,1	8,0	9,4	8,1	9,0	8,8	7,2	7,6
Funktionærer	3,8	3,7	3,9	4,3	4,4	4,4	4,6	4,4
- Mænd	2,6	2,2	2,3	2,7	2,7	2,7	2,8	2,7
- Kvinder	5,6	5,8	6,2	6,6	7,1	7,0	7,4	7,1
Fordeling af fravær på årsag, pct.-point								
Sygefravær	3,7	3,5	4,0	4,4	3,9	3,9	3,5	3,3
- Børns sygdom	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
- Arbejdsulykker	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
- Barsel	0,7	0,8	0,9	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0
- Andet	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
ANM.: Fraværsprocenten er beregnet som antal registrerede fraværstimer i pct. af mulige arbejdstimer.								
KILDE: DA (Fraværsstatistik).								

Tabel 5.38

Fordeling af fravær på DA-området				
Fraværsprocent, 2010	Sygefravær		Fravær i alt	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Branche				
- Fremstilling	3,0	4,1	3,7	6,9
- Bygge- og anlæg	3,1	3,3	3,7	4,9
- Service	2,8	4,3	3,4	7,7
Hovedarbejdsfunktion				
- Ledelsesarbejde på højt niveau	1,1	2,4	1,5	6,1
- Højt kvalifikationsniveau	1,6	2,5	2,4	7,0
- Mellemhøjt kvalifikationsniveau	2,0	3,2	2,6	7,0
- Kontorarbejde	3,6	4,4	4,6	7,3
- Salgs- og servicearbejde	2,6	4,4	3,1	7,6
- Håndværkspræget arbejde	3,6	5,5	4,3	7,6
- Proces- og maskinoperatør	3,9	5,7	4,6	7,9
- Andet arbejde	3,6	5,4	4,1	7,4
Region				
- Hovedstaden	2,9	4,2	3,7	7,6
- Sjælland	2,8	4,4	3,4	7,3
- Syddanmark	3,0	4,3	3,6	7,0
- Midtjylland	2,8	4,1	3,5	7,4
- Nordjylland	3,1	3,8	3,7	6,6

KILDE: DA (FraværsStatistik 2010).

Tabel 5.39

Fraværets struktur på DA-området							
2010	Arbejdere			Funktionærer			I alt
	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	
Andel af beskæftigede med fravær, pct.	62,1	62,4	62,2	53,7	63,6	57,9	59,8
	Fordeling af sygefraværsdage, pct.						
- 1 dag	8,3	6,9	7,9	14,4	13,8	14,2	10,8
- 2 dage	12,8	10,0	12,1	17,1	14,8	16,0	13,9
- 3-5 dage	25,8	18,9	24,0	24,5	18,7	21,8	23,0
- 2 uger	11,0	8,7	10,4	8,5	7,1	7,8	9,2
- 3 uger	5,2	5,2	5,2	4,7	4,4	4,6	4,9
- 4 uger	4,0	3,7	4,0	3,0	3,6	3,3	3,6
- Over 4 uger	32,8	46,6	36,5	27,9	37,5	32,2	34,6
	Dage						
Fravær pr. beskæftiget	10,1	17,0	11,6	6,0	16,1	9,9	10,7
- Egen sygdom	8,4	12,2	9,3	4,6	8,1	5,9	7,4
- Børns sygdom	0,3	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4	0,4
- Arbejdsulykker	0,5	0,5	0,5	0,1	0,0	0,1	0,3
- Barsel	0,5	3,5	1,1	0,8	7,1	3,2	2,3
- Andet	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3
Sygefravær pr. beskæftiget	8,4	12,2	9,3	4,6	8,1	5,9	7,4
- Under 20 år	6,7	4,4	6,0	3,7	5,2	4,5	5,3
- 20-29 år	8,5	11,9	9,3	5,7	9,9	7,7	8,5
- 30-39 år	8,5	14,1	9,7	4,5	8,4	6,1	7,5
- 40-49 år	8,3	12,4	9,3	4,2	7,2	5,3	7,1
- 50-59 år	8,7	12,4	9,5	4,6	8,0	5,7	7,6
- 60 år eller derover	7,9	10,0	8,2	5,0	6,9	5,5	6,7

KILDE: DA (FraværsStatistik 2010).

