



Orientering

Til Økonomiudvalget

Foreløbigt skøn over konsekvenser af afskaffelse af store bededag som en helligdag

Resumé

Regeringen har d. 12. januar 2023 sendt et udkast til lovforslag om afskaffelse af en helligdag med virkning fra 2024 i høring. Finansministeriet har udarbejdet en vurdering af effekten heraf. Økonomiforvaltningen har på baggrund af Finansministeriets vurdering samt udkastet til lovforslaget skønnet over den forventede virkning for Københavns Kommunes økonomi.

Sagsfremstilling

Formålet med lovforslaget er at sikre, at store bededag bliver en almindelig ekstra arbejdsdag. Dermed forøges den årlige arbejdstid med en almindelig arbejdsdag for de lønmodtagere, der har fri eller kompenserende fri i forbindelse med store bededag. Den forøgede arbejdstid kan arbejdsgiveren tilrettelægge fleksibelt, alt efter hvad der passer bedst på den enkelte arbejdsplads. Lovforslaget sikrer desuden, at de lønmodtagere, der skal arbejde mere, får løn for det ekstra arbejde.

Finansministeriets forudsætninger

Der er forudsat følgende i beregningen af de økonomiske konsekvenser ved afskaffelse af en helligdag:

- En ekstra arbejdsdag for alle svarer til en bruttoforøgelse af den årlige arbejdstid med 0,45 pct. (1/222).
- Fuld lønkomensation for det merarbejde, der følger af afskaffelsen af en helligdag. Løntillægget opgøres derfor som 0,45 pct. af årslønnen.
- Lønmodtagere, der aflønnes for det erlagte antal timer, modtager den aftalte timeløn for almindelige arbejdsdage ved arbejde udført på store bededag
- Afskaffelsen af en helligdag forventes ikke at få fuldt gennemslag på den årlige arbejdstid. Skønnet for arbejdsudbudsvirkningen er $\frac{3}{4}$ af bruttovirkningen, hvilket svarer til en stigning i den præsterede nettoarbejdstid på 0,34 pct. Skønnet er behæftet med usikkerhed, men usikkerheden vender ifølge Finansministeriet begge veje, se evt. bilag 1
- Der tages ikke eksplicit højde for, at nogle personer i forvejen arbejder på en helligdag og modtager ekstra betaling for dette

30-01-2023

Sagsnummer i F2
2023 - 803

Dokumentnummer i F2
2533801

Sagsnummer eDoc
2023-0016735

Sagsbehandler
Lene Toftkær

arbejde. Finansministeriet vurderer, at omfanget er beskedent i forhold til den samlede lønstigning.

- De offentlige serviceudgifter påvirkes i udgangspunktet ikke af den stigende arbejdstid. Den offentlige beskæftigelse i timer forudsættes således uændret.
- Stigningen i det effektive arbejdsudbud på 8.500 fuldtidspersoner sker alene i den private sektor.

I bemærkningerne til lovforslaget skønnes indtil videre, at de samlede kommunale udgifter til dagpasning øges med 140 mio. kr., og at de samlede kommunale udgifter til sygedagpenge øges med 36 mio. kr.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at det skal afdekkes, om forslaget medfører yderligere offentlige merudgifter, samt at de økonomiske konsekvenser af lovforslaget skal forhandles med de kommunale parter.

Konsekvenser for Københavns Kommune

En ekstra arbejdsdag øger umiddelbart arbejdstiden pr. medarbejder i Københavns Kommune med 0,45 pct. Økonomiforvaltningen vurderer, at der med et uændret antal medarbejdere og fuldt gennemslag på beskæftigelsen i den årlige arbejdstid opstår en merudgift til løn på 93 mio. kr.¹. Lægges til grund, som Finansministeriet skønner, at arbejdstiden reelt kun vil stige med tre fjerdedele af den umiddelbare virkning, opstår en merudgift til løn på 70 mio. kr.¹ med et uændret antal medarbejdere i Københavns Kommune.

I lovforslaget antages, at de offentlige serviceudgifter i udgangspunktet er uændrede, og at den samlede offentlige beskæftigelse i timer således er uændret. Det vil i givet fald betyde, at de samlede lønudgifter i Københavns Kommune ikke påvirkes af lovforslaget. Det forudsætter, at Københavns Kommune med en lidt højere arbejdstid pr. medarbejder skulle have brug for lidt færre medarbejdere til at varetage et uændret omfang af arbejdsopgaver, jf. dog nedenfor om dagpasning.

