

Analyse | kraka

13. august 2015

Fordeling af statslige arbejdspladser

Af Nicolai Kaarsen og Edith Madsen

Regeringen planlægger at udflytte statslige arbejdspladser. En tidligere analyse fra Kraka gennemgik erfaringerne fra et engelsk forskningsprojekt, der viser, at udflytning af offentlige arbejdspladser til yderområder ikke har nogen effekt på den lokale beskæftigelse i den private sektor. I denne analyse undersøges den geografiske fordeling og uddannelse for dem, som arbejder i staten generelt og i den del af staten, som bl.a. omfatter skattecentre, styrelser og andre typer af institutioner, som har været omtalt i den politiske debat som værende egnede til udflytning.

- Antal statsansatte i forhold til det samlede antal beskæftigede er godt 9 pct. i bykommuner og omtrent 6-7 pct. i mellem-, land- og yderkommuner.
- Der er i debatten særlig fokus på udflytning af "styrelseslignende" institutioner. Denne gruppe omfatter ministerier, styrelser o.l. og udgør 12,8 pct. af de i alt 215.000 statslig ansatte. I bykommunerne udgør de 1,6 pct. af den samlede beskæftigelse mod 0,4 pct. i mellemkommunerne, 0,3 pct. i landkommunerne og 0,65 pct. i yderkommunerne. Der er altså tale om en begrænset del af det samlede arbejdsmarked – især uden for byerne. Overraskende nok, er andelen højere i yderkommuner end i mellem- og landkommuner. Der er dog tale om få observationer, hvorfor dette resultat er usikkert.
- Når man ser på statsansatte i styrelser o.l. er de højtuddannede kraftigt overrepræsenterede i byerne. I bykommunerne har 45 pct. en lang videregående uddannelse eller højere. De samme tal for mellem-, land og yderkommunerne er hhv. 13, 17 og 14 pct. Det kan hænge sammen med, at statsadministrationen ligger i København. For alle beskæftigede udgør dem med lang videregående uddannelse hhv. 13 pct. i bykommunerne, 5-6 pct. i mellem- og landkommuner og 4 pct. i yderkommunerne. Det tyder på, at en flytning af statslige arbejdspladser kan forhøje andelen af højtuddannede i yderområderne, om end der typisk vil være tale om en begrænset effekt, da de statsligt ansatte udgør en lille del af den samlede beskæftigelse.

Kontakt

Økonom
Nicolai Kaarsen
Tlf. 4297 9626
E-mail nk@kraka.org

Økonom
Edith Madsen
Tlf. 3147 4296
E-mail em@kraka.org

1. Baggrund

Planlagt udflytning af arbejdspladser

Regeringen planlægger at udflytte statslige arbejdspladser fra hovedstadsområdet. Udover at skabe en mere ligelig geografisk placering af statslige arbejdspladser er formålet at anvende udflytningen som et redskab til at skabe både befolkningsmæssig og økonomisk vækst i de områder, hvortil udflytningen sker.

Engelske erfaringer: Ingen effekt på privat beskæftigelse

En tidligere Kraka analyse gennemgik en engelsk undersøgelse, der har analyseret effekten på beskæftigelsen i den private sektor ved en udflytning af offentlige arbejdspladser. Udflytningen vedrørte 20% af de offentlige arbejdspladser (hovedsageligt administration og forsvar) i London og Sydøstengland. På trods af omfanget var der ingen effekt på beskæftigelsen i den private sektor i de områder, hvortil udflytningen skete. Ifølge dette resultat kan man ikke anvende udflytning af statslige arbejdspladser som et redskab til at skabe vækst i geografiske områder, der oplever affolkning og økonomisk nedgang.

Men den geografiske fordeling af offentlige jobs ændres

Undersøgelsen viser også, at antallet af offentlige arbejdspladser øges ved udflytning nogenlunde i forholdet 1 til 1. Altså hvis der flyttes 200 jobs, er der 200 flere offentlige jobs i tilflytningskommunen og 200 færre i fraflytningskommunen. Dermed kan udflytning bruges som instrument til at ændre den geografiske fordeling af offentlige arbejdspladser, om end det ikke tyder på, at dette har konsekvenser for antallet af private jobs.