Tabel 5.40

Sygefravær i sektorer			
Pct., 2009/2010	Mænd	Kvinder	I alt
DA	2,9	4,2	3,3
- Arbejdere	3,7	5,4	4,1
- Funktionærer	2,0	3,6	2,6
Privat sektor	2,9	4,1	3,4
Kommunal sektor	4,2	6,3	5,8
Statslig sektor	3,0	4,3	3,6

ANM.: Fraværet er målt som antal registrerede fraværstimer i pct. af antal mulige arbejdstimer. Tallene for DA og er fra 2010, mens tallene for den private sektor, den kommunale og statslige sektor er fra 2009.

KILDE: Danmarks Statistik (FRA05) og DA (Fraværstatistik 2010).

Tabel 5.41

Arbejdsulykker og erhvervssygdomme						
Antal sager	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arbejdsulykker, anmeldt til						
- Arbejdstilsynet	47.106	48.704	48.814	49.519	42.529	44.382
- Arbejdsskadestyrelsen	20.349	21.532	20.395	21.565	19.886	19.157
Arbejdsulykker, anerkendte						
I alt	13.020	14.326	16.657	17.161	16.745	16.212
- Heraf med erstatning	7.507	6.121	8.549	8.111	11.337	11.934
Erhvervssygdomme, anmeldt til						
- Arbejdstilsynet	13.967	17.119	17.271	16.797	15.641	15.253
- Arbejdsskadestyrelsen	16.939	18.365	19.402	19.053	18.014	16.958
Erhvervssygdomme, anerkendte						
I alt	2.648	2.722	4.787	4.685	4.810	5.169
- Heraf med erstatning	2.278	2.126	3.416	3.224	4.005	4.260

ANM.: Alle ulykker, der fører til mindst en dags sygefravær ud over skadedagen, skal anmeldes til Arbejdstilsynet. Arbejdstilsynet opgør arbejdsulykkerne efter det år, hvor ulykken er anmeldt og registreret, dvs. registreringsåret. Såfremt der søges erstatning i den pågældende sag, viderebringes sagen til Arbejdsskadestyrelsen, hvor ulykkerne registreres for året, hvor sagen oprettes. Erhvervssygdomme anmeldes hovedsagligt af læger og tandlæger, der har pligt til at anmelde de lidelser, som konstateres eller formodes at skyldes arbejdet, til Arbejdstilsynet samt Arbejdsskadestyrelsen. Arbejdstilsynets opgørelser inddrager kun erhvervssygdomme, hvor der er angivet en diagnose, mens Arbejdsskadestyrelsens statistik omfatter erhvervssygdomme med og uden diagnose. Erhvervssygdomme og anerkendelser heraf er opgjort for anmeldelsesår og afgørelsesår.

KILDE: Arbejdstilsynet (Årsopgørelse 2010) og Arbejdsskadestyrelsen (Arbejdsskadestatistikken 2010).