I lovforslaget er eksplicit nævnt to områder, hvor afskaffelsen af en helligdag vil medføre merudgifter for kommunerne. Det drejer sig om pasningstilbud samt sygedagpenge, hvor der forventes stigninger i de kommunale udgifter på hhv. 140 mio. kr. og 36 mio. kr. for kommunerne under ét.

Ændringen af en helligdag til en hverdag vil medføre et øget pasningsbehov. Økonomiforvaltningen forventer, at Københavns Kommune vil få en merindtægt på ca. 15 mio. kr., såfremt den samlede kompensation af kommunernes merudgifter er på 140 mio. kr., som angivet i lovforslaget. Økonomiforvaltningen vurderer, at merudgifterne vedr. et øget pasningsbehov i de kommunale pasningstilbud vil medføre en tilsvarende stigning i servicerammen.

Sygedagpenge udbetales ikke på helligdage. Afskaffelsen af store bededag vil derfor medføre, at der udbetales sygedagpenge for en dag mere om året. Økonomiforvaltningen forventer, at Københavns Kommune får en merindtægt på ca. 4 mio. kr. som kompensation for de skønnede

¹ Skønnet er foretaget pba. en samlet lønudgift på 20,7 mia. kr. (22-pl) til kommunens egne ansatte samt ansatte i selvejende institutioner med driftsoverenskomst ekskl. ansatte i forsyningsvirksomheder i regnskab 2021.

merudgifter på 36 mio. kr. på landsplan. Merudgifter til sygedagpenge påvirker ikke servicerammen.

Lovforslaget vil medføre en forhøjelse af satsreguleringen i 2026 og dermed reguleringen af indkomstoverførslerne. Regeringen ønsker at neutralisere denne virkning på reguleringen af indkomstoverførslerne fra de beskæftigedes stigende arbejdstid og vil stille forslag om dette.

Økonomiforvaltningen vurderer, at lovforslaget samlet set vil medføre et tilpasningsbehov på serviceudgifterne i Københavns Kommune i størrelsesordenen 55 mio. kr. baseret på Finansministeriets forudsætninger. Dette pres opstår med udgangspunkt i skønnede merudgifter til løn på 70 mio. kr. ved et uændret antal medarbejdere og en forventning om øget serviceramme vedr. dagpasning i størrelsesorden 15 mio. kr.

I beregningen af merudgifter til løn er, i overensstemmelse med Finansministeriets tilgang, både lønudgiften til månedslønnede og time-lønnede medtaget, selvom timelønnede ikke automatisk bliver pålagt en højere arbejdstid i deres ansættelse i Københavns Kommune. Ligeledes er ikke taget højde for, at nogle medarbejdere efter gældende regler modtager ekstrabetaling for at arbejde på store bededag.

Disse forhold vurderes ikke at have afgørende betydning for omfanget af tilpasningsbehovet, idet lønudgiften til timelønnede vurderes at være begrænset, ligesom omfanget af ekstrabetaling for at arbejde store bededag skønnes af udgøre ca. 3 mio. kr. årligt i Københavns Kommune.

Konsekvenser for indtægten fra kommuneskat

En ekstra arbejdsdag medfører en stigning i indtægten for både lønmodtagere og selvstændige og dermed en stigning i det kommunale udskrivningsgrundlag. Baseret på Finansministeriets forudsætninger vurderer Økonomiforvaltningen, at indkomstkatten i Københavns Kommune som følge heraf vil stige med omkring 110 mio. kr.

Merindtægten fra indkomstskat i Københavns Kommune forventes at blive opvejet af mindreindtægter fra bloktilskud og udligning, hvorved der genereres et statsligt provenu, jf. formålet med at afskaffe en helligdag.

Bilag

Bilag 1 "Finansministeriets vurdering af effekten ved afskaffelse af en helligdag"

Finansministeriets vurdering af effekten ved afskaffelse af en helligdag

En afskaffelse af en helligdag, som hvert år falder på en hverdag, vurderes at kunne øge den samlede præsterede arbejdstid med ca. 0,34 pct. årligt svarende til en stigning i strukturelle beskæftigelse på ca. 8.500 fuldtidsbeskæftigede. Forslaget skønnes at styrke den strukturelle offentlige saldo med i omegnen af 3 mia. kr. og øge strukturelt BNP med ca. 9,4 mia. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1

Økonomiske virkninger ved afskaffelse af én helligdag, som hvert år falder på en hverdag

	Præsteret arbejdstid (pct.)	Effektivt arbejdsudbud (fuldtidspersoner)	Strukturel offentlig saldo (mia. kr., 2023-niveau)	Strukturelt BNP (mia. kr., 2023)
Afskaffelse af én helligdag, som hvert år falder på en hverdag	0,34	8.500	3,2	9,4

Kilde: 2030-planforløb: Grundlag for udgiftslofter 2026, august 2022 og egne beregninger.

Beregningsprincipperne blev udviklet i forlængelse af, at Arbejdsmarkedskommissionen havde beregnet virkningen på de offentlige finanser, hvis alle beskæftigede arbejder én time ekstra om ugen, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (august 2009). Principperne er tidligere anvendt fx i forbindelse med vurdering af forslag om afskaffelse af helligdage i 2012, i efterfølgende *Svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 332 (Alm. del) af 4. maj 2017* og i beregninger til brug for Justitsministeren i forbindelse med behandling af *B45 Folketingsbeslutning om valdemarsdag den 15. juni som dansk nationaldag* (2020). I alle disse beregninger er det lagt til grund, at afskaffelsen/indførelsen af én helligdag ændrer den præsterede arbejdstid på 0,34, når den falder på en hverdag.

1. Gennemslag på den præsterede arbejdstid afspejler forslagens normdannende karakter

Virkingen på den præsterede årlige arbejdstid ved afskaffelse af én helligdag tager udgangspunkt i et standardarbejdsår med 222 arbejdsdage, der forøges med én dag til 223 arbejdsdage, hvilket svarer til en bruttoforøgelse af den årlige arbejdstid med ca. 0,45 pct. I beregningen – givet gennemslaget, jf. *nedenfor* – hæves den gennemsnitlige arbejdstid. Dvs. deltidsbeskæftigede forudsættes at få en relativt mindre absolut arbejdstidsstigning end fuldtidsbeskæftigede.

En afskaffelse af en helligdag vil imidlertid ikke give et fuldt gennemslag på den årlige arbejdstid. Det afspejler bl.a., at nogle lønmodtagere kan vælge af have et uændret antal arbejdstimer. Det kan fx ske ved, at nogle i større omfang vælger at

afspadsere overarbejde (frem for udbetaling) – eller vælger et større ferieomfang ved i mindre grad at få udbetalt feriefridage. På tilsvarende vis kan det ikke forventes, at selvstændige fuldt ud øger deres arbejdstid, som de i højere grad end lønmodtagere, selv kan fastlægge. Endelig kan der være lønmodtagere, der i forvejen arbejder på helligdagen uden, at de kompenseres med en ekstra fridag på et andet tidspunkt.

Det er derfor beregningsteknisk lagt til grund, at gennemslaget på den samlede præsterede arbejdstid udgør $\frac{3}{4}$ af bruttoforøgelsen af den årlige arbejdstid på ca. 0,45 pct. Det svarer til at den præsterede nettoarbejdstid forøges med ca. 0,34 pct.

Den positive virkning på det effektive arbejdsudbud afspejler en antagelse om, at antallet af hverdage, ligesom mange andre forhold kan være, normdannende for arbejdsomfanget. Fx er de nuværende arbejdstidsregler (i bred forstand) et eksempel på, at strukturerne på arbejdsmarkedet, som skaber rammerne de enkelte lønmodtageres arbejdsomfang. De nuværende arbejdstidsregler er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med alle individuelle præferencer. Der kan således både være personer, der har præferencer for et større og mindre arbejdsomfang.

Det lægges til grund, at store dele af de beskæftigede på arbejdsmarkedet har præferencer, der ligger relativt tæt på de nuværende arbejdstidsregler. Ved mindre ændringer i fx den årlige standardarbejdstid er udgangspunktet, at disse grupper vil følge normen på arbejdsmarkedet.

Erfaringsmæssigt er de regler, som sættes op via lovgivning eller kollektive aftaler, af stor betydning for hvordan befolkningen reagerer. Fx er 37 timers arbejdsuge, antallet af ferie- og helligdage normdannede for, hvor meget der arbejdes i løbet af et år. Tilsvarende betyder folkepensionsalderen at en stor andel personer vælger at trække sig, når de opnår denne alder, selvom der ikke er en særlig økonomisk tilskyndelse til at trække sig tilbage netop på dette tidspunkt på grund af muligheden for opsat (højere) folkepension, hvis der arbejdes efter folkepensionsalderen. Det er en tilsvarende normdannede effekt, der lægges til grund ved afskaffelsen af én helligdag.

