

Analyse | kraka

30. juni 2015

Udflytning af statslige arbejdspladser – skaber det jobs i den private sektor?

Af Edith Madsen

En udflytning af statslige arbejdspladser fra hovedstadsområdet vil ikke øge antallet af jobs i den private sektor i de områder, hvortil udflytningen sker. Det er hovedkonklusionen i en undersøgelse af et omfattende forsøg fra Storbritannien. Her udflyttede man 20 pct. af de statslige arbejdspladser fra London-området i perioden 2004-2010. I en dansk kontekst vil det svare til en udflytning af ca. 11.500 statslige arbejdspladser fra København.

Hovedkonklusionerne fra Storbritannien er:

- Der er ingen effekt – hverken positiv eller negativ – på antallet af jobs i den private sektor.
- Der sker en mindre omfordeling mellem brancher i den private sektor.
- Der er en lille positiv effekt på specifikke serviceerhverv.
- Der er en lille negativ effekt på fremstillingserhverv.

Fakta om den geografiske placering af jobs i den offentlige sektor i Danmark:

- 30 pct. af de statslige jobs ligger i København.
- På landsplan udgør beskæftigelsen i staten 7,7 pct. af den samlede beskæftigelse. København ligger markant højere, og her er tallet 14,3 pct.
- På landplan udgør beskæftigelsen i den offentlige sektor 35,3 pct. af den samlede beskæftigelse. For København er tallet 38,7 pct. og altså ikke meget højere end landgenomsnittet.

Kontakt

Ledende økonom, PhD
Edith Madsen
Tlf. 3147 4296
E-mail em@kraka.org

Udflytning er en del af regeringsgrundlaget

1. Baggrund

Det netop fremlagte regeringsgrundlag indeholder blandt andet forslag, der omhandler udfordringerne i forhold til at skabe en mere ligelig geografisk fordeling af jobs og vækst i Danmark. Regeringen ønsker i denne sammenhæng blandt andet at udflytte statslige arbejdspladser og skriver:

”Statslige arbejdspladser er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at skabe vækst og udvikling i et område. Det er grundlæggende aktiviteten i det private erhvervsliv, der skaber og driver vækst. Omvendt kan en decentral placering af de statslige arbejdspladser bidrage til at skabe mere aktivitet. Regeringen vil arbejde for, at der placeres flere statslige arbejdspladser uden for hovedstadsområdet.”

Det må forstås som, at regeringen ønsker at anvende udflytning af statslige arbejdspladser fra hovedstadsområdet som et politisk instrument til at øge antallet af jobs og skabe vækst i de geografiske områder, hvortil udflytningen sker.

Effekten i den private sektor er central

En ændret geografisk placering af statslige arbejdspladser vil øge antallet af jobs i den offentlige sektor i nogle områder og mindske det i andre områder. Som nævnt i regeringsgrundlaget, er et relevant spørgsmål i forhold til jobskabelse, hvordan placeringen af statslige arbejdspladser påvirker den private sektor i de berørte områder. Mindskes antallet af jobs i den private sektor (en såkaldt crowding-out effekt) eller øges antallet af jobs i den private sektor (en multiplikator effekt)?

Langt hovedparten af de statslige arbejdspladser findes i hovedstaden

Ifølge tal fra Danmarks Statistik er ca. 192.000 personer beskæftigede i staten. For ca. 57.600 af disse – svarende til ca. 30 pct. af det samlede antal beskæftigede i staten – er arbejdspladsen placeret i København by¹, jf. Tabel 1. De ansatte i staten varetager opgaver i forhold til blandt andet centraladministration, forsvar, politi og ungdoms- og videregående uddannelser. Den resterende del af beskæftigelsen udgøres af resten af den offentlige sektor (herunder regioner og kommuner) samt den private sektor. Set i forhold til den samlede beskæftigelse udgør beskæftigelsen i staten på landsplan 7,7 pct. Byen København skiller sig ud fra resten af landet ved at have en markant højere andel med beskæftigelse i staten, 14,3 pct. landsdele. Det er vigtigt at bemærke, at andelen med beskæftigelse i den offentlige sektor under et (stat, region, kommune) ikke er markant anderledes i København by end i resten af landet. Den er 38,4 pct. i København by og 35,3 pct. på landsplan. Målt på denne parameter skiller Bornholm sig ud ved at have en høj andel på 47,1 pct. af den samlede beskæftigelse i den offentlige sektor.

¹ Byen København består af kommunerne: København, Frederiksberg, Dragør og Tårnby

Tabel 1 Beskæftigede lønmodtagere opdelt på sektor og arbejdsstedsområde, november 2013

Landsdel	Beskæftigede						Andel af statslige arbejdspladser	
	Stat		Øvrig offentlig		Privat		Samlet	
	1000 pers.	Pct.	1000 pers.	Pct.	1000 pers.	Pct.	1000 pers.	Pct.
Byen København ¹⁾	57,6	14,3	97,6	24,3	247	61,4	402	30,0
Københavns omegn	17,5	5,8	75,3	24,9	209	69,3	302	9,1
Nordsjælland	7,5	4,8	48,3	30,9	101	64,3	156	3,9
Bornholm	1,4	9,1	5,7	38,0	8	52,9	15	0,7
Østsjælland	6,0	6,8	26,6	30,1	56	63,1	88	3,1
Vest- og Sydsjælland	12,8	6,4	66,9	33,4	121	60,2	200	6,7
Fyn	12,8	6,7	59,4	31,1	119	62,2	191	6,7
Syddjælland	18,2	5,7	85,0	26,7	215	67,6	319	9,5
Østjylland	24,9	6,7	103,3	27,7	244	65,6	372	13,0
Vestjylland	13,8	7,1	49,3	25,3	132	67,7	195	7,2
Nordjylland	18,7	7,6	71,2	28,9	156	63,5	246	9,7
Hele landet	192	7,7	689	27,6	1.613	64,7	2.494	100

Anm.: Både fuldtids- og deltidsbeskæftigede. 1) Byen København består af kommunerne København, Frederiksberg, Dragør og Tårnby
 Kilde: RAS, Statistikbanken, Danmarks Statistik.

2. Effekten af udflytning af statslige arbejdspladser

Samlet dansk undersøgelse udestår

Der er på nuværende tidspunkt ikke lavet undersøgelser af, hvad de udflytninger af statslige arbejdspladser, der allerede har fundet sted i Danmark har betydet for jobskabelsen i de berørte lokalområder. Derfor ser vi på erfaringerne fra udlandet og specielt et engelsk studie, der undersøger en faktisk gennemført udflytning i stor skala. Der er generelt få studier, der har undersøgt effekten af en udflytning af statslige arbejdspladser på den private sektor. Det engelske studie gør dette.

Vigtig engelsk erfaring

I Storbritannien har man i perioden 2004-2010 ændret den geografiske placering af ca. 25.000 stillinger i den offentlige sektor ved at flytte dem fra London og Sydøstengland til andre områder af landet. De 25.000 stillinger svarer til ca. 20 pct. af det oprindelige antal stillinger i den offentlige sektor i London og Sydøstengland. Den nye fordeling øgede antallet af stillinger i den offentlige sektor med ca. 25 pct. point i de berørte områder. Det er dermed en betydelig ændring af den geografiske placering af offentlige arbejdspladser. I en dansk kontekst svarer det til at flytte ca. 11.500 statslige arbejdspladser ud af København. Til sammenligning vedrørte SKATs udflytning til Ringkøbing i 2007 ca. 200 arbejdspladser.

Formål at stimulere vækst og beskæftigelse

I Storbritannien har formålet til dels været at bruge udflytningen som et instrument til at stimulere jobskabelsen og modvirke affolkningen i områder med faldende befolkningstal og lav økonomisk vækst. Det var først og fremmest arbejdspladser inden for offentlig administration og forsvar, der blev omplaceret.

Ingen samlet effekt på privat jobskabelse

Et forskningsprojekt fra Spatial Economics Research Centre på London School of Economics (LSE)² har undersøgt effekten på jobskabelsen i den private sektor i de berørte områder. Hovedkonklusionerne fra dette studie er:

² Faggio, G., 2014. Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a place-based policy. Working Paper, LSE.

- Der kommer – ikke overraskende – ekstra statslige job i de områder, hvortil udflytningen sker.
- Der er ingen påviselig effekt på det totale antal job i den private sektor.
- Udflytningen har haft en lille effekt på den lokale branchesammensætning.
- Der er en lille negativ effekt på antallet af jobs i fremstillingserhverv på 3-8 pct.point.
- Der er en lille positiv effekt på antallet af jobs i nogle serviceerhverv, konsulent- og advokatbistand, men kun meget lokalt inden for 0-1 km. Effekten er på 1-3 pct.point.

Alt i alt er der således ingen påviselig effekt på den samlede jobskabelse i den private sektor – hverken positiv eller negativ - ved at udflytte statslige arbejdspladser. Der er en direkte effekt på antallet af jobs i den offentlige og private sektor under et, som er de ekstra statslige arbejdspladser. Desuden sker der en mindre omfordeling mellem brancher i den private sektor fra fremstillingserhverv til specifikke serviceerhverv.

Hvordan kunne det virke?

En eventuel positiv effekt i den private sektor kan i princippet opstå på grund af øget lokal efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser enten som et resultat af en forøgelse i lokal bosætning (via forbrug) og/eller en forøgelse i lokal offentlig produktion (som den private sektor leverer varer og tjenesteydelser til). I det engelske studie er der ingen positiv effekt på de erhverv, som forventes at blive påvirket af øget lokal bosætning. Der er en begrænset positiv effekt på de erhverv, der leverer serviceydelser til den offentlige produktion. Fortolkningen i LSE-undersøgelsen er, at de ekstra medarbejderne i de udflyttede områder vælger at bosætte sig i andre områder længere væk fra deres arbejdsplads. Dette understreger, at placeringen af arbejdspladser kun i et vist omfang kan bruges til at påvirke bosætningen.

Bosætning afgørende for kommunernes økonomi

Man ved fra andre studier, at særligt højtuddannede finder de større byer attraktive i bosætningsmæssig sammenhæng på grund af deres udbud af butikker, restauranter og kultur. Man kan derfor forestille sig, at nye medarbejdere i de udflyttede områder vælger at bosætte sig i en større by og pendle til deres arbejdsplads. For den enkelte kommune udgør beboernes indkomstskatter en stor del af indtægterne. Dermed vil en omplacering af arbejdspladser ikke nødvendigvis løse udfordringerne i de kommuner, der oplever affolkning og dermed faldende indtægter.

Yderligere effekter bør vurderes:

Det skal understreges at LSE-undersøgelsen ikke indeholder en egentlig cost-benefit analyse af, hvorvidt det alt i alt er god ide at udflytte statslige arbejdspladser. Det er kun en analyse af, hvad det betyder for jobskabelsen i den private sektor helt lokalt.

Effekter i fraflytningskommunerne,...

I afvejningen af de samlede samfundsøkonomiske fordele og ulemper ved en ændret placering af statslige jobs skal man ud over den lokale effekt også medregne effekten i andre områder. For eksempel effekten i områderne, hvorfra man flytter de statslige jobs.

... samlokaliseringseffekter, ...

Derudover er ikke bare antallet af jobs i den private sektor, men produktiviteten i disse jobs – og også i de offentlige jobs - et relevant mål for den samlede effekt på arbejdsmarkedet. Man må forvente, at en geografisk spredning af arbejdspladser samlet set vil have en negativ effekt på produktiviteten. Det skyldes, at en høj jobkoncentration giver en høj produktivitet pga. vidensdeling, bedre match mellem arbejder og job, m.m.

... og trængsels-effekter på boligmarkedet og på vejene

De positive effekter ved en spredning af arbejdspladser er, at de modvirker de negative effekter ved høj koncentration af jobs og befolkning (trængsel på vejene og stor efterspørgsel efter boliger). Disse yderligere positive og negative effekter opgøres ikke i det engelske studie.