Tabel 5.42

<b>Anmeldte arbejdsulykker og ulykkesfrekvens</b>			
	2008	2009	2010
Antal anmeldte arbejdsulykker	49.519	42.529	44.382
- Landbrug	844	832	846
- Fremstilling	12.840	8.428	7.799
- Bygge og anlæg	5.889	4.669	4.522
- Handel	4.441	3.953	3.887
- Hotel og restauration	866	806	797
- Transport m.v.	4.490	4.015	4.185
- It og telekommunikation	201	200	210
- Forretningsservice	5.794	5.415	6.576
- Offentlige tjenester	4.340	4.108	5.061
- Social og sundhed	8.919	9.305	9.803
- Uoplyst	895	798	696
Anmeldte arbejdsulykker pr. 1.000 beskæftigede			
Ulykkesfrekvens	17	18	15
- Landbrug	10	10	10
- Fremstilling	30	20	18
- Bygge og anlæg	33	26	25
- Handel	11	9	9
- Hotel og restauration	10	10	9
- Transport m.v.	34	31	32
- It og telekommunikation	3	3	3
- Forretningsservice	10	9	12
- Offentlige tjenester	14	13	16
- Social og sundhed	18	19	20
ANM.: Ulykker er opgjort for registreringsåret, dvs. det år, de er anmeldt. Da registreringsåret kan adskille sig fra det faktiske år for ulykken, vil den årlige opgørelse indeholde en lille andel ulykker fra året før. Ulykkesfrekvensen er beregnet på baggrund af beskæftigelsesfordelingen fra 2009 for alle tre år. Se desuden anm. til tabel 5.41.			
KILDE: Arbejdstilsynet (Årsopgørelse 2010) og egne beregninger.			

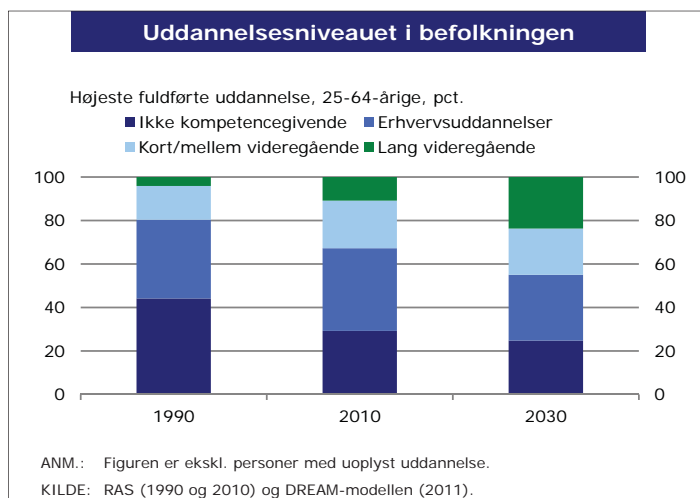
Tabel 5.43

Arbejdsulykker på DA-området				
Antal fraværsdage pr. ulykke	Fremstilling	Bygge og anlæg	Handel, transport og service	I alt
1998	9,7	10,9	17,3	10,8
1999	10,2	10,0	13,5	10,5
2000	9,7	11,9	14,5	10,5
2001	10,6	11,4	17,3	12,0
2002	10,7	11,7	16,5	12,0
2003	9,8	11,8	14,2	11,0
2004	9,5	11,9	14,3	11,8
2005	10,5	9,8	19,6	11,6
2006	12,5	12,9	15,5	13,0
2007	11,8	15,2	17,7	13,1
2008	11,4	14,1	15,6	12,5
2009	11,1	12,5	16,3	12,5
2010	11,6	12,7	14,8	12,8

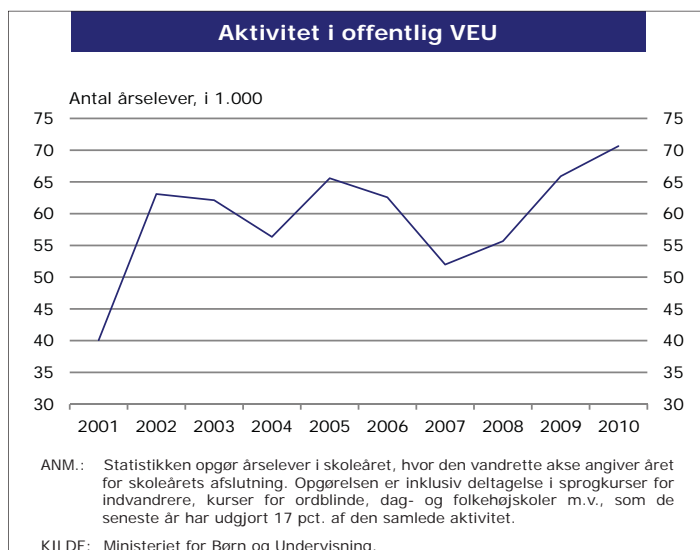
ANM.: Antal fraværsdage er opgjort som gennemsnit pr. ulykke. Der er data-brud fra 2009 til 2010 grundet ændret opgørelsesmetode.