Den normdannede virkning understøttes også af, at når én helligdag konverteres til en almindelig hverdag vil samfundet holde åbent, fx vil dagtilbud til pasning af børn være åbne. Den nye hverdag bliver altså fundamentalt anderledes end den tidligere helligdag, og personer, der i dag ønsker at arbejde, men som ikke kan arbejde, fordi de ikke kan få passet deres børn, eller fordi deres arbejdsplads er lukket, får større mulighed for at arbejde.

Derudover kan den enkeltes præferencer blive påvirket af fx kulturelle forhold, ligesom regler på arbejdsmarkedet indirekte kan påvirke den enkeltes præferencer. Fx vil værdien af at holde fri på en dag, hvor andre arbejder, kunne opleves som mindre end at holde fri på dage, hvor ens familie og venner også har fri. Således kan den enkeltes præferencer gradvist tilpasse sig normerne på arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at nogle personer vil reagere på en sådan måde, at deres samlede årlige arbejdstid ikke ændres, fordi de holder fri på et andet tidspunkt, nogle vil arbejde mindre end en dag ekstra, fordi de reducerer arbejdstiden på andre tidspunkter af året, men ikke fuldt svarende til den ekstra arbejdsdag, og endelig vil der være personer, som fuldt ud forøger deres arbejdstid med den ekstra arbejdsdag. Samlet vil der således være et større arbejdsudbud efter afskaffelsen af helligdagen.

Skønnet for arbejdsudbudsvirkningen på $\frac{3}{4}$ af bruttovirkningen er behæftet med usikkerhed, men usikkerheden vender i udgangspunktet begge veje. På længere sigt er usikkerheden større. Finansministeriet er ikke bekendt med empiri, der illustrerer om, og i givet fald hvor hurtigt beskæftigelsesvirkningerne evt. aftager, og Finansministeriet vurderer, at det er mest retvisende, at det lægges til grund, at effekten på arbejdstiden er varig. Det bemærkes i den forbindelse, at der heller ikke tidligere i 2012, 2017 og 2020 har været lagt til grund, at effekten skulle være midlertidig.

Finansministeriet har tidligere argumenteret for, at de normdannede effekter kan svækkes ved meget store justeringer. Som det fremgår af et tidligere svar til Folketinget, må det antages, at den normdannende effekt og dermed gennemslaget på arbejdstiden er faldende jo flere helligdage (eller fridage), der afskaffes.¹

Usikkerheden i forhold til den skønnede arbejdsudbudsvirkning, håndteres på linje med almindelig praksis i den finanspolitiske planlægning. Det betyder, at nye informationer fx om arbejdstiden indarbejdes i de løbende opdateringer af de mellemfristede fremskrivninger og udmålingen af det finanspolitiske råderum. En eventuel højere eller lavere arbejdstid end skønnet vil således løbende – på linje med andre nye informationer – blive håndteret i den finanspolitiske planlægning. Dvs. hvis arbejdstiden stiger mindre/mere end forventet vil råderummet tilsvarende formindskes/forøges.

2. Fuld lønkompensation for at øget arbejdstid

Det er lagt til grund for beregningen, at der er fuld lønkompensation for det merarbejde, der følger af afskaffelsen af en helligdag. Det betyder, at de beskæftigedes årløn stiger svarende til stigningen i deres årlige arbejdstid. Det stigende arbejdsudbud vurderes derimod ikke i sig selv at påvirke timelønsniveauet (aflønningen per aftalt arbejdstime). Det skal ses på baggrund af, at timelønnen på sigt stiger med timeproduktiviteten, der ikke påvirkes af et stigende arbejdsudbud.

Det skal bemærkes, at beregningen ikke eksplicit tager højde for, at nogle personer i forvejen arbejder på en helligdag og modtager ekstra betaling for disse arbejdstimer. Ved en afskaffelse af en helligdag vil denne ekstrabetaling bortfalde. Det vurderes, at virkningen af dette forhold er beskedent i forhold til den samlede lønstigning – og vil kunne holdes inden for rammer af, at der beregningsteknisk er lagt til

¹ Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 332 (Alm. del) af 4. maj 2017.

at grund, at gennemslaget på arbejdstimer og dermed løn er på $\frac{3}{4}$ af det fulde potentiale.

3. Højere offentlige indtægter, men uændrede offentlige udgifter

Forbedring af de offentlige finanser ved en afskaffelse af en helligdag afspejler et øget skatteprovenu. Virkningen er beregnet givet den forudsatte stigning i den præsterede arbejdstid og uændrede offentlige udgifter.