Denne analyse

I denne analyse beskrives den nuværende geografiske fordeling af statslige arbejdspladser på forskellige typer af kommuner. Derudover undersøges det samlede omfang og den geografiske fordeling af "styrelseslignende" statslige institutioner, der blandt andet omfatter de styrelser og institutioner, der har været nævnt i forbindelse med en udflytning. Desuden analyseres uddannelsesniveaue for gruppen af ansatte i styrelseslignende institutioner fordelt på by-, mellem- og land- og yderkommuner.

2. Statsansatte i styrelser og lignende statslige institutioner

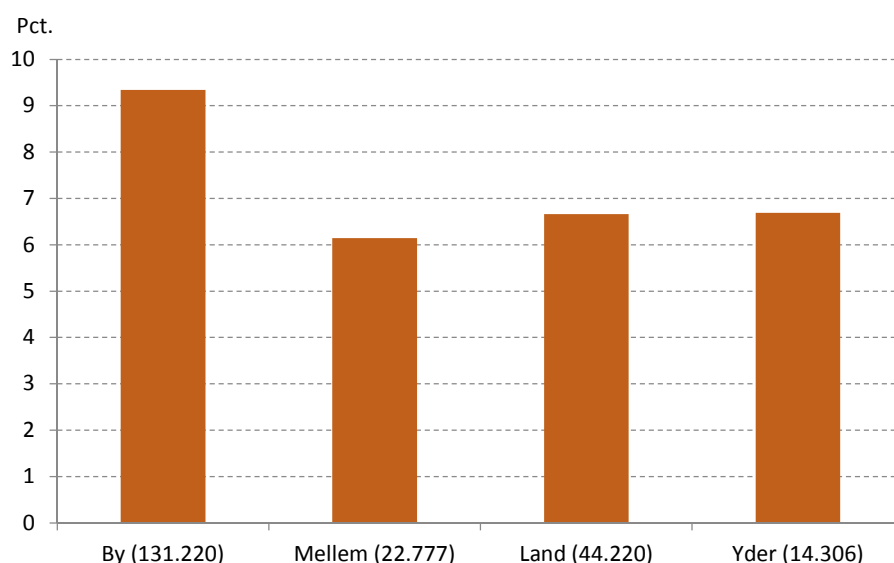
Staten udgør 9 pct. af alle jobs i byerne og 6-7 pct. uden for

Ud af de i alt 212.500 statslige arbejdspladser ligger 131.000 i en bykommune, jf. Figur 1.¹ Kommunetypologien, der anvendes, er baseret på Danmarks Jorbrugsforsknings (2007) opdeling, som bl.a. blev anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter.² Appendixet viser et kort over kommunertyperne. Målt i forhold til antal beskæftigede er andelen af statslige arbejdspladser i bykommunerne godt 9 pct. og omtrent 6-7 pct. i de resterende kommunetyper. Dermed er der en overrepræsentation af statslige arbejdspladserne i de store byer, hvilket bl.a. skyldes, at det meste af statsadministrationen er placeret i København. Når overrepræsentationen ikke er større, kan det skyldes, at en række statslige jobs i f.eks. politi, gymnasier, forskellige uddannelsesinstitutioner og forsvar er mere jævnt over landet end f.eks. jobs i statsadministrationen.

¹ Her er kun medtaget statslige arbejdspladser der leverer ikke-markedsmæssige ydelser (funktionskode 31 og 33). Selvejende offentlige virksomheder, der producerer varer og tjenester til markedspriser er ikke medregnet. Hvis de tages med, er billedet nogenlunde det samme: Bykommunerne ligger på 9,6 pct., mellemkommunerne på 6,3 pct., landkommunerne på 6,7 pct., og yderkommunerne på 6,8 pct.

² Danmarks Jordbrugsforskning, 2007, "Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikt".