KILDE: DA (ArbejdsUlykker).

## 5.6 Uddannelse



Figur 5.11



Figur 5.12

Tabel 5.44

Befolkningens højeste uddannelsesniveau					
Pct., 25-64-årige, 2009	Grundskole	Ungdoms-uddannelse	KVU	MVU/LVU	I alt
Norge	19	41	5	34	100
USA	11	47	10	31	100
Holland	27	37	6	30	100
Island	28	30	13	29	100
Australien	29	30	14	27	100
Danmark	22	43	7	27	99
Korea	20	41	12	27	100
Storbritannien	11	52	10	27	100
Canada	12	26	36	25	100
Japan	0	56	19	25	100
Schweiz	12	50	13	25	100
Sverige	14	46	15	24	100
Finland	18	44	15	23	100
New Zealand	21	28	28	23	100
Irland	28	23	27	21	100
Luxembourg	17	45	18	20	100
Spanien	48	22	10	20	100
Belgien	29	35	18	17	100
Frankrig	30	41	12	17	100
Tyskland	15	52	17	17	100
Italien	45	39	1	14	99
Østrig	17	55	17	11	100

ANM.: Ungdomsuddannelserne omfatter de gymnasiale uddannelser samt erhvervsuddannelserne. KVU, MVU og LVU står for korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Nogen af MVU uddannelserne indgår under KVU jf. den danske ISCED-klassifikation.

KILDE: OECD (Indicators 2011, Education at a Glance).

Tabel 5.45

Befolkningens uddannelse									
25-64-årige, 2010	Grundskole	Almen gym	Erhv. udd	Erhv. gym	KVU	MVU	LVU	Uoplyst	I alt
	Pct.								1.000 pers.
Beskæftigede i alt	17	4	2	39	7	18	12	2	2.204
- Landbrug	25	2	1	38	20	5	4	6	52
- Fremstilling	23	2	2	46	9	8	8	3	284
- Vandforsyning og renovation	35	2	1	44	5	6	4	2	10
- Bygge og anlæg	19	1	1	65	7	5	1	2	129
- Privat service	18	6	3	41	7	9	13	3	935
- Off. erhverv	12	3	1	29	5	35	15	1	779
Ledige	29	4	1	41	5	8	9	3	86
Arbejdsstyrken	17	4	2	39	7	17	12	2	2.290
Uden for arbejdsstyrken	39	5	1	30	3	9	5	7	665
Befolkningen	22	4	2	37	6	15	11	3	2.954

ANM.: Voksen- og efteruddannelse er udeladt, mens lange videregående uddannelser er inklusiv bachelorer. KVU, MVU og LVU står for korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. Tallene afviger fra tabel 5.44.

KILDE: Danmarks Statistik (RASU11 OG RASU22).

