

Den offentlige sektors relative størrelse og lønudviklingen for offentligt ansatte

Erik Gørtz

Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Odense Universitet

SUMMARY. After a brief discussion of some of the arguments for and against (1) parallel private and public wage increases and (2) some kind of an automatic regulator of the public wages, the article treats the implications of parallel private and public wage increases for the relative size of the public sector.

Indledning

Udviklingen i lønningerne for offentligt ansatte har tiltrukket sig stor opmærksomhed blandt de faktorer, som er af betydning for den offentlige sektors relative størrelse. Det er ikke unaturligt, at dette fordelingsspørgsmål har været genstand for stor interesse i den *almindelige politiske* – men endnu ikke i særlig høj grad i den økonomisk teoretiske – *diskussion*, idet de offentligt ansatte udgør en meget stor andel af den samlede arbejdsstyrke.

Debatten om disse problemer har formentlig i høj grad sit udspring i den af visse nærrede *frygt for*, at en parallel lønudvikling i den private og den offentlige sektor vil medføre *stadig stigende offentlig andel*. Spørgsmålet hænger ikke mindst sammen med, at der naturnødvendigt i den offentlige sektor er en langsommere produktivitetsstigning,¹ end der er i den private sektor. Om en parallel lønudvikling i den private og den offentlige sektor medfører, at den offentlige andel vil vokse, afhænger imidlertid næsten udelukkende af udviklingen i efterspørgselen efter offentlige produkter og ydelser pr. capita, cfr. dog note 6 nedenfor.

Det er ikke her tanken at komme ind på de aktuelle politiske spørgsmål. Kun nogle mere principielle spørgsmål, som rækker videre end til den øjeblikkelige problemstilling, skal tages op til en nærmere analyse.

1. Produktivitetsstigningen vil iøvrigt p.g.a. beregningsmæssige problemer være meget vanskelig at opgøre i den offentlige sektor. Selv om den givet er lavere end i den private sektor i gennemsnit er den dog nok noget undervurderet.

Relationen mellem lønningerne i den private og den offentlige sektor

Det er naturligvis ikke på forhånd givet, at der ikke fremover kan ske varige ændringer i lønstrukturen, således som dette i en række tilfælde er sket tidligere. For eksempel er det utvivlsomt, at departementscheferes relative løn er formindsket betydeligt i de sidste 50-100 år. For den store del af de offentligt ansatte er mulighederne for store ændringer i den relative løn imidlertid ikke uden videre til stede i det lange løb. Dette er en konsekvens af, at der som oftest er store muligheder for *flytning* mellem det offentlige og det private arbejdsmarked. Disse muligheder er måske ikke så store i det korte løb, således at man over en kortere årrække vil kunne presse offentligt ansattes lønninger en del ned i forhold til privat ansattes løn. Har man gjort dette, indtræder der imidlertid normalt med mellemrum noget i retning af *offentlige lønekspllosioner*, således som i 1958 og i midten af 1960'erne.

I de senere år er livslønnen før skat, men næppe efter skat, steget noget stærkere for akademikergrupperne end på det øvrige arbejdsmarked.² Denne forskel i stigningstakt er af størrelsesordenen 5-10 pct. i perioden 1960-70. Det er meget vel muligt, at denne udvikling vil blive redresseret i de kommende år med overproduktion af akademikere. Dette mindre aspekt af sagen kan imidlertid ikke medføre, at man skal sætte sin lid til en væsentlig svagere offentlig end privat lønudvikling, især ikke på de store områder, hvor arbejdsmarkedet er fælles. I denne forbindelse er det således vigtigt at vurdere størrelsen af den del af markedet, hvor muligheden for skift mellem privat og offentlig ansættelse er betydelig. En sådan vurdering munder formentlig ud i det resultat, at overgangsmulighederne for hovedparten af grupperne er betydelige på langt sigt. Skulle det således lykkes at holde stærkt igen på lønudviklingen for offentligt ansatte kan resultatet på længere sigt meget vel blive, at den offentlige sektor ikke har mulighed for at *rekruttere* arbejdskraft af tilfredsstillende kvalitet. En sådan udvikling ville let kunne modvirke de besparelsesintentioner, som måtte ligge i, at de offentligt ansattes løn eventuelt udviklede sig langsommere end lønningerne på det private arbejdsmarked.

Reguleringsmekanisme

Om en parallel udvikling i lønningerne i den private og den offentlige sektor fremkommer ved en egentlig *reguleringsmekanisme*, hvor offentligt ansattes lønninger forhøjes i takt med lønnen på det private arbejdsmarked, således som

2. Jfr. Erik Gørtz og John Vibe-Pedersen: Livsindkomstberegninger og deres betydning, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1973.

Jørgen Pedersen har talt for, eller om udviklingen blot bliver det sandsynlige resultat af en normal forhandlingsprocedure, er et åbent spørgsmål. Det skal blot nævnes, at problemet om samtidighed i forhandlingerne og garantier for, at andre grupper ikke efterfølgende får stærke indkomststigninger, hvis man viser tilbageholdenhed på det private arbejdsmarked, vil blive løst i tilfælde, hvor en egentlig reguleringsmekanisme er etableret. Hele *samtidigheds- og garantiproblemet* har spillet en stor rolle for lønmodtagerorganisationerne i forbindelse med tidligere indkomstpolitiske overvejelser. Disse problemer vil blive elimineret ved en egentlig reguleringsmekanisme. Heroverfor står imidlertid, at det er vanskeligt at afgøre, hvilket indeks, der skal benyttes, samt at eventuelle i den store sammenhæng mindre betydende tendenser til varige ændringer i lønstrukturen vil kunne hæmmes.

Det ovenfor behandlede spørgsmål må ikke forveksles med *dyrtidsregulerings-spørgsmålet*. Det må understreges, at i perioder, hvor pristallet stiger på grund af stigende importpriser og deraf følgende bytteforholdsföringelse overfor udlandet, er dyrtidsregulering for offentligt ansatte lige så uheldig som for andre ud fra et ønske om ligelig fordeling af den samlede realindkomstnedgang.³

Konsekvenser for den offentlige sektors relative størrelse

Til belysning af en parallel privat og offentlig lønudviklings konsekvenser for den offentlige sektors relative størrelse er i tabel 1 konstrueret et regneeksempel, som er overordentlig skematisk, men dog alligevel belyser problemstillingen.

I eksemplet er efterspørgselskomponenterne i udgangsåret (år 0) 20, 30 og 50 henholdsvis for offentlige tjenester, offentlige varer og private varer.⁴ Der bortses altså fra private tjenester, hvilket ikke påvirker analysens resultater væsentligt. Konsekvenserne af at tjenesteandelen er væsentlig større i den offentlige end i den private sektor kan meget vel belyses ved en antagelse om en forholdsvis lille tjenesteandel i den offentlige sektor og ingen tjenesteandel i den private sektor. Den offentlige andel er således ialt 0,5.

3. Set ud fra et konkurrencehensyn er det ikke umiddelbart så betænkeligt at dyrtidsregulere offentligt som privat ansattes løn (jfr. diskussionen om regulering af transfereringerne). Set i et længere perspektiv, hvor lønforskelle og forskelle i lønudvikling påvirker arbejdskraftens fordeling, kan konkurrencevirkninger dog alligevel blive aktuelle ved dyrtidsregulering af offentligt ansattes løn.

4. Som man ser er fordelingen i udgangsåret valgt temmelig tilfældigt, hvilket er uden betydning for den følgende argumentation. Om specielt posten offentlige varer skal det nævnes, at transfereringerne kan opfattes som værende dækket heraf, idet pensionisters og andre transferingsmodtageres forbrug kan behandles som offentligt køb af varer m.m. med virkninger for den offentlige sektors relative størrelse og for skattetrykspørgsmålet som omtalt nedenfor.

Eksemplets forudsætninger er i øvrigt, at der er en vækst i arbejdsstyrken på 1 pct., at produktivitetstigningen ved vareproduktionen er 4 pct., mens der ingen produktivitetstigning er ved produktion af offentlige tjenester. Det er endvidere forudsat, at lønstigningen i alle sektorer er 9 pct., og at lønkvoten er uændret i alle sektorer. I eksempel (a) er personalefordelingen forudsat uændret, mens produktionsresultatets fordeling er uændret i eksempel (b). Som følge af forudsætning 2, 3 og 4 er prisudviklingen for offentlige tjenester 9 pct., mens priserne i vareproduktionen stiger ca. 5 pct.

I tilfælde (a) ser man, at uændret *personalefordeling* ved fremstillingen af de forskellige efterspørgselskomponenter implicerer uændret fordeling af *national-*

TABEL 1. *Regneeksempel for udviklingen i offentlig andel af nationalproduktet*

	År 0		År 1					
			a		b			
		Per- sonale- andel	Nationalprodukt- andel		Per- sonale- andel	Nationalprodukt- andel		
Efterspørgsels- komponenter		Faste priser	Løb. priser	Faste priser	Løb. priser			
Off. tjenester	20	20,2	20,2	22,0	20,8	20,8	22,7	
Off. varer	30	30,3	31,5	33,0	30,1	31,3	32,8	
Private varer	50	50,5	52,5	55,0	50,1	52,1	54,6	
Ialt	100	101,0	104,2	110,0	101,0	104,2	110,1	
Off. andel	0,5	0,5	0,496	0,5	0,504	0,5	0,504	
Off. tj.andel	0,2	0,2	0,194	0,2	0,206	0,2	0,206	

ANM.: Forudsætninger: (1) 1 pct. vækst i arbejdsstyrken. (2) 4 pct. produktivitetstigning ved produktion af såvel private som offentlige varer, ingen i offentlige tjenester. (3) Lønstigning ens i alle sektorer 9 pct. (4) Lønkvoten konstant i alle sektorer. (5) Eksempel (a) personalefordelingen uændret, (b) produktionsresultatets fordeling uændret. (6) Som følge af forudsætning 2, 3 og 4 prisudvikling: (a) Off. tjenester 9 pct. (b) Vareproduktion ca. 5 pct. (7) Tabellen bygger i øvrigt på en antagelse om ens lønkvote i alle sektorer. Dette sidste er uden betydning for andelene i løbende priser og dermed skatetrykket. Her er forudsætningen om lønkvotes konstans afgørende. For specielt væksten i de off. tjenester i faste priser er det endvidere af betydning, at det er forudsat, at der ikke anvendes kapital og ikke forekommer produktivitetsskridt i forbindelse med produktionen af off. tjenester. I virkelighedens verden, hvor dette er tilfældet i begrænset omfang, opstår der som følge heraf en begrænset vækst i de off. tjenester pr. capita selv ved uændret personalefordeling.

produktet i løbende priser, således at den offentlige andel er uændret både når vi ser på varer og tjenester og på tjenester isoleret. Da der imidlertid ikke ved offentlige tjenesteydelser er produktivitsfremskridt involveret, medfører dette, at der i faste priser kommer forholdsvis flere varer til privat forbrug ud som produktionsresultat, mens den offentlige andel som følge af faldende andel af offentlige tjenester formindskes. Ser man på andelen nederst i tabellen, er den offentlige andel faldet til ca. 49,6 pct. som følge af et endnu større fald i den offentlige tjenesteandel. Andelen af private varer er derimod steget til 50,4 pct. (100 minus 49,6 pct.). Andelen af offentlige varer er også steget ganske svagt.

Man kan imidlertid tvivle på, at man ved uændret personaleandel vil nå frem til en optimal situation, idet situationen er ensbetydende med, at der ved stigninger i realindkomsten pr. capita ikke efterspørges flere offentlige tjenester pr. capita, mens vareefterspørgslen stiger mere end proportionalt med realindkomstudviklingen.

I eksempel (b) ser man imidlertid, hvad resultatet af en uændret *fordeling af produktionsresultatet*, d.v.s. af en uændret fordeling af *nationalproduktet i faste priser*, ville blive. Man ser, at dette implicerer, at næsten hele personaletilgangen som følge af vækst i arbejdsstyrken må allokeres til offentlige tjenesteydelser, mens arbejdskraften ved offentlige varer og private varer er stort set uændret. Dette implicerer yderligere, at nationalproduktfordelingen i løbende priser er til gunst for den offentlige sektor, ikke mindst de offentlige tjenester, mens de private varer falder i andel. Det er netop i en situation som denne, at man kan forestille sig, at der er brug for et forøget skattetryk. Mens nemlig nationalproduktet i løbende priser og (ved uændrede skatteprocenter) den disponible indkomst alt i alt stiger med godt 10 pct., stiger vareproduktionen kun med godt 9 pct. Med mindre forbrugstilbøjeligheden er faldende, vil skattetrykket skulle forøges. Man skal derfor tro på noget i retning af stagnationsteoretiske synspunkter for at regne med, at der ikke heri ligger et behov for øget skattetryk. De senere års udvikling – klart trukket op i forbindelse med PP₂ – synes ikke at kunne give basis for tilslutning til *stagnationsteoretiske betragtninger*, og det er derfor ejendommeligt, at disse betragtninger har kunnet finde øget genklang i de senere år i ganske vist *snævre, dogmatisk prægede kredse*.

Af de to eksempler forekommer (a) klart urealistisk, idet det skulle være mærkværdigt, om behovet for offentlige tjenester slet ikke vokser ved realindkomststigninger. Eksempel (b) forekommer mere realistisk end (a). Dog synes der alligevel at være grund til at komme med et par forbehold. På den ene side er det vel en kendt sag, at tertiære produkter såsom tjenesteydelser har forholdsvis store indkomstelasticiteter, hvilket trækker i retning af stærkt forøgede andele

af offentlige tjenester. Omvendt stiger disse imidlertid stærkere i pris, hvilket skulle trække i den modsatte retning.⁵

Konklusion

Alt i alt forekommer det rationelt at overveje problemstillingen indenfor sådanne rammer, hvor en stigende offentlig sektor er *resultatet af en bevidst prioriteringspolitik*. Man har imidlertid i den offentlige debat hørt andre synspunkter i denne sammenhæng, således frygt for, at der heri skulle ligge noget i retning af en *tidsindstillet bombe i økonomien*. Man ser imidlertid, at hvis personaleandelene og dermed fordelingen af nationalproduktet i løbende priser er uændret, vil der ikke på dette område opstå problemer. Det er først, når man ansætter større offentligt personale pr. capita, at der opstår skattetryksproblemer.⁶ Dette hænger sammen med den offentlige sektors mindre produktivetsfremskridt og altså denne sektors mindre egnethed for mekanisering. Problemstillingen er imidlertid *ikke særegen for offentlige tjenester*, men gør sig gældende også for en lang række liberale og servicebetonede private erhverv. I debatten fremføres det imidlertid ikke med tilsvarende vægt, at lavere produktivetsstigning for eksempel i banker, liberale erhverv, varedistribution o.s.v. skulle medføre, at indkomstudviklingen i de pågældende sektorer skulle være svagere end i sektorer, der især egner sig for mekanisering. Af tilsvarende grunde som ovenfor anført ville noget sådant formentlig heller ikke her være muligt i særlig stort omfang i det lange løb.

Det er sikkert mere det faktum, at offentlige ydelser finansieres på en anden måde end private tjenesteydelser m. v., der giver anledning til at trække synspunkter som de anførte frem i debatten. Den skitserede problemstilling synes derfor snarere at være et *memento i forbindelse med den politiske afgørelse af, om ekspansionen i den offentlige sektor er i takt med befolkningens ønsker*. Hvis man nemlig i det lange løb fra politisk side skulle ekspandere en i øvrigt for befolkningen ret ugenomsigtig offentlig sektor i modstrid med befolkningens præferencer kan der *heri* på længere sigt tænkes at ligge noget i retning af en tidsindstillet bombe begravet, nemlig i form af en politisk reaktion. Hele dette problem

5. Ser man bort fra virkningen af ændrede prisforhold, hvilket selvfølgelig er ukorrekt, kan det måske illustrere problemstillingen at påpege, at eksempel (a) i så fald svarer til en situation med en indkomstelasticitet på nul for offentlige tjenester, mens eksempel (b) svarer til en situation med indkomstelasticiteter på én for alle komponenter.

6. Bemærk i øvrigt, at der formentlig kan ske et lille fald i skattetrykket, hvis den offentlige sektor opretholder uændret absolut omfang af varer og tjenester pr. capita, idet produktivetsfremskridt også finder sted ved produktionen af de varer, som det offentlige køber. Dette resultat er forskelligt fra, hvad flere forfattere er nået til.

må derfor stå meget centralt i perspektivplanovervejelserne. Spørgsmålet om den relative lønudvikling i den offentlige sektor har da også snarere fået en plads i den almindelige politiske diskussion, og man kan sikkert ikke realistisk regne med, at der er særlig store muligheder for at lette skattetryksproblemerne ad den vej. Det synes derfor mest rationelt at konkludere, at hvis den politiske beslutningsproces skulle føre til et ønske om ekspansion af den offentlige sektor og dermed behov for ændring af skattetrykket, så er dette et resultat, man må finde sig i. Hvis befolkningen nærer egentlige *ønsker* om et større omfang af offentlige tjenester, er det vel ikke unaturligt, at den også må *betale for disse ønsker*. Det vigtigste problem er derfor politisk at klarlægge, hvorledes befolkningens præferencer egentlig er på dette område, og om den ønsker gratisprincip og subsidiepolitik med deraf følgende skattefinansiering eller ej.