Figur 1 Statslige arbejdspladser som andel af beskæftigelse fordelt på kommune type. November 2012



Anm.: Kommunetyperne følger Danmarks Jorbrugsforsknings (2007) opdeling, som bl.a. blev anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter. Appendikset viser et kort over kommunetyperne.

Kilde: Egne udtræk på baggrund af registerdata fra Danmark Statistik

Statslig ansatte i styrelser o.l...

I den politiske debat har det været på tale at udflytte en række forskellige styrelser og lignende statslige institutioner, som f.eks. Vejdirektoratet, Danmarks Meteorologiske Institut mv. For at udvælge denne type af institutioner tages udgangspunkt i Dansk Folkepartis liste over statslige styrelser mv., der er egnet til udflytning. Til denne liste tilføjes tre større institutioner, som er blevet udflyttet i løbet af de senere år.³ Denne analyse ser på alle statslige ansatte, der arbejder i de brancher, som institutionerne ligger i. Dermed fokuseres på jobs i statslige institutioner af samme type som dem, der har allerede er udflyttet eller har været omtalt som udflytningsegne i den offentlige debat.

... udgør 12,8 pct. af alle statslige ansatte

Der er i alt 27.477 personer ansat i denne type institutioner svarende til 12,8 pct. af alle statslige ansatte, jf. Tabel 1. I tabellen er de angivet i den øverste linie, i det følgende angives de som "styrelser o.l.". Gruppen indeholder også institutioner som ministerier, der typisk ikke diskuteres som udflytningspotentiale. 60,3 pct. af de statslige ansatte arbejder i "ikke-integrerede statsejede institutioner", som bl.a. omfatter universiteter, kirker og forskningsinstitutioner. Derudover arbejder 25,9 pct. i "integrerede statsejede institutioner i andre brancher", der bl.a. omfatter politi, retsvæsen og forsvar.

³ Et betalingscenter i Skat er flyttet til Ringkøbing, Sikkerhedsstyrelsen er flyttet til Esbjerg og Statsforvaltningen til Guldborgsund.

Tabel 1 Antal statslige arbejdspladser fordelt på institutionstype. November 2012.

Institutionstype	Antal	Andel af alle statslige arbejdspladser (pct.)	Andel af alle offentlige arbejdspladser (pct.)
Integrerede statsejede institutioner, hvor branchen omfatter institutioner, som er udflyttet eller hvor udflytning har været på tale (styrelser, ministerier o.l.)	27.477	12,8	3,0
Integrerede statsejede institutioner i andre brancher (politi, retsvæsen, forsvar mv.)	55.640	25,9	6,0
Statslige og kvasi-statslige selvejende institutioner, alle brancher (universiteter, kirker, forskningsinstitutioner, gymnasier mv.)	129.321	60,3	14,0
Sociale kasser eller fonde	2.186	1,0	0,2
Statslige arbejdspladser i alt	214.624	100,0	23,2
Offentlige arbejdspladser i alt	925.191		100,0

Anm.: Opdelingen af statslige arbejdspladser på institutionstype er foretaget på baggrund af branche og funktionskode og beskrevet i Boks 1.

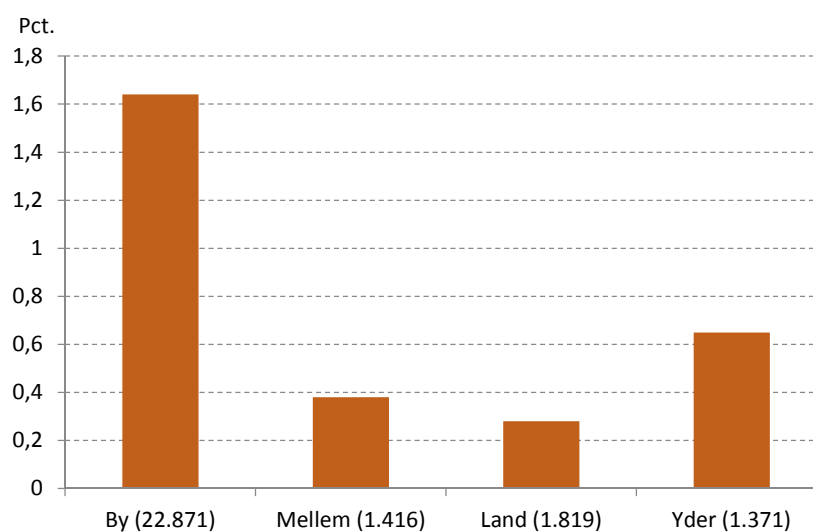
Kilde: Egne udtræk på baggrund af registerdata fra Danmark Statistisk.