Tabel 5.46

Elever på de erhvervsfaglige uddannelser								
1.000 elever	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pædagogisk	1,7	1,6	1,3	1,4	1,1	1,3	2,0	2,8
Handel og kontor	33,1	34,3	25,5	26,4	26,4	25,6	21,3	17,5
Bygge og anlæg	24,1	25,2	22,2	24,3	25,3	24,9	22,3	16,3
Jern og metal	20,4	19,9	15,0	14,9	15,0	15,2	15,0	12,0
Grafisk	2,3	2,3	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	1,9
Håndværk, teknik og industri i øvrigt	2,6	2,3	1,5	1,4	1,3	1,3	1,1	0,9
Service	4,4	4,8	3,2	3,6	3,8	4,0	3,7	3,0
Levnedsmiddel og husholdning	10,8	11,2	8,3	8,0	7,6	7,4	7,5	6,4
Jordbrug og fiskeri	4,9	5,6	3,7	4,2	4,5	4,8	6,0	5,3
Mekanik, transport og logistik	2,8	3,0	2,3	2,5	2,6	2,7	2,7	2,1
Sundhed	14,1	14,6	15,5	14,8	13,9	13,9	15,4	15,7
Grundforløb	0,0	0,0	23,3	22,6	22,8	22,5	29,1	45,8
I alt	121,3	124,9	123,8	126,0	126,2	125,6	128,5	129,6

ANM.: Antal elever er opgjort pr. 1. oktober i året, først efter 2004 er der levet opgørelser for grundforløbet.  
KILDE: Danmarks Statistik (U14).

# Litteraturliste







## Litteraturliste

ABT-fonden (2011), <http://www.abtfonden.dk/Projekter.aspx>.

AKF (2011a), *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, København.

AKF (2011b), *Tema. Hvordan styrer kommunerne mest effektivt?*, AKF Nyt, nr. 3, København.

Andersen, T. M. (2004), *Velfærdssamfund – Økonomiske aspekter*, *Arbejdsrapport 2004:2*, Velfærdskommissionen, København.

Barr, N. (1987), *The Economics of the Welfare state*, London.

Baumol, W. J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of urban Crisis*, *The American Economic Review*, vol. 57, No. 3 (pp. 415-426).

Berlingske, 16. juni 2011 *Den offentlige sektor kan høste milliarder*.

Dansk Arbejdsgiverforening (2004) *Virksomhedsoverdragelsesloven, kommenteret udgave*, København.

DA (2004), *Konfliktløsning på arbejdsmarkedet*, København.

DA (2010), *Arbejdsmarkedsrapport 2010. Helbred, arbejdsliv og offentlig forsørgelse*, København.

Danmarks Statistik (2007), *ADAM – En model af dansk økonomi, kapitel 14*, [www.dst.dk](http://www.dst.dk).

Danmarks Statistik (2008), *60 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*, København.

Danmarks Statistik (2011), *Effekten af mindre offentligt forbrug 1995-2010*, notat udarbejdet til DA.

Danmarks Statistik (2011), *Offentlig produktion og produktivitet 2002-2009*, København.

Det Økonomiske Råd (2004), *Dansk Økonomi – Forår 2004*, København.

Det Økonomiske Råd (2009), *Dansk Økonomi – Efterår 2009*, København.

Det Økonomiske Råd (2010a), *Dansk Økonomi – Forår 2010*, København.

Det Økonomiske Råd (2010b), *Dansk Økonomi – Efterår 2010*, København.

Det Økonomiske Råd (2011a), *Dansk Økonomi – Forår 2011*, København.

Det Økonomiske Råd (2011b), *Dansk Økonomi – Efterår 2011*, København.

DI (2008), *Indsigt – Tema om løn*, København.

DI (2010), *Offentlig-privat samarbejde*, København.

DI (2011), *Effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver*, København.

DREAM (2011a), *Langsigtet økonomisk fremskrivning 2011*, København.

DREAM (2011b), *diverse notater fra DREAM udarbejdet på bestilling fra DA*, København. Se også [www.dream-model.dk](http://www.dream-model.dk).

Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen (2010) *Hierarkiet i det offentlige aftalesystem*, FAOS, København.

Ernst & Young (2010) *Analyse af funktionstilbud*, Udbudsrådet.

Finansministeriet (2003), *Budgetredegørelse 2003*, København.

Finansministeriet (2005), *Budgetredegørelse 2005*, København.

Finansministeriet (2008), *Budgetoversigt 1*, København

Finansministeriet (2010), *Økonomisk redegørelse. December 2010*, København.

Finansministeriet (2011a), *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*, København.

Finansministeriet (2011b), *Reformpakken 2020 – Kontant sikring af Danmarks Velfærd*, København.

Finansministeriet (2011c), *Aftaler om reformpakken 2020*, København.

Finansministeriet (2011d), *Status for konjunkturodsigterne og de offentlige finanser*, København.

Finanspolitiske rådet (2011), *Svensk finanspolitik 2011*, Stockholm.

Folketinget (2011), *Lov nr. 454 af 18. maj 2011*, København.

Fredericia Kommune (2011), *Længst muligt i eget liv*, <http://www.fredericiakom.dk/FredericiaKommune/Menu/borgerservice/aeldreogpensionister/laengstmuligtiegetliv.htm>.

Gribskov Kommune (2011), interview med kommunaldirektør Mogens Hegnvad.

Houlberg & Mouritzen (2011), *Kommunerne skal levere velfærd – men sidder i statens jerngreb*, AKF, København.

Indenrigsministeriet, *De kommunale budgetter og regnskaber*, <http://www.im.dk/Indenrigs/Komm-region-oeko/Budgetter-og-regnskaber.aspx>

International Monetary Fund (2010), *Denmark: 2010 Article IV Consultation – Staff Report*, Washington D.C.

KL (2009), *Kommuner til kamp mod sygefraværet*, København <http://www.kl.dk/ledelse/Artikler/64402/2009/10/Kommuner-til-kamp-mod-sygefravaret/>.

Konkurrencestyrelsen (2008), *Klar til konkurrence i kommunerne*, København.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011), *Konkurrence og forbrugerredgørelse 2011*, København.

KREVI (2011), *Effektivisering i folkeskolen. Muligheder og metoder*, København.

Larsen, Trine Pernille (2009), *Flexicurity from Individual's Work/Life Balance Perspective – Coping with the flaws in European Child- and Elder Care Provision*, København.

LO (2012), *LO's målprogram for 2012-2015*, København.

Lønkommissionen (2010), *Lønkommissionens redegørelse bind I*, København.

Madsen, Jørgen Steen et al. (1998), *Diversificering og konvergens mellem offentlig og privat – En analyse af vilkårene for arbejdsmarkedsrelationerne i de to samfundsmæssige hovedsektorer*, Politica, bind 30.

Madsen, Jørgen Steen & Due, Jesper (2006), *Fra stor-konflikt til barselsfond – Den danske model under afvikling eller fornyelse*, København.

McKinsey & Company (2010a), *Budgetanalyse af politiet 2009-2010*, København.

McKinsey & Company (2010b), *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*.

Medlingsinstitutet (2010), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2010*, Stockholm.

Mogensen, G.V. (2010), *Det danske velfærdssamfunds historie – tiden efter 1970*, København.

Nationalbanken (2010), *Nationalbankdirektør Nils Bernsteins tale ved Dansk Arbejdsgiverforenings beskæftigelseskonference 15. september 2010*, Egelund Slot.

Nielsen, Jeppe Agger og Andersen, Jørgen Goul (2006), *Hjemmehjælp – mellem myter og virkelighed*, Syddansk Universitetsforlag.

Nordisk Socialstatistisk Komité (2008/2009), *Social tryghed i de nordiske lande – omfang, udgifter og finansiering*, København.

OECD (2001), *Economic Growth: The Role of Policies and Institutions, Panel data. Evidence from OECD Countries*, OECD Economics Department, Working Papers No. 283, Paris.

OECD (2002), *Social Protection and Growth*, OECD Economic Studies no. 35, Paris.

OECD (2005) *Boosting growth through greater competition in Denmark*, Paris.

OECD (2011a), *Government at a Glance 2011*, Paris.

OECD (2011b), *Income Distribution and Growth-enhancing Policies*, Working Party no. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis.

OECD (2011c) *Going for Growth*, Paris.

OPP-nyt 2. halvår 2009, København.

Personalestyrelsen (2006), *Resultatløn betaler sig – en inspirationsguide om resultatløn*, København.

Rambøll (2009), *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne*, Udbudsrådet, København.

Regeringen (2011), *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag*, København.

SFI (2006), *De nye kommuners rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*, København.

Skattekommisionen (2009), *Lavere skat på arbejde. Skattekommisionens forslag til skattereform*, København.

Skatteministeriet (2011), Svar til skatteudvalget, Alm. Del spørgsmål 2, 25, 3 og 4, 2011-2012.

Skolens rejsehold (2010), *Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste*, København.

Socialstyrelsen (2011), *Äldre – vård och omsorg den 1. november 2010*, Stockholm.

Statistics Norway (2006), [www.ssb.no/emner/03/02/alegetj/tab-2006-10-09-05.html](http://www.ssb.no/emner/03/02/alegetj/tab-2006-10-09-05.html).

Strukturkommissionen (2004), *Strukturkommissionens betænkning, nr. 1434*, København.

Sundheds- og indenrigsministeriet (2010), *Kommunernes økonomiske samspil med staten*, København <http://www.sum.dk/Indenrigs/Komm-region-oeko/Samspil-med-staten.aspx>.

Tanzi, Vito (2005), *The economic role of the state in the 21st century*, Cato Journal, Vol. 25, No. 3 (Fall 2005).

Udbudsrådet (2010a), *Analyse af barriere for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor*, København.

Udbudsrådet (2010b), *Erfaringer med konkurrence om offentlige opgaver – overblik over eksisterende dokumentation af effekterne*, København.

UNI-C (2010), *Analyse af kommunernes udgifter pr. elev til folkeskolen*, København.

UNI-C (2011a), *Elevtal for grundskolen 2009/2010*, København.

UNI-C (2011b), *Institutioner rangordnet med hensyn til forskel mellem faktisk karaktergennemsnit og socioøkonomisk reference – opdelt på skoletype*, København.

Velfærdskommissionen (2004), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, København.

Velfærdskommissionen (2005a), *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, København.

Velfærdskommissionen (2005b), *Fremtidens velfærd – vores valg*, København.

Vækstforum (2010a), *Baggrundsnotat om produktivitet i den offentlige sektor*, København.

Vækstforum (2010b), *Vækst og fornyelse gennem øget konkurrence*, København.

Vækstforum (2011), *Ny vækst i Danmark – Hovedkonklusioner fra Vækstforum*, København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2009), *Den danske produktivitetsudvikling*, Økonomisk Tema nr. 8, København.

Danmark har verdens største offentlige sektor, og den fylder mere og mere af samfundsøkonomien. Den måde, den offentlige sektor er indrettet på, er ikke langtidsholdbar. En gennemsnitsdanske modtager igennem sit liv flere penge fra den offentlige sektor, end personen betaler tilbage.

En så stor offentlig sektor hæmmer væksten i den private sektor, fordi det høje skattetryk i for lille grad tilskynder til at arbejde og gøre en ekstra indsats. Samtidig er der mange offentligt ansatte og personer i den erhvervsaktive alder på overførselsindkomst. Det gør det sværere for private virksomheder at rekruttere den nødvendige arbejdskraft.

Fremtidens økonomiske udfordringer bliver forstærket af, at den demografiske udvikling modarbejder os i de kommende år. De erhvervsaktive skal forsørge betydeligt flere ældre. En nytænkning af den offentlige sektor skal bidrage til fundamentet for fremtidig velstand og velfærd og dermed sikre, at Danmark også fremover er et af verdens rigeste lande.

Arbejdsmarkedsrapport 2011 sætter fokus på de grundlæggende problemer i den offentlige sektor og peger på områder, hvor der er potentiale for at mindske udgifterne, modernisere overenskomsterne og effektivisere, så der kan frigives arbejdskraft til de private virksomheder.

## DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Vester Voldgade 113

1790 København V

Tlf. 33 38 92 24

daforlag@da.dk

www.daforlag.dk