Relativt få ansatte i styrelser o.l. uden for de store byer

Knap 23.000 ud af de i alt 27.500, der er ansat i styrelser o. l., er ansat i en bykommune, jf. Figur 2. Statsligt ansatte i styrelser o.l. er overrepræsenterede i byerne, hvilket kan skyldes, at ministerier og mange styrelser ligger i København. De udgør godt 1,6 pct. af beskæftigelsen i bykommuner mod knap 0,4 pct. i mellemkommuner, 0,3 pct. i landkommuner og 0,65 pct. i yderkommuner. Overraskende nok er andelen altså noget højere i yderkommuner end i land- og mellemkommuner. Overordnet set udgør ansatte i styrelser o.l. en begrænset andel af beskæftigelsen.⁴

⁴ Som beskrevet i Boks 1 er her kun medtaget integrerede statslige institutioner (funktionskode 31). Hvis selvejende statslige institutioner (funktionskode 61) medregnes fås 1,9 pct. for bykommuner, 0,4 pct. for mellemkommuner, 0,3 pct. for landkommuner og 0,65 pct. for yderkommuner. Hvis man yderligere tilføjer statslige og kvasi-statslige integrerede institutioner (funktionskode 33, således at både funktionskode 31, 33 og 61 indgår), fås 4,34 pct. for bykommuner, 0,5 pct. for landkommuner, 0,5 pct. for mellemkommuner og 0,66 pct. for yderkommuner. Kvalitativt set er konklusion altså den samme, om end tallene generelt er højere og fordelingen anderledes. Det kan skyldes, at videregående uddannelsesinstitutioner er medregnet.

Figur 2 Statslig ansatte i styrelser o.l. som andel af samlet beskæftigelse fordelt på kommunetype. November 2012



Anm.: Kommunetyperne følger Danmarks Jorbrugsforsknings (2007) opdeling, som bl.a. blev anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter. I appendikset vises et kort over kommunetyperne. Statslig ansatte i styrelser o.l. er udvalgt ud fra branche og funktionskode, se Boks 1.

Kilde: Egne udtræk på baggrund af registerdata fra Danmark Statistisk.

Boks 1 Opdeling af statslige arbejdspladser

Udvælgelsen af ansatte i styrelser o.l. institutioner foretages på baggrund af brancherne for de statslige institutioner, der enten har været omtalt som udflytningsegnede, eller som rent faktisk er blevet flyttet ud. Udgangspunktet er Dansk Folkepartis liste med forslag til institutioner, der skal udflyttes. Hertil føjes tre institutioner, der allerede er udflyttet. Institutionerne og de tilhørende brancher er angivet i nedenstående tabel.⁵

Derudover betinges på en såkaldt funktionskode, som beskriver typen af de statslige institutioner. Her udvælges beskæftigede med funktionskode 31, som angiver, at der er tale om integrerede statsejede institutioner. Dermed ses bort fra ansatte i statslige og kvasistatslige selvejende institutioner, som omfatter f.eks. universiteter, kirker, forskningsinstitutioner mv. (funktionskode 33), sociale kasser og fonde (funktionskode 34) og statslige arbejdspladser, der producerer på ydelser til markedspriser (funktionskode 61). Denne udvælgelse skal ikke ses som en præcis udvælgelse af alle de statslige institutioner, hvor udflytning har været på tale eller er sket. Udvælgelsen fanger alle statslige arbejdspladser, der opfylder de ovenfor beskrevne kriterier.

Institution	Branchekode	Branchebeskrivelse
<i>Har været omtalt i debatten som udflytningspotentiale</i>		
BaneDanmark	52.21.10	Stationer, godsterminaler mv.
DMI	72.19.00	Anden forskning og eksperimentel udvikling inden for naturvidenskab og teknik
VisitDenmark	79.90.00	Andre reservationsydelser og tjenesteydelser i forbindelse hermed
Miljøstyrelsen	84.12.00	Administration af sundhedsvæsen, undervisning, kultur og sociale forhold undtagen social sikring
Kulturstyrelsen	84.12.00	Administration af sundhedsvæsen, undervisning, kultur og sociale forhold undtagen social sikring
Vejdirektoratet	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
Naturstyrelsen	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
Energistyrelsen	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
NaturErhvervsstyrelsen	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
Søfartsstyrelsen	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
Styrelsen for Videregående uddannelser	85.42.00	Videregående uddannelser på universitetsniveau
Geodatastyrelsen		Ingen oplysninger om branche
<i>Er udflyttede</i>		
Sikkerhedsstyrelsen	84.13.00	Administration af og bidrag til erhvervsfremme
Statsforvaltningen	84.10.00	Generelle offentlige tjenester
Betalingscenter SKAT	84.10.00	Generelle offentlige tjenester

⁵ Branchekoderne er fundet ved opslag på <http://www.ondanmark.dk/>.

3. Færre højtuddannede uden for de store byer

Højtuddannede overrepræsenteret i byerne

Knap 45 pct. af de statsligt ansatte i styrelser o.l. i bykommunerne har en lang videregående uddannelse eller en Ph.D., jf. Figur 3. Den relativt høje andel kan eksempelvis skyldes, at ministerier og lignende statsadministration i København typisk har en høj andel af højtuddannede. Til sammenligning er andelen med en lang videregående uddannelse noget lavere i de øvrige kommunetyper.

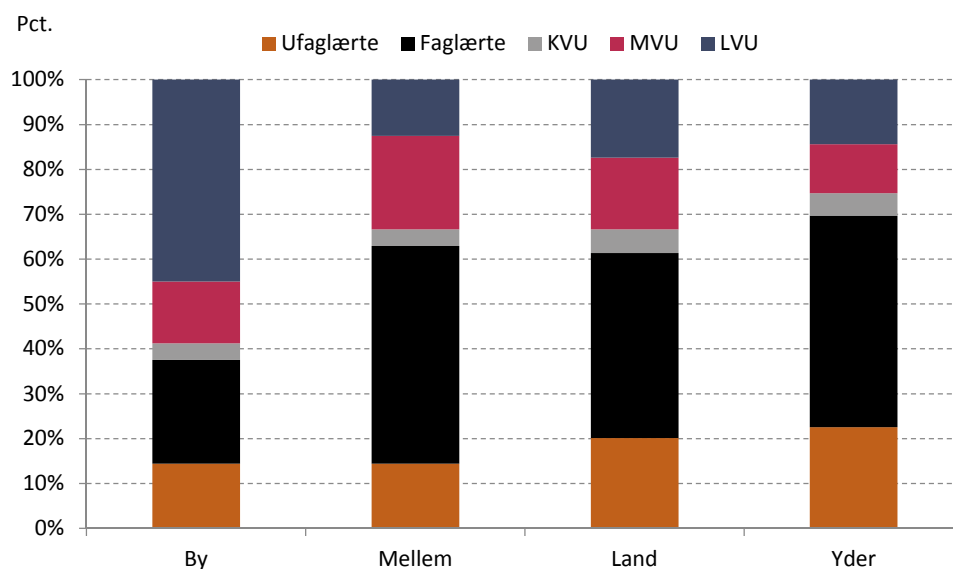
Høj andel højtuddannede i styrelser o.l.

Som andel af alle beskæftigede er andelen med en lang videregående uddannelse eller højere ca. 13 pct. i bykommunerne, 5-6 pct. i mellem- og landkommuner og 4 pct. i yderkommunerne, jf. Figur 4. Overordnet set er uddannelsesniveaut i statslige job altså noget højere, end hvis man ser på alle beskæftigede. Det peger på, at en flytning af statslige arbejdspladser kan øge andelen af højtuddannede arbejdspladser i yderområderne. Da de statslige ansatte typisk udgør en lille del af den samlede beskæftigelse, vil der dog i de fleste tilfælde være tale om en meget lille effekt.

Kan være svært at tiltrække højtuddannede

Derudover kan det i mange områder langt væk fra byerne kan være svært at tiltrække højtuddannet arbejdskraft. Det kan betyde at det er sværere at finde de medarbejdere der har de rette kvalifikationer. Yderligere er der forskning, der tyder på, at særligt højtuddannede er mere produktive i områder, hvor der er mange andre højtuddannede. Det er typisk studier af den private sektor, og det er ikke sikkert at de kan overføres til den offentlige sektor. Ikke desto mindre er det vigtigt at holde for øje, at der kan være negative produktivitetseffekter af at flytte statslige arbejdspladser til tyndtbefolkede områder.

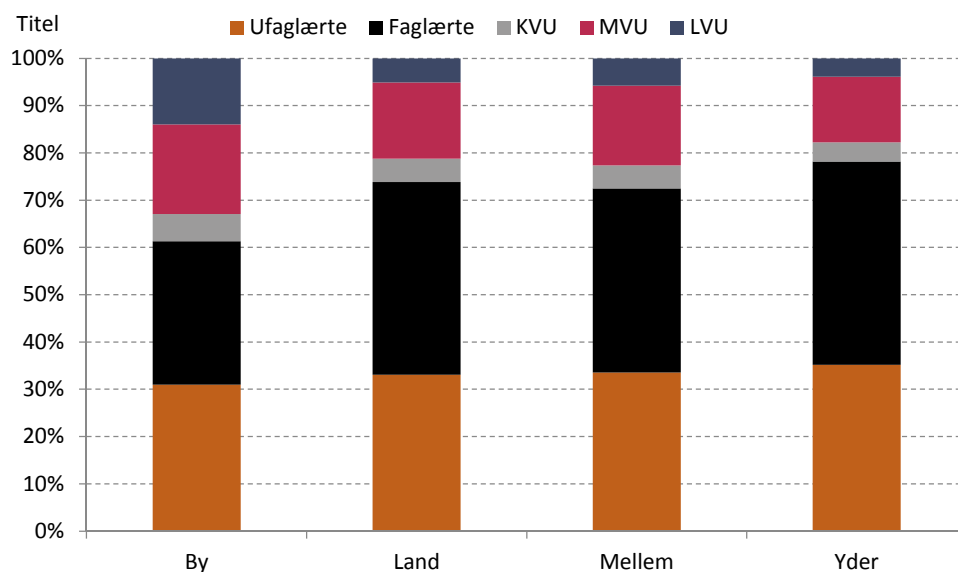
Figur 3 Statsligt ansatte i styrelser o.l. fordelt på uddannelse og kommune type. November 2012



Anm.: Kommunetyperne følger Danmarks Jorbrugsforsknings (2007) opdeling, som bl.a. blev anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter. I appendikset vises et kort over kommunetyperne. Statslig ansatte i styrelser o.l. er udvalgt ud fra branche og funktionskode, se Boks 1.

Kilde: Egne udtræk på baggrund af registerdata fra Danmark Statistisk.

Figur 4 Alle beskæftigede, fordeling på uddannelse for de forskellige kommunetyper. November 2012

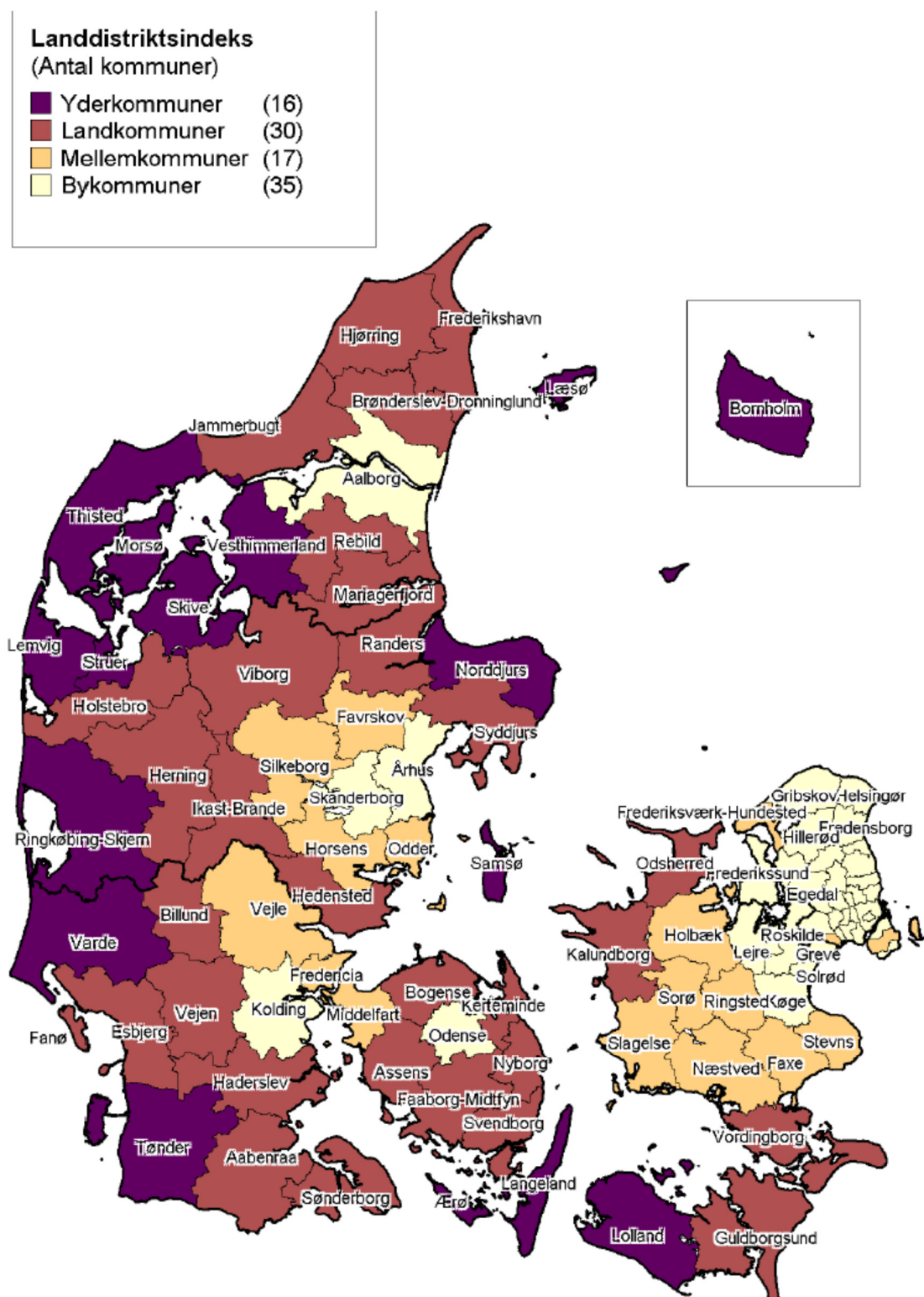


Anm.: Kommunetyperne følger Danmarks Jorbrugsforsknings (2007) opdeling, som bl.a. blev anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter. I appendikset vises et kort over kommunetyperne. Statslig ansatte i styrelser o.l. er udvalgt ud fra branche og funktionskode, se Boks 1.

Kilde: Egne udtræk på baggrund af registerdata fra Danmark Statistisk.

4. Appendiks: Kort over kommunetyper

Figur 5 Kort over kommunetyper



Anm.: Indelingen er baseret på et indeks for landdistriktsgrad, der er beregnet ud fra nøgletal om beskæftigelse, afstand til nærmeste by, uddannelsesniveau mv.
Kilde: Danmarks Jordbrugsforskning, 2007, "Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikt".