

Förord

I regeringsförklaringen efter 1998 års val uppmärksammades behovet av att ytterligare fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor. Därför tillsattes i januari 1999 en arbetsgrupp inom regeringskansliet med representanter för regeringspartiet socialdemokraterna och samarbetspartierna miljöpartiet och vänsterpartiet.

Arbetsgruppen har bestått av Inger Segelström (s), ordförande, riksdagsledamot; Laila Bjurling (s), riksdagsledamot; Sven-Erik Österberg (s), riksdagsledamot; Camilla Sköld Jansson (v), riksdagsledamot; Jonas Olofsson (v), ekonom; Barbro Feltzing (mp), riksdagsledamot; och Lennart Olsen (mp), ekonom.

Från regeringskansliet har deltagit statssekreterare Anna Ekström, Näringsdepartementet; planeringschef Jens Henriksson, Finansdepartementet; politiskt sakkunnig Anne-Marie Lindgren, Näringsdepartementet; departementssekreterare Anders Stålsby, Näringsdepartementet och departementssekreterare Charlotte Bucht, Finansdepartementet.

Till arbetsgruppen har en referensgrupp från arbetsmarknadens parter varit knuten.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sin rapport Kortare arbetstid – för och emot. Gruppens uppdrag är därmed slutfört.

Rapporten finns även tillgänglig på Näringsdepartementets hemsida, adress www.naring.regeringen.se. Synpunkter på bedömningarna i rapporten kan lämnas via e-post, adress registrator@industry.ministry.se, ärenderubrik ”Arbetstidsrapporten”.

Stockholm den 23 mars 2000

Innehåll

1 Sammanfattning	5
2 Arbetsgruppens uppdrag	9
2.1 Riktlinjerna för arbetsgruppens arbete	9
2.2 Arbetsgruppens arbete	10
3 Nuläge och kort tillbakablick	11
3.1 Varför är arbetstidsfrågan aktuell?	11
3.1.1 Arbetstidens längd.....	11
3.1.2 Arbetstidens förläggning	13
3.1.3 Dagens arbetstidsdiskussion	14
3.2 Den europeiska utvecklingen.....	18
3.3 Veckoarbetstidens utveckling i Sverige.....	19
4 Bakgrund och räkneexempel	31
4.1 Bakgrund: arbetskraftsutbudets utveckling	31
4.2 Konjunkturinstitutets räkneexempel.....	37
4.3 Vad händer med pensionerna i räkneexemplet?	45
5 Konsekvenser på lång sikt	49
6 Möjligheter och konsekvenser på kort sikt	57
6.1 Hur regleras arbetstiden i dag?	59
6.2 Avtalsreglering utan statlig inblandning	60
6.3 Ändrad lagnorm i kombination med avtal.....	64

6.4	Tvingande lagstiftning skulle bryta mot svensk tradition.....	73
7	Alternativa arbetstidsförändringar	75
7.1	Förändringar i årsarbetstiden	75
7.2	Förändringar i livsarbetstiden: föräldraledighet.....	77
7.3	Övertid	78
8	Det fortsatta politiska arbetet	81
Bilaga 1	Riktlinjerna för gruppens arbete	82
Bilaga 2	Arbetsgruppens studiebesök	85
Bilaga 3	Inledningsanföranden vid arbetsgruppens seminarium den 17 februari 2000	89
	Referenslitteratur	117

1 Sammanfattning

Arbetstidsfrågan är ständigt aktuell. Stress i arbetslivet är en fråga som är högaktuell i dag. Arbetstidsförkortning diskuteras i samhällsdebatten som ett medel för att minska risken för utbrändhet och ge utrymme för ett liv som inte enbart kretsar kring arbetet.

Vi tror att människor i framtiden på samma sätt som hittills kommer att välja att ta ut en del av en välbefinningsökning i kortare arbetstid. Den ekonomiska utvecklingen har historiskt givit utrymme för att successivt förkorta arbetstiden. Gemensamt för de arbetstidsförkortningar som genomförts har alltid varit att de har kostat och att priset ansetts värt att betala.

Under det senaste seklet har arbetstiden förkortats avsevärt. Sedan 1970-talet har inte veckoarbetstiden i arbetstidslagen förkortats. Antalet arbetade timmar per sysselsatt har till och med ökat sedan början av 1980-talet. Andra reformer har dock genomförts som minskat den arbetade tiden, bland annat har semestern förlängts och rätten till föräldraledighet utökats. Avtalsvägen har under senare år överenskommelser nåtts om förkortad arbetstid på flera delar av arbetsmarknaden.

Konjunkturinstitutet har på arbetsgruppens uppdrag genomfört beräkningar av de ekonomiska effekterna av fyra olika arbetstidsförkortningar. På lång sikt blir effekterna likartade oberoende av hur en arbetstidsförändring genomförs. Det avgörande är hur omfattande förändringen är. Ju fler timmar arbetstiden förkortas, desto större blir effekterna i form av minskad ekonomisk tillväxt och långsammare konsumtionsökning. Ett grundläggande långsiktigt problem med arbetstidsförkortningar är den växande andelen äldre i Sveriges befolkning. Försörjningsbördan för personer i förvärvsaktiv ålder ökar på sikt. Om arbetstidsförkortningar genomförs riskerar försörjningsbördan att öka ytterligare.

På kort sikt påverkas konsekvenserna av en arbetstidsförändring av hur den genomförs. De möjligheter som finns för att genomföra en arbetstidsförändring kan delas in i tre huvudmodeller.

En modell innebär att förändringar kommer till stånd avtalsvägen, utan statlig inblandning. En andra modell är att riksdag och regering stimulerar till förändringar genom att ändra normen för heltidsarbete i arbetstidslagen. En tredje modell är att en förändring genomdrivs med tvingande lagstiftning.

Om arbetstidstiden förkortas medför det en rad konsekvenser, såväl positiva som negativa. Bland de positiva kan nämnas mer tid för familj, fritidssysslor, vila och återhämtning. Om förkortningen genomförs på rätt sätt kan den leda till minskad stress, minskad sjukfrånvaro och bättre hälsa. Därmed finns en möjlighet att fler personer orkar jobba längre i livet. Förkortningen kan ge möjlighet för deltidsanställda att öka sin arbetstid om de så önskar och den kan leda till en förbättrad jämställdhet. För arbetsgivarna kan det bli möjligt att i högre grad anpassa arbetstiden till verksamhetens krav om arbetstidsförkortningen gör att arbetstagarna accepterar en ökad flexibilitet.

Det finns också ett antal risker och negativa konsekvenser förknippade med en arbetstidsförkortning. Framför allt minskar den arbetskraftsutbudet och försvagar den ekonomiska tillväxten, vilket försvårar finansieringen av vård, skola, omsorg och annan offentlig verksamhet samt leder till lägre pensioner. Genomförs förkortningen på ett sätt som driver upp arbetstempot riskerar den att leda till ökad stress och ökat övertidsarbete. En arbetstidsförkortning medför lägre löneökningar för arbetstagarna jämfört med om arbetstiden inte förkortas, vilket ger en långsammare ökning av den privata konsumtionen. Kortare arbetstid kommer också att leda till krav på arbetstagarna att vara mer flexibla.

Om en arbetstidsförkortning kommer till stånd avtalsvägen, utan statlig inblandning genom överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare eller avtal mellan arbetsmarknadens parter, kommer man att ta hänsyn till de förhållanden som är aktuella i den verksamhet där de genomförs och till individens önskemål. En sådan förändring riskerar inte att driva upp lönekostnaderna och leda till arbetskraftsbrist i samma utsträckning som om arbetstids-

förkortningen kommer till stånd genom förändringar i den lagreglerade normen för heltidsarbete i arbetstidslagen. Däremot innebär metoden en risk för att låglöneområden och svagare arbetstagargrupper inte får del av arbetstidsförkortningen.

Om riksdag och regering stimulerar till förändringar genom att ändra den lagreglerade normen för heltidsarbete i arbetstidslagen blir konsekvenserna delvis annorlunda. Med stor sannolikhet kommer större delar av arbetsmarknaden att omfattas av reformen och färre arbetstagare riskerar att hamna vid sidan om. Den negativa sidan av detta är att förkortningen riskerar att driva upp lönekostnaderna och försvåra lönebildningen bland annat genom att den förvärrar problemen på områden med brist på arbetskraft. Det finns också en risk att reformen inte kan anpassas till lokala förhållanden.

Viljan till arbetstidsförändringar kan förstärkas och anpassningsproblemen minskas med ekonomiska styrmedel, till exempel i form av sänkta arbetsgivaravgifter eller sänkt inkomstskatt.

En tredje modell är, som tidigare nämnts, en arbetstidsförändring som genomdrivs med tvingande lagstiftning. Arbetsgruppen gör bedömningen att tvingande lagstiftning varken är en realistisk eller önskvärd lösning.

Arbetstiden kan också förändras på andra sätt, som inte tar sikte på den ordinarie arbetsveckans längd. På samma sätt som skett under senare decennier kan till exempel rätten till semester och föräldraledighet utökas. Dessutom kan man på olika sätt försöka minska övertidsarbetet.

Värdet av en arbetstidsförkortning måste alltid vägas mot behovet av andra reformer och hänsyn måste tas till kostnaderna. Det är inget nytt. Det som är nytt i denna rapport är den viktiga diskussionen om de långsiktiga konsekvenserna av en arbetstidsförkortning för den offentliga verksamheten.

Regeringskansliets arbetsgrupp för arbetstidsfrågor har haft i uppdrag att bedöma förutsättningarna för och konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar. Analyserna har avsett både ekonomiska aspekter och välfärdseffekter. Gruppen vill med denna rapport stimulera till debatt och bidra med underlag till politiska bedömningar.

2 Arbetsgruppens uppdrag

2.1 Riktlinjerna för arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppens uppdrag har varit att fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor genom att presentera bedömningar av förutsättningarna för och konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar samt ge förslag till hur arbetet med arbetstidsfrågan bör bedrivas vidare. Partierna har senare i särskild ordning tagit ställning till politiska överenskommelser med anledning av arbetsgruppens förslag.

Uppdraget omfattar bedömningar av förutsättningarna för och konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar, som exempelvis flexibel årsarbetstid och kortare veckoarbetstid. Analyserna avser både ekonomiska konsekvenser och välfärdseffekter.

Bland de aspekter som analysen enligt riktlinjerna för arbetet ska avse kan nämnas

- jämställdhet och livskvalitet,
- lönebildning och arbetskraftskostnader,
- tillväxt och produktivitet,
- sysselsättning, arbetskraftsutbud och demografiska förhållanden,
- offentliga finanser och offentlig konsumtion.

Arbetsgruppen ska analysera hur arbetstidsreformer ska kunna komma alla sektorer och branscher till del samt möjligheten till varierande arbetstid under det yrkesverksamma livet.

I uppdraget ingår också att kartlägga de senaste årens svenska och utländska studier och erfarenheter på arbetstidsområdet.

Synpunkter ska löpande inhämtas från arbetsmarknadens parter. I sina bedömningar och förslag ska arbetsgruppen fästa vikt vid att de inte försvårar för parterna att lösa arbetstidsfrågor i kollektivavtal.

Beslut om slutliga bedömningar och förslag inom arbetsgruppen ska inte grundas på antalet representanter i arbetsgruppen.

2.2 Arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen och kansliet har sammanträtt regelbundet sedan februari 1999. En referensgrupp från arbetsmarknadens parter har varit knuten till arbetsgruppen och presenterat erfarenheter och sin syn på den fortsatta hanteringen av arbetstidsfrågan i arbetstagar- och arbetsgivarperspektiv. Arbetsgruppen har även gjort en rad studiebesök på arbetsplatser som genomfört arbetstidsförändringar. En sammanfattning av studiebesöken ingår som bilaga till rapporten.

Arbetslivsinstitutet och Konjunkturinstitutet har på uppdrag av arbetsgruppen tagit fram två rapporter. Arbetslivsinstitutet har sammanställt de senaste fem årens forskning på arbetstidsområdet samt de praktiska försök som genomförts såväl i Sverige som internationellt under senare år. Konjunkturinstitutet har analyserat olika tänkta arbetstidsförkortningar med syfte att ge en vägledning om de samhällsekonomiska konsekvenserna av förändringar i arbetstiden.

Både Arbetslivsinstitutets och Konjunkturinstitutets rapporter presenterades vid ett seminarium riktat till arbetsmarknadens parter och de politiska partierna. Rapporterna kan beställas från Arbetslivsinstitutet respektive Konjunkturinstitutet. Vid seminariet deltog också fyra forskare på arbetstidsområdet för att presentera sin syn på arbetstidsfrågan. Forskarnas inledningsanföranden ingår som bilaga till arbetsgruppens rapport.

3 Nuläge och kort tillbakablick

3.1 Varför är arbetstidsfrågan aktuell?

Arbetstidsfrågan är ständigt aktuell. Såväl arbetstidens längd som arbetstidens förläggning är ämnen som flitigt diskuteras och åsikterna går starkt isär om vad som är rimliga slutsatser. Bakgrunden till diskussionen har varierat genom åren och flera olika syften med en förändrad arbetstid hålls fram även i dagens debatt.

Stress i arbetslivet är en fråga som är högaktuell i dag. Arbetstidsförkortning diskuteras i samhällsdebatten som ett medel för att minska risken för utbrändhet och ge utrymme för ett liv som inte enbart kretsar kring arbetet.

3.1.1 Arbetstidens längd

Hälsoaspekter var också tillsammans med arbetarskydd de argument som var bärande vid de arbetstidsförkortningar som genomfördes under första hälften av 1900-talet. Arbetstidens längd ansågs leda till överansträngning och yrkessjukdomar. Mellan 1800-talets slut och 1900-talets mitt förkortades den ordinarie arbetsveckan från 70 till 48 timmar. Samtidigt infördes rätten till semester och ledigheten utvidgades successivt från enstaka dagar till tre veckor.

Under decennierna därefter diskuterades förändringar av arbetstidens längd främst i ett välfärdsperspektiv och inte i ett hälsoperspektiv. Den minskning av den lagstadgade normalarbetstiden från 48 till 40 timmar per vecka som genomfördes successivt till 1973 motiverades inte av hälsoskäl. I stället var förkortningar av arbetstiden ett sätt för arbetstagarna att få del av det ökade eko-

nomiska väståndet. Det successiva genomförandet av förkortningen skedde genom att stegvisa sänkningar av den lagstadgade veckoarbetstidsnormen varvades med partsöverenskommelser om sänkningar av den avtaksreglerade arbetstiden.

Arbetstiden förkortades inte enbart genom minskningar av den ordinarie veckoarbetstiden utan också genom att den lagstadgade semestern förlängdes till fem veckor och genom riktade reformer, som utökad rätt till föräldraledighet. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen under dessa decennier gjorde att frågan om vilka kostnader som var förknippade med arbetstidsförkortningen aldrig ställdes på sin spets. Utrymme fanns för både ökade realinkomster och förkortad arbetstid. Den minskning av produktionen som en arbetstidsförkortning i sig leder till kunde kompenseras genom att antalet förvärvsarbetande ökade. Tack vare kvinnornas intåg på arbetsmarknaden och den omfattande arbetskraftsinvandringen fanns en "arbetskraftsreserv". Samtidigt ökade produktiviteten kraftigt genom en snabb teknikutveckling.

Under 1990-talet var den ekonomiska situationen en annan. Den ekonomiska krisen under början av decenniet fick till följd att arbetslösheten mångdubblades. Mätt med efterkrigstidens svenska mått steg arbetslösheten till nivåer som tidigare skulle ha betraktats som osannolika. Arbetslöshetens storlek gjorde att förkortad arbetstid började diskuteras som en metod för att minska arbetslösheten genom arbetsdelning. I Sverige inleddes inga omfattande sådana försök medan man i exempelvis Frankrike genomfört arbetstidsförkortningar i detta syfte.

Förkortningar av arbetstiden är ett sätt att ta ut effektivitetsvinster i ekonomin. Sett i ett längre tidsperspektiv har produktivitetstillväxten skapat förutsättningar för både sänkt arbetstid och ökad konsumtion. Samtidigt är det viktigt att betona att teknikutveckling och effektivisering inte har lett till färre arbetstillfällen utan i stället lett till efterfrågan och sysselsättning på nya områden. Den ökade avkastningen per arbetad timme är alltså en viktig förklaring till de förbättringar som skedde i människors konsumtionsstandard och sociala trygghet under 1900-talet. Effektivitetsökningen i ekonomin är också förklaringen till att vi i dag har betydligt mindre belastande och tidsödande arbeten jämfört med vid 1900-talets början.

Den arbetstidsförkortning som genomfördes i Sverige under decennierna efter andra världskriget måste ses i ljuset av den mycket höga produktivitetsökningen under 1950- och 1960-talet. Under denna period ökade arbetsproduktiviteten, det vill säga produktionsvärdet per arbetstimme, med i genomsnitt 4,4 procent per år. Samtidigt ökade den offentliga konsumtionen från 13 till 23 procent som andel av BNP parallellt med betydande reallöneökningar. Den efterföljande tjugoårsperioden visade rakt motsatta kännetecken. Produktiviteten minskade drastiskt till ett genomsnitt som understeg 2 procent per år. Reallönerna stagnerade och den offentliga konsumtionen slutade att öka för att under 1980-talet i stället att minska som andel av BNP.

3.1.2 Arbetstidens förläggning

Också frågan om arbetstidens förläggning har påverkats av den ekonomiska situationen och av samhällsutvecklingen i stort. I industrisamhället etablerades den fasta förläggningen av arbetstiden. Arbetet skulle utföras mellan givna klockslag. Kontorsarbetstid, vardagar mellan klockan 8 och 17, blev ett vedertaget begrepp.

Inom vissa verksamheter, som exempelvis sjukvården, krävs dock att verksamheten kan bedrivas dygnet runt. Ett annat exempel där verksamheten gör det nödvändigt med andra arbetstider är processindustrin. Tunga maskinella investeringar och processer som inte kan avbrytas gör det angeläget med långa driftstider av företagsekonomiska skäl, vilket ställt krav på skiftarbete.

Under senare decennier har variationen i arbetstidens förläggning ökat även i andra verksamheter. En orsak är den ökande mängden internationella kontakter och den snabba kommunikation som informationstekniken ger möjlighet till. Tidpunkten på dygnet blir inte lika avgörande för arbetstidens förläggning när man har kontakter med personer i andra världsdelar.

Ökningen av variationen i arbetstidens förläggning är både ett resultat av verksamhetens krav och av arbetstagarnas önskemål om att själva kunna styra över sin tid. Ett flexiblare arbetstidsuttag kan göra en verksamhet effektivare och därmed lönsammare.

Samtidigt förbättrar ett ökat inflytande över arbetstidens förläggning möjligheterna för arbetstagaren att kombinera arbete, fritidssysslor och familjeliv. Dessa två intressen kan oftast förenas, men de riskerar också att kollidera. Om flexibiliteten är anpassad till endast den ena parten innebär den ett minskat handlingsutrymme för den andra parten. En välfungerande flexibilitet måste vara utformad på ett sätt som tar hänsyn till båda parter villkor.

Ett tydligt exempel på den ökade variationen i arbetstidens förläggning är den ökade tillgängligheten i tjänstesektorn. I dag är det ingen ovanlighet att en vanlig livsmedelsbutik har öppet till klockan 22 på kvällen eller till och med senare. För bara tiotalet år sedan var detta sällsynt.

De förlängda öppettiderna kan också ses som en följd av ökade variationer i arbetstiden i samhället i övrigt. Genom att många numera jobbar på vad som tidigare betraktats som udda tider har efterfrågan på tjänster spritts ut över dygnets alla timmar. En marknad har skapats som gör det lönsamt för företag att erbjuda tjänster under tider då efterfrågan tidigare var så gott som obefintlig.

3.1.3 Dagens arbetstidsdiskussion

Stressen i arbetslivet och risken för utbrändhet är frågor som i dag lyfts fram i diskussionen om arbetstiden. Flera faktorer ger indikationer på att arbetslivet inte är utformat på ett sätt som är anpassat till människans förmåga och behov. En indikation på detta är att statens kostnader för ersättning vid sjukfrånvaro har stigit dramatiskt de senaste åren och åter närmar sig de höga nivåerna från slutet av 1980-talet.

Mellan 1998 och 1999 ökade antalet dagar med sjukpenning med 24 procent och den utbetalda ersättningen med 30 procent till 24,2 miljarder kronor. En annan indikation är att den faktiska genomsnittliga pensionsåldern är betydligt lägre än den som gäller enligt lag och avtal. Enligt beräkningar från Riksförsäkringsverket uppgick den genomsnittliga faktiska pensionsåldern under 1998 till 60,5 år för kvinnor och 61,1 år för män. Beräkningarna är behäftade med viss osäkerhet och tar inte heller hänsyn till tidiga pensione-

ringar med avtalspension. Om även avtalspensioner räknas in blir den faktiska pensionsåldern ännu något lägre.

Risken att slitas ut i förtid i arbetslivet tycks vara påtaglig. Ett sätt att minska denna risk skulle kunna vara att minska arbetstiden. Genom att arbeta kortare tid per vecka skulle tiden för återhämtning bli längre och möjligheterna att orka vara kvar i arbetslivet öka. En förändrad arbetstid är dock inte en självklar lösning på problemet. Åtminstone kortsiktigt finns en risk att arbetstempot drivs upp i syfte att öka produktiviteten om arbetstiden sänks. Risken för utbrändhet skulle därmed snarast öka.

Det kan också noteras att stressproblem är minst lika vanliga vid deltidsarbete som vid heltidsarbete. Forskningen visar att arbetstidens längd kan ha ett samband med stressupplevelsen i yrken som är psykiskt ansträngande men att det i andra yrken är arbetsorganisationen som är avgörande. Stressen i arbetslivet måste därför åtgärdas genom förändringar av arbetsorganisationen och arbetsmiljön. Arbetsgivaren har en skyldighet att organisera arbetet på ett sätt som inte leder till ohälsa för arbetstagaren. Om arbetstagaren har ett inflytande över uppläggningsen av arbetet och arbetstidens förläggning tenderar trivseln i arbetet att öka och risken för stress att minska. Stressupplevelsen påverkas också av hela livssituationen, inte enbart av arbetslivet. Ett betungande hemarbete kan lika väl som förvärvsarbete orsaka stressrelaterade problem.

Även bortsett från risken att slitas ut i arbetslivet skulle säkerligen många välja att lägga mindre tid på arbete om den ekonomiska situationen tillät det för att på så sätt skapa en annan balans mellan arbetslivet och livet i övrigt. Detta bekräftas i Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen (SOU 1999:27): av de deltidsarbetande är omkring 70 procent eller i storleksordningen 600 000 personer nöjda med sin arbetstid. En orsak till deltidsarbetet kan vara bristande jämställdhet. Många kvinnor tar ett större ansvar för hem och familj än männen och arbetar därför deltid.

Möjligheten att förbättra jämställdheten mellan kvinnor och män är ett argument som lyfts fram i diskussionen om förkortad arbetstid. Fyra av tio kvinnor arbetar deltid medan endast en av tio män gör det. Om arbetstiden för heltidsarbetande sänktes skulle skillna-

den i arbetstid mellan kvinnor och män minska. Därmed skulle förutsättningarna förbättras för en jämnare fördelning av ansvaret för hem och familj. Om en arbetstidsförkortning i praktiken verkligen skulle leda till en jämnare fördelning av hushållsarbetet är dock osäkert. De undersökningar som gjordes i samband med arbetstidsförkortningarna under början av 1970-talet visade inte på något samband mellan förkortad arbetstid och deltagandet i hushållsarbetet. Sedan dess är det dock möjligt att värderingarna i samhället har förskjutits på ett sätt som gör män mer benägna att ägna tid åt hemarbete och familj. Resultaten från vissa försök med förkortad arbetstid tyder på det.

En annan aspekt på skillnaden i arbetad tid mellan kvinnor och män är att en stor grupp deltidsarbetande skulle vilja arbeta fler timmar för att på sätt öka sin inkomst. Omkring 300 000 personer skulle vilja arbeta mer än de gör i dag. Flertalet av dessa är kvinnor. Frågan om arbetstidsförkortning är för många deltidsarbetande inom låglöneyrken snarare en lönefråga. Om en arbetstidsförkortning genomförs med bibehållen månadslön för heltidsarbetande skulle de deltidsarbetande vid oförändrad egen arbetstid jobba en större andel av den ordinarie heltiden. Därmed skulle de deltidsarbetandes lön justeras upp i motsvarande grad.

Olika individer har olika önskemål om hur mycket de vill arbeta. Önskemålen baseras till en del på vilken materiell standard man önskar uppnå. Ett del av variationen är också baserad på var i livscykeln man befinner sig. En ung person som kommer ut i arbetslivet har ofta stora utgifter och vill därför jobba mycket. För barnfamiljer blir situationen mer komplicerad. Utgifterna är stora, vilket talar för ett stort arbetskraftsutbud. Samtidigt vill föräldrar tillbringa tid med sina barn, vilket talar för ett minskat arbetskraftsutbud. De offentliga välfärdssystemen spelar här en viktig roll för att minska målkonflikten. Senare i livet har många önskemål om att trappa ned arbetet. Samtidigt finns ofta möjlighet att minska utgifterna. Individers olika önskemål och livssituation gör det svårt att hitta generella lösningar som passar alla.

En förkortning av arbetstiden har också stora effekter på arbetsmarknaden. Risken är stor att en arbetstidsförkortning försvårar de problem med arbetskraftsbrist som redan finns och som

väntas tillta de kommande åren. Situationen kompliceras också av att andelen äldre i befolkningen ökar vilket gör att försörjningsbördan för de förvärvsaktiva blir större. Detta problem kan i någon mån dämpas av att arbetstidsförkortningen kan göra det möjligt för äldre att orka vara kvar i arbetslivet. Därmed skulle den faktiska pensionsåldern stiga.

Inom vissa fysiskt betungande yrken är arbetstiden för heltidsarbetande redan i dag lägre än 40 timmar per vecka. Orsaken till detta är att man som arbetstagare annars inte skulle orka med den belastning jobbet innebär. Detta har inneburit att dessa arbetstagare har fått en sämre löneutveckling än vad som annars skulle ha varit fallet. Det är sannolikt att en förkortad arbetstid även i andra tunga yrken skulle ha en positiv effekt på arbetstagarnas möjlighet att orka vara kvar i yrket.

Sammanfattningsvis kan sägas att diskussionen om arbetstiden i huvudsak är en välfärdsfråga. De flesta är i dag eniga om att en förkortning av arbetstiden är förknippad med kostnader och inkräktar på konsumtionsutrymmet. Avgörande för vilka slutsatser som ska dras om hur framtidens arbetstid bör utvecklas är därför hur nyttan av en arbetstidsförkortning genom ökad livskvalitet och andra välfärdsvinster, som eventuell minskad sjukfrånvaro och minskade arbetsskador, värderas ställt mot andra reformer och hur en arbetstidsförkortning påverkar den framtida ekonomiska utvecklingen. Denna värdering måste göras på såväl ett individuellt, som ett företagsekonomiskt och ett samhällsekonomiskt plan.

3.2 Den europeiska utvecklingen

Arbetstidsgruppen har studerat arbetstidsutvecklingen i fyra europeiska länder: Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland. I Frankrike och Italien sker arbetstidsförändringar via lagstiftning, medan Nederländerna och Tyskland genomfört förändringar via avtal.

I Frankrike har en lagstadgad arbetstidsförkortning om fyra timmar per vecka (35-timmars vecka) för företag med fler än tjugo anställda redan antagits av parlamentet. Lagen ger viss tolkningsfrihet för parterna vid avtalsförhandlingarna¹. Arbetstidsreformen har i vissa fall medfört en flexiblare förläggning av arbetstiderna, något som kritiserats av den franska fackföreningsrörelsen. I Italien har parlamentet ännu inte godkänt ett förslag om 35-timmars vecka. Som incitament att sänka arbetstiden används i bägge länderna lägre socialförsäkringsavgifter och åtgärder mot för höga övertidsuttag.

Den franska arbetstidsförkortningen finansieras genom skatter på miljöförstörande utsläpp och alkohol samt en omsättningskatt för företag med en årlig omsättning på mer än 50 miljoner franc. Därtill kommer överskott i socialfonderna att utnyttjas. I Italien ska regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter granska de ekonomiska konsekvenserna av lagförslaget före november i år.

I Tyskland och Nederländerna bestäms arbetstiden i kollektivavtal. Förkortad arbetstid har i båda länderna kombinerats med en stor flexibilitet i arbetstidens förläggning och i vissa fall lägre löneökningar. Inom flera avtalsområden i Tyskland är arbetstiden i genomsnitt 35 timmar per vecka, men det finns exempel på företag, till exempel Volkswagen, där arbetstiden förkortats ytterligare.

¹ Som exempel kan nämnas metallbranschens avtal i juli 1998 som utgick från årsarbetstid och tillät fler övertidstimmar än vad arbetstidslagen tillåter.

3.3 Veckoarbetstidens utveckling i Sverige

Fördelningen av arbetstid 1998-99

Arbetstidsbegreppet kan definieras antingen som dagarbetstid, veckoarbetstid, årsarbetstid eller livsarbetstid. Dessutom kan faktiskt arbetad tid, lagstadgad tid och avtalad tid skiljas åt. Den faktiskt arbetade tiden utgörs av den tid en individ faktiskt lägger ned på sina arbetsuppgifter när olika frånvaroorsaker räknats bort. Den lagstadgade arbetstiden är den som regleras i Arbetstidslagen. Denna lag är dispositiv, vilket innebär att den kan ersättas med avtalsbestämmelser. Avtal som ersätter arbetstidslagen delvis eller i dess helhet gäller på stora delar av arbetsmarknaden.

Enligt SCB var den faktiska medelarbetstiden för personer i arbete 37,3 timmar per person och vecka år 1999. Fördelningen av anställda efter vanligen arbetad tid per vecka redovisas i tabell 3.1. Cirka 52 procent av de anställda arbetar 40 timmar per vecka, medan 11 procent arbetar mer och 37 procent mindre än 40 timmar per vecka.

Tabell 3.1 Anställda fördelade efter vanligen arbetad tid och kön

Tusentals personer, procentuell andel i parentes.

	Kvinnor	Män	Totalt
1-29 timmar	388 (22)	108 (6,1)	497 (14)
30-34 timmar	287 (16)	49 (2,8)	336 (9,5)
35-39 timmar	273 (15)	206 (12)	479 (14)
40 timmar	687 (38)	1151 (65)	1838 (52)
41- timmar	152 (8,5)	256 (14)	408 (11)
Summa	1787 (100)	1770 (100)	3558 (100)

Anm. Årsmedeltal 1998. Varken egenföretagare eller personer sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program ingår i tabellen. På grund av avrundning summerar tabellen inte alltid till 100.

Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet

Fördelningen av deltidsarbete skiljer sig kraftigt mellan kvinnor och män. Enligt SCB uppgav 36 procent av de anställda kvinnorna att de arbetade deltid 1999 att jämföra med endast 9 procent av männen. Kvinnor har i större utsträckning än män således en kortare arbetstid. Enligt en bilaga till slutbetänkandet från 1995 års arbets-tidskommitté står kvinnorna för cirka 60 procent av det oavlönade arbetet i ekonomin, det vill säga hushållsarbete, och för 40 procent av det avlönade. Det omvända gäller för männen.

För de kvinnor och män som arbetar deltid ser åldersfördelningen olika ut (se tabell 3.2). Kvinnor arbetar deltid i första hand mellan 25 och 54 år, medan deltid är mindre vanligt bland de yngsta och äldsta kvinnorna. Bland männen är det främst de yngsta som arbetar deltid. En förklaring till de olika deltidsarbetsmönstren för kvinnor och män kan vara att kvinnor i högre grad kombinerar arbete i hemmet med förvärvsarbete. Detta tycks gälla även efter småbarnsåren. Män tycks däremot arbeta deltid främst under studieåren.

Tabell 3.2 Åldersfördelning bland deltidsarbetande

Procent, 1999.

	Kvinnor	Män
16-24 år	13,8	33,5
25-34 år	21,2	19,7
35-44 år	25,8	14,3
45-54 år	23,2	13,7
55-59 år	9,9	8,2
60-64 år	6,1	10,6
Summa	100	100

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

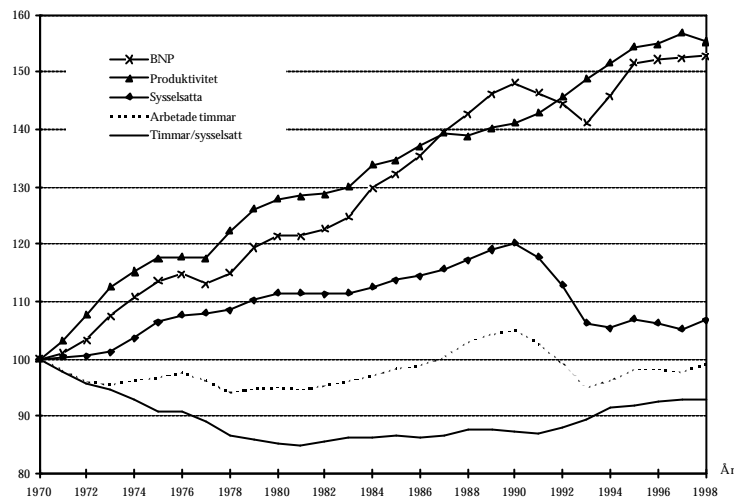
Arbetstid, sysselsättning och produktivitet

Den historiska utvecklingen av den faktiska arbetstiden visas i diagram 3.1. Utvecklingen mellan 1970 och 1998 av faktiskt arbetade timmar per sysselsatt och år, faktiskt arbetade timmar i hela eko-

nomin per år och antalet sysselsatta per år illustreras, liksom BNP-volymer och produktivitetens utveckling.

Diagram 3.1 Faktiskt arbetade timmar per sysselsatt, sysselsättning, BNP-nivå och produktivitet

1970=100



Anm. I diagrammet visas den faktiskt arbetade tiden, vilket innebär att förekomsten av sjukfrånvaro, semesterledighet, föräldraledighet, studieledighet, övertid och dylikt avspeglas. BNP-volymer har beräknats i 1995 års priser. Produktivitet mäts som BNP i 1995 års priser per arbetad timme.

Källa: SCB

Mellan 1970 och 1990 ökade antalet sysselsatta, vilket till stor del förklaras av kvinnornas intåg på arbetsmarknaden. Mellan 1970 och 1980 minskade arbetstiden per sysselsatt, en trend som pågått ända sedan sekelskiftet. Denna utveckling har nu brutits och arbetstiden per sysselsatt ökar.

Minskningen av arbetstiden per sysselsatt fram till kring 1980 kan förklaras av det ökade kvinnodeltagandet i arbetslivet, eftersom en stor del av kvinnorna arbetar deltid. Ytterligare förklaringsfaktorer är förkortad veckoarbetstid samt ökad frånvaro för semester

och tjänstledighet. Även höjningen av marginalsatterna under 1970-talet kan ha bidragit till att arbetstagarna i högre grad än tidigare valde att arbeta mindre, eftersom en ökning av arbetstiden inte skulle ha givit motsvarande inkomstökning. Ökningen i arbetstid per sysselsatt efter 1980 förklaras i stor utsträckning av att deltidsarbetande ökat sin arbetstid.

Utvecklingen av det totala antalet arbetade timmar följer utvecklingen av antalet sysselsatta utom mellan 1970 och 1978 samt mellan 1992 och 1998. Fram till 1978 tycks minskningen av den lagstadgade arbetstiden tillsammans med förbättrade möjligheter till ledighet ha påverkat det totala antalet arbetade timmar i ekonomin mer än ökningen av sysselsatta personer. Efter 1992 ökade antalet arbetade timmar i ekonomin, medan sysselsättningen släpade efter. Ökningen av arbetade timmar orsakades av minskad sjukfrånvaro, lägre utnyttjande av föräldraledighet², ökat egenföretagande och ett större övertidsuttag.

Utvecklingen av BNP-volymer följer i stort sett utvecklingen av produktiviteten. Fram till 1990-talet tycks också arbetade timmar och sysselsättning ha spelat stor roll för ökningen av BNP. Efter 1990 fortsatte arbetsproduktiviteten att stiga medan antalet arbetade timmar däremot minskade fram till 1993. Produktivitetsökningen under 1990-talet har till stor del orsakats av rationaliseringar och personalnedskärningar. BNP-volymer har, efter ett fall under de första tre åren på 1990-talet, åter börjat stiga.

Reglering av arbetstiden i lag

Så sent som på mitten av 1950-talet omfattades endast en tredjedel av de förvärvsarbetande av någon arbetstidslag. Däremot reglerades veckoarbetstiden till 48 timmar i normalfallet genom kollektivavtal. Från slutet av 1950-talet och under hela 1960-talet fram till 1973 genomfördes sänkningar av den lagstadgade veckoarbetstiden. Genomgående för förändringarna i lagstiftningen var dispositionen, det vill säga att överenskommelser inom ramen för avtal

² Föräldraledigheten utökades, men födelsetalen var låga.

har företrädare framfört lagstiftningen. Motiven bakom dessa lagändringar var att tillväxten i ekonomin skulle tas ut i ökad fri tid snarare än högre reallön. Under denna period var tillväxten i ekonomin god, varför frågan om finansiering av arbetstidsförkortningsreformerna inte tycks ha berörts i den offentliga debatten.

För närvarande regleras arbetstiden i 1982 års arbetstidslag (1982:673). Den ordinarie, lagstadgade arbetstiden är 40 timmar i veckan exklusive raster. Allmän övertid får tas ut med högst 50 timmar under en kalendermånad och med högst 200 timmar under ett kalenderår. Även denna lag är dispositiv.

Arbetstidsförkortning via avtal

På stora delar av arbetsmarknaden finns kollektivavtal med bestämmelser om arbetstidens längd och förläggning. Som regel anger dessa överenskommelser en kortare veckoarbetstid än den som arbetstidslagen fastställer, bland annat därför att arbetstiden definieras per helgfri vecka. En avtalad arbetstid på 40 timmar per helgfri vecka motsvarar i genomsnitt 38 timmar och 30 minuter per vecka. Inom en mängd yrken, till exempel inom vårdsektorn, arbetar personalen enligt schema oavsett om det är helg eller inte. I dessa fall beräknas arbetstiden per vecka.

I och med 1998 års avtalsrörelse tycks arbetstidsfrågan ha kommit alltmer i fokus. Under detta år förändrades arbetstidsregleringen i fler än tjugofem centrala kollektivavtal genom centralt förskrivna arbetstidsförkortningar eller genom stupstocksregleringar, det vill säga att de centrala parterna sätter ramar för arbetstidsförändringar.

Ruta 3.1 Avtal om förändrad arbetstid

I 1998 års avtalsrörelse slöts flera avtal om förändrade arbetstider. Här är några exempel.

- Inom Pappersindustriarbetareförbundets område avsätts för alla arbetstagare pengar till ett individuellt arbetstidskonto. Avsättningen uppgår i år till 1,5 procent av lönen. Nästföljande år kan man som arbetstagare välja mellan att använda det avsatta beloppet till betald ledighet, extra inbetalning av premie till tjänstepension eller kontant lön. För en arbetstagare med 40 timmars arbetsvecka motsvarar avsättningen under året 27 timmars ledighet. Under avtalets första år valde en dryg tredjedel av arbetstagarna betald ledighet, en dryg tredjedel kontant ersättning och en dryg fjärdedel extra pensionspremie.
- Inom verkstadsindustrin, exempelvis inom Metallindustriarbetareförbundets område, har arbetstiden successivt förkortats under flera avtalsperioder. Arbetstidsveckan för en arbetare som jobbar dagtid har nu förkortats med 54 minuter. Dessa 54 minuter per vecka förs till en arbetstidsbank och disponeras efter överenskommelse med arbetsgivaren.
- Industrifacket har en liknande överenskommelse i sina centrala avtal med en överenskommelse om en successiv förkortning av arbetstiden, som i år uppgår till en timmes förkortning av arbetsveckan. På lokal nivå kan arbetstidsförkortningen bytas ut mot löneökningar.

Källor: Svenska Pappersindustriarbetareförbundet, Sveriges Verkstadsindustrier och Arbetslivsinstitutet

Övriga lagändringar som påverkat arbetstiden

Det bör framhållas att det inte endast är genom lagstiftning och avtalslösningar om veckoarbetstidens längd som arbetstiden per sysselsatt har sjunkit från 1950-talet till början på 1990-talet. Ett antal reformer om rätt till ledighet har bidragit till att sänka den faktiskt arbetade tiden. Särskilt kan nämnas utvidgningen av den

lagstadgade semesterledigheten och den utökning av föräldraledigheten som ägt rum från 1970-talet och framåt i syfte att stärka jämställdheten. Se ruta 3.2 och 3.3.

Ruta 3.2 Semester

1931 Fyra dagars semester

1938 Två veckors semester

1951 Tre veckors semester

1963 Fyra veckors semester

1978 Fem veckors semester

1991 Fem veckor plus två dagars semester

1994 Fem veckors semester

Källa: Matteoni, M., *Arbetstiden, jobben och framtiden*, RALF 1998

Ruta 3.3 Föräldraledighetsreformer

- 1900 Ledighet för kvinnor vid barnsbörd och amning
- 1955 Moderskapspenning
- 1974 Föräldraförsäkringen införs. Sex månaders föräldrapenning och rätt till ledighet för vård av sjukt barn införs samt rätt att vårda barn när ytterligare barn föds i familjen
- 1975 Sju månaders föräldrapenning
- 1978 Nio månaders föräldrapenning, varav en på garantinivå
- 1980 Nio månader föräldrapenning på SGI-nivå, tre månader på garantinivå, tio pappadagar i samband med barns födelse och havandeskapspenning införs
- 1985 Två kontaktdagar per barn och år införs
- 1989 Tolv månader föräldrapenning på SGI-nivå, tre månader på garantinivå
- 1994 Tre månader med föräldrapenning på garantinivå avskaffas
- 1995 Tre månader med föräldrapenning på garantinivå återinförs, den så kallade pappa- och mammamånaden införs, de två kontaktdagarna avskaffas, förälder ges möjlighet att överlåta rätt till tillfällig föräldrapenning till annan som avstår från arbete för att vårda sjukt barn

Källor: Matteoni, M., *Arbetstiden, jobben och framtiden*, RALF 1998 och Renman, K., *Ledighetsboken*, 1998, samt Socialdepartementet

Regelverket kring föräldraledigheten har till syfte att underlätta för föräldrar som arbetar att förena åtagandena i arbetsliv och familjeliv. I ruta 3.4 redovisas de föräldraledighetsrättigheter som gällde 1999.

Ruta 3.4 Föräldraledighetsrättigheter 1999

- Mammaledighet för förlossning och amning minst sju veckor före och sju veckor efter födseln oavsett om kvinnan har kvalificerat sig för ersättning enligt föräldraförsäkringen eller övrig barnledighet.
- Arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller som ammar har rätt till ledighet så länge det krävs för att skydda arbetstagarens hälsa om arbetsuppgifterna är tunga och arbetstagaren inte kan omplaceras.
- En förälder har rätt att vara ledig för vård av barn tills dess barnet är 18 månader.
- Föräldern har dessutom rätt att vara ledig under den tid hel föräldrapenning utgår. Föräldrapenning betalas ut i högst 450 dagar sammanlagt för bägge föräldrarna längst till dess att barnet fyller åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret
- Om föräldern får halv, tre fjärdedels eller en fjärdedels föräldrapenning har förälder rätt till förkortning av normal arbetstid i motsvarande grad.
- En förälder har rätt till arbetstidsförkortning utan föräldrapenning med en fjärdedel av normal arbetstid för att ta hand om barn under åtta år.
- Föräldern har rätt att vara ledig för att tillfälligt vårda sitt sjuka barn. Tillfällig föräldrapenning betalas då ut. Denna rättighet gäller tills barnet fyllt 12 år. Frånvaro på grund av vård av sjukt barn är till viss del semestergrundande.
- Föräldraledighet för föräldrautbildning med föräldrapenning kan erhållas även för den förälder som inte är hemma med barnet, föräldrapenning kan även ges till båda föräldrarna vid besök i förskoleverksamhet

Källor: Matteoni, M., *Arbetstiden, jobben och framtiden*, RALF 1998 och Renman, K., *Ledighetsboken*, 1998, samt Socialdepartementet

Alternativa arbetstidslösningar

Redan i dag förekommer olika flexibla arbetstidslösningar på många arbetsplatser. I ruta 3.5 redovisas olika varianter.

Ruta 3.5 Flexibla arbetstidslösningar

I dagens arbetsliv kan arbetsuppgifter delas upp i fyra kategorier med avseende på var och när en arbetsuppgift kan utföras:

1. Små rumsliga och små tidsmässiga krav, till exempel IT-konsult, journalist. I denna typ av yrken vill de anställda ha arbeten med god möjlighet till flexibel arbetstid och balans mellan arbete och privatliv. Många företag inom IT-branschen erbjuder därför de anställda både distansarbete och flexibla arbetstider. Exempel på sådana företag är Bull, Canon Göteborg.
2. Stora rumsliga och små tidsmässiga krav, till exempel byggnadsarbetare, industriarbetare. På dessa arbetsplatser används ofta arbetstidsbanker som fördelar arbetstiden mellan perioder med hög respektive låg arbetsbelastning, så kallad konjunkturpassad arbetstid. Exempel på sådana företag är Volvo i Köping, Spectra Precision AB, SKF.
3. Stora rumsliga och stora tidsmässiga krav, till exempel affärsbiträde, tandläkare. I denna grupp förekommer olika typer av planeringsscheman som till exempel Timecare och flextid. Syftet är att de anställda ska få möjlighet att påverka schemalagningen. Exempel på arbetsplatser i denna grupp är Thoraxkliniken vid Karolinska sjukhuset, psykiatriska kliniken avdelning 141 vid Danderyds sjukhus, Folk tandvården i Saltsjöbaden, Åhléns i Nordstan, Göteborg.
4. Små rumsliga och stora tidsmässiga krav, till exempel telemarketingarbete.

Källa: Kreichbergs, J. och Leufstedt, S., *Bättre arbetstider för alla eller för ett fåtal?*, Svensk Handel, december 1999.

Som ett exempel på de tankar om alternativa arbetstidsförläggningar som finns runt om i landet kan nämnas det så kallade 3-3-systemet (se ruta 3.6) som tillämpas av två frisörer i Lindesberg

sedan knappt två år tillbaka. På Folktandvården i samma stad finns funderingar på att införa 3-3-systemet. Även på andra orter finns intresse för 3-3-systemet inom främst olika typer av vårdinrättningar.

Ruta 3.6 3-3-systemet

OBS! I den tryckta versionen av Kortare arbetstid – för och emot (Ds 2000:22) är beskrivningen av 3-3 systemet delvis felaktig. Nedanstående text är korrigerad.

- 3-3 är ett arbetstidssystem som kortar arbetstiden med 15 procent med bibehållen lön.
- Enligt systemet varvar de anställda tre dagars ledighet med tre dagars arbete med 8 timmar och 30 minuter per dag. De anställda är vidare lediga tio helgdagar utöver semestern samt arbetar tjugo dagar utöver 3-3-schemat. Alla dagar värderas lika, varför det inte tillkommer någon ersättning för obekväm arbetstid (OB-ersättning) under dagtid lördag och söndag. I 3-3 systemet definieras begreppet obekväm arbetstid på ett nytt sätt. Kvällar, nätter och storhelger räknas som obekväm arbetstid – men inte vanliga lördagar och söndagar.
- 3-3-systemets skapare, Sune Nygren, menar att systemet leder till att både arbetstid och lokaler kan utnyttjas effektivare samt att personalen arbetar effektivare.

Källa: Sune Nygren

4 Bakgrund och räkneexempel

I detta avsnitt skisseras först den utveckling av arbetskraftsutbudet som Sverige står inför. Därefter redogörs för ett räkneexempel som Konjunkturinstitutet gjort för arbetsgruppen. I räkneexemplet jämförs fyra fall av lagstiftad arbetstidsförkortning mot ett referensfall utan någon form av arbetstidsförkortning. Först beskrivs referensfallet, därefter fallen med arbetstidsförkortning. Slutligen belyses konsekvenserna för pensionerna, eftersom pensionärer indirekt berörs om arbetstiden kortas för arbetstagarna.

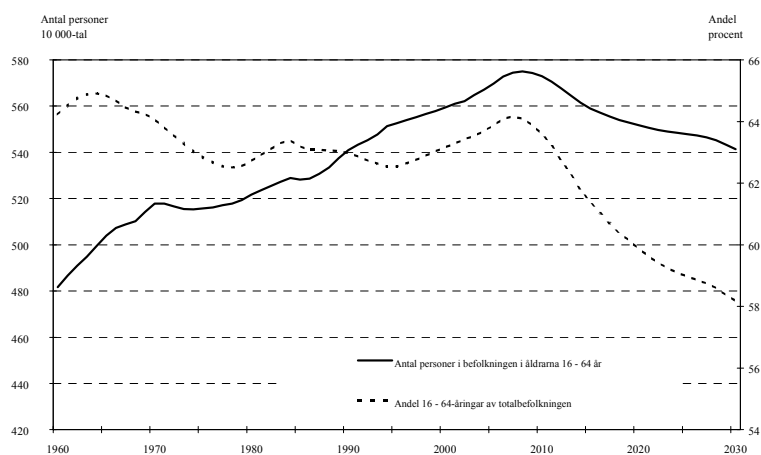
4.1 Bakgrund: arbetskraftsutbudets utveckling

SCB:s befolkningsprognos tyder på att antalet personer i förvärsaktiv ålder³ kommer att börja minska omkring år 2010, vilket visas i diagram 4.1. Av diagrammet framgår även att andelen personer i förvärsaktiv ålder i förhållande till totalbefolkningen kommer att minska.

³ Med förvärsaktiv ålder avses här 16–64 år.

Diagram 4.1 Förvärvsaktiv befolkning

10 000-tals personer och andel av totalbefolkningen, procent



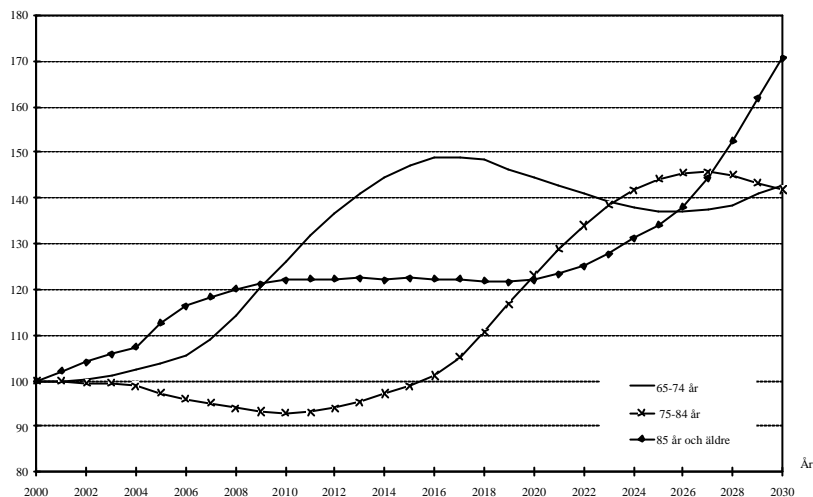
Anm. Den vänstra axeln anger antalet personer i förvärsaktiv ålder, det vill säga antalet 16-64-åringar. Den högra axeln anger den procentuella andelen 16-64-åringar av totalbefolkningen.

Källa: Långtidsutredningen 1999/2000

I diagram 4.2 visas att antalet ålderspensionärer kommer att öka under samma period som antalet personer i förvärvsaktiv ålder minskar.

Diagram 4.2 Antalet personer över 64 år

Index år 2000=100



Källa: SCB:s befolkningsprognos.

Ökningen av antalet ålderspensionärer, inte minst av dem som är 85 år och äldre, kommer sannolikt att öka försörjningsbördan för dem som arbetar, eftersom ett ökat antal äldre medför ökade behov av sjukvård och äldreomsorg. Det kan emellertid framhållas att behoven av sjukvård och äldreomsorg kan förväntas utvecklas olika, beroende på om de äldres hälsa förbättras i framtiden. I tabell 4.1 visas hur behoven av kommunala tjänster kan utvecklas på 30 års sikt. De lägre värdena för sjukvård och äldreomsorg i tabellen avspeglar en förbättrad hälsa bland de äldre, medan de högre värdena endast tar hänsyn till befolkningsutvecklingen. Tabellen visar att det sammanlagda behovet av kommunala tjänster är tämligen oförändrat mellan år 1998 och år 2015, beroende på att behoven av barnomsorg och skola inte förväntas öka. Mellan år 1998 och år

2030 förväntas däremot de totala behoven emellertid stiga med mellan 6 och 16 procent.

Tabell 4.1 Efterfrågeutveckling inom barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg

Index 1998=100.

	Barn- omsorg	Skola	Sjukvård	Äldre- omsorg	Totalt
1998	100	100	100	100	100
2015	90	89	106–111	102–118	98–102
2030	89	97	112–121	123–160	106–116

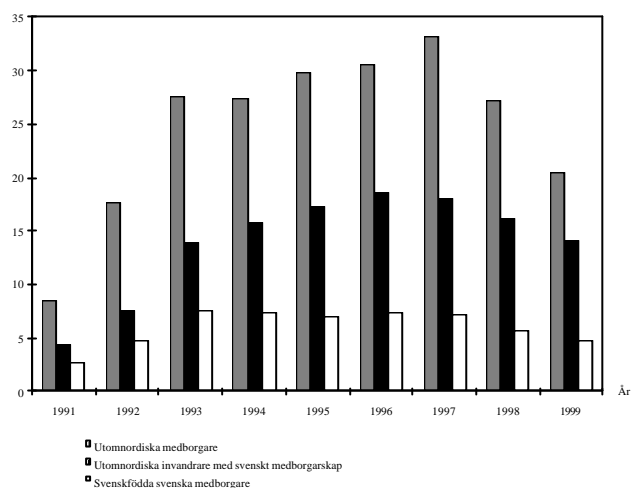
Anm. Beräkningarna för barnomsorg och skola samt de högre värdena för sjukvård och äldreomsorg baseras endast på hur befolkningen utvecklas. De lägre värdena för sjukvård tar dessutom hänsyn till antalet år kvar till dödstillpunkten. De lägre värdena för äldreomsorgen avspeglar ett antagande om att de äldre blir friskare i framtiden.

Källa: Långtidsutredningen 1999/2000

I diagram 4.3 visas arbetslöshetsutvecklingen under 1990-talet för svenska och utomnordiska medborgare. Den öppna arbetslösheten har under 1990-talet varit jämförelsevis hög för utomnordiska invandrare, oavsett medborgarskap. Här finns ett outnyttjat arbetskraftsutbud.

Diagram 4.3 Öppen arbetslöshet för svenskar och invandrare

Procent



Källor: SCB och Finansdepartementet

I tabell 4.2 visas hur andelen personer utanför arbetskraften (det vill säga personer som varken är arbetslösa eller sysselsatta) ökade under 1990-talet, samt arbetslöshetsutvecklingen för samtliga personer på arbetsmarknaden.

Tabell 4.2 Personer utanför arbetskraften och öppet arbetslösa

Procent

	Utanför arbetskraften, samtliga	Öppet arbetslösa, samtliga
1990	11,9	1,6
1993	16,7	8,2
1996	16,8	8,1
1999	19,0	5,6

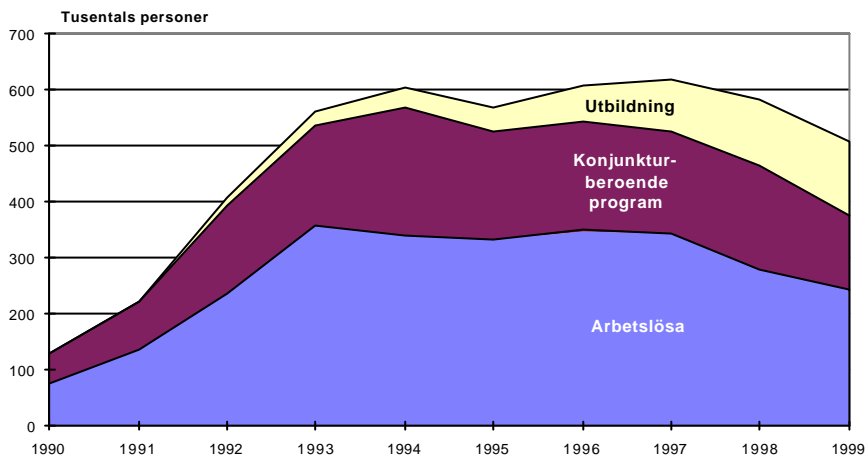
Anm. Personer utanför arbetskraften redovisas som procentuell andel av befolkningen i förvärvsaktiv ålder, 20-64 år. Öppet arbetslösa omfattar personer anmälda till arbetsförmedlingarna och redovisas som procentuell andel av arbetskraften.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

I diagram 4.4 visas ytterligare en bild av utvecklingen av det outnyttjade arbetskraftsutbudet, det vill säga öppet arbetslösa, personer i arbetsmarknadspolitiska program samt personer i utbildningsåtgärder (exklusive arbetsmarknadsutbildning). I slutet av 1990-talet minskade det outnyttjade arbetskraftsutbudet samtidigt som sysselsättningen steg. Den öppna arbetslösheten närmar sig 4 procent.

Diagram 4.4 Antalet öppet arbetslösa, i arbetsmarknadspolitiskt program samt i kunskapslyft/utbildningssatsning, 1990-1999

Tusentals personer.



Källor: Finans- och Näringsdepartementet

Det förtjänar att påpekas att arbetskraftsutbudet skulle kunna stiga ytterligare om förutsättningar funnes för arbetstagarna att arbeta fullt ut högre upp i åldrarna än i dag. Ett förbättrat hälsoläge bland den äldre arbetskraften skulle kunna bidra till en sådan utveckling.⁴

⁴ I ”Kommer det att finnas en hjälpare hand?”, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, förs en diskussion om att hälsoläget bland de äldre kan komma att förbättras i framtiden.

Arbetskraftsutbudet kan fortsättningsvis öka om exempelvis deltidsarbetande får möjlighet att gå upp i heltid. I tabell 4.3 visas hur undersysselsättningen uttryckt i timmar utvecklades under 1990-talet. Med undersysselsatta avses personer som visserligen arbetar, men som av arbetsmarknadsskäl gör det mindre än de skulle vilja. Latent arbetssökande är personer som inte söker arbete, men som skulle göra det om de trodde att de skulle ha möjlighet att få jobb. Som jämförelse visas också den öppna arbetslösheten uttryckt i timmar per vecka. Det tänkbara tillskottet från de undersysselsatta och de latent arbetssökande är i samma storleksordning som den öppna arbetslösheten.

Tabell 4.3 Potentiellt arbetskraftsutbud

Miljoner timmar per vecka

	Under- sysselsatta	Latent arbetssökande	Öppet arbetslösa
1990	2,00	0,83	2,77
1993	4,18	4,60	13,71
1996	4,62	6,02	13,34
1999	3,77	4,50	9,21

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

4.2 Konjunkturinstitutets räkneexempel

I detta avsnitt beskrivs först ett fall utan någon form av arbetstidsförkortning, ett referensfall. Detta är inte en trolig utveckling, utan syftet med referensfallet är att tjäna som en jämförelse till de fyra fall av arbetstidsförkortning som sedan beskrivs i avsnittet.

Konjunkturinstitutets referensfall

Konjunkturinstitutets referensfall, som motsvarar en norm om en arbetstid på 40 timmar per vecka, sammanfattas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Konjunkturinstitutets referensfall, 40 timmar per vecka

	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	2000- 2015
<i>Akkumulerad procentuell förändring</i>				
Arbetade timmar	2,3	-0,1	-0,5	1,6
Sysselsatta	2,4	-0,1	-0,6	1,7
Personer i arbetskraften	1,7	-0,1	-0,6	1,0
Personer i förvärvsaktiv ålder	1,9	0,6	-2,4	0,0
<i>Årlig genomsnittlig procentuell förändring</i>				
BNP	2,4	1,6	1,5	1,8
Hushållens konsumtions- utgifter	3,0	2,3	2,2	2,5
Statliga konsumtionsutgifter	0,6	0,5	0,5	0,5
Kommunala konsumtions- utgifter	0,8	0,8	0,7	0,8

Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet.

I Konjunkturinstitutets referensfall antas det inte ske några förkortningar av arbetstiden, det vill säga medelarbetstiden antas vara oförändrad år 2015 i jämförelse med år 2000. Ekonomin antas växa i jämn takt mellan 2000 och 2015. Det förutsätts inte förekomma några konjunktursvängningar.

Övriga antaganden är att inflationen uppgår till cirka 2 procent över perioden, ett finansiellt sparandemål (budgetsaldomål) om 2 procent i genomsnitt av BNP i den offentliga sektorn över en kon-

junkturcykel samt budgetbalans i kommunerna. Sverige förutsätts stå utanför EMU.

Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning antas att öka med 1,7 respektive 2,4 procent mellan år 2000 och 2005. Det beror på att arbetskraftsdeltagandet bland 60-64-åringar antas stiga jämfört med i dag och på att vuxenutbildningen antas nedbringas till den nivå som rådde före kunskapslyftet. Därefter leder minskningen av antalet personer i förvärvsaktiv ålder (jämför avsnitt 4.1) till att sysselsättning och antalet personer i arbetskraften avtar. Den öppna arbetslösheten antas ligga på cirka 4 procent och den totala arbetslösheten, det vill säga inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska program, på cirka 7,5 procent över hela perioden.

Fyra fall av arbetstidsförkortning – Konjunkturinstitutets beräkningar

- *37,5 timmar per vecka.* Förkortning 1 timme år 2001 och 1,5 timmar år 2003 med full lönekomensation.⁵ År 2015 är arbetstiden 37,5 timmar per vecka.
- *37,5 timmar per vecka.* Förkortning 1 timme år 2001 och 1,5 timmar år 2003 där lönerna bestäms i avtal.⁶ År 2015 är arbetstiden 37,5 timmar per vecka.
- *35 timmar per vecka.* Förkortning 5 timmar år 2001 med full lönekomensation. År 2015 är arbetstiden 35 timmar per vecka.
- *30 timmar per vecka.* Förkortning 1 timme per år 2001-2005 samt 0,5 timmar per år 2006-2015 där lönerna bestäms i avtal. År 2015 är arbetstiden 30 timmar per vecka.

⁵ Med full lönekomensation avses att timlönen för det första höjs lika mycket som arbetstiden förkortas samt att den för det andra därutöver höjs som i referensfallet.

⁶ Konjunkturinstitutet har antagit att detta leder till att timlönen höjs med 20 procent av arbetstidsförkortningen utöver löneökningen i referensfallet.

Resultaten av Konjunkturinstitutets beräkningar sammanfattas i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Effekter av en arbetstidsförkortning i reala termer

	37,5 timmar per vecka (full löne- kompen- sation)	37,5 timmar per vecka (avtal)	35 timmar per vecka	30 timmar per vecka	40 timmar per vecka (referens- fall)
<i>Procentuell avvikelse mot referensfallet, 40 timmar per vecka, år 2015</i>					
Medelarbetstid	-4,2	-4,2	-8,3	-17,1	
Arbetsinkomster	-3,8	-3,9	-7,7	-16,0	
Offentliga inkomstöverföringar	-5,4	-5,9	-12,1	-24,1	
Hushållens disponibla inkomster	-4,1	-4,1	-7,5	-17,5	
Offentliga konsumtionsutgifter	-3,9	-3,7	-7,0	-14,8	
<i>Förändring i procent 2000-2015</i>					
Arbetsinkomster	31,3	31,2	26,0	14,7	36,5
Offentliga inkomstöverföringar	33,1	32,4	23,7	6,8	40,7
Hushållens disponibla inkomster	40,6	40,5	35,6	20,9	46,6
Offentliga konsumtionsutgifter	6,5	6,7	3,0	-5,5	10,8

Källa: Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning, Konjunkturinstitutet.

Utgångspunkten för beräkningarna är en lagstiftad förkortning av veckoarbetstiden för alla heltidsanställda. För de deltidsanställda som har en veckoarbetstid på mer än 35 respektive 30 timmar kortas veckoarbetstiden i fallen med en arbetstidsförkortning till 35 respektive 30 timmar. De 400 000 anställda som vanligen arbetar mer än 40 timmar i veckan antas sänka sin arbetstid i motsvarande

grad som övriga anställda, men kommer även fortsättningsvis att arbeta över den lagstadgade nivån. Arbetstiderna för företagare berörs däremot inte av arbetstidsförkortningen. I beräkningarna påverkas varken övertid, mertid eller den frånvaro som följer av semester, helgdagar och tjänstledighet. Däremot gör Konjunkturinstitutet ett antagande om att sjukfrånvaron minskar med 5 procent om arbetstiden sjunker till 35 timmar per vecka och med 15 procent om arbetstiden förkortas till 30 timmar per vecka.

I Konjunkturinstitutets beräkningar antas att arbetstidsförkortningen inte medför att arbetslivet omorganiseras och blir mer flexibelt än utan en arbetstidsförkortning. Därför antas arbetstidsförkortningen inte leda till en långsiktig höjning av produktiviteten i ekonomin.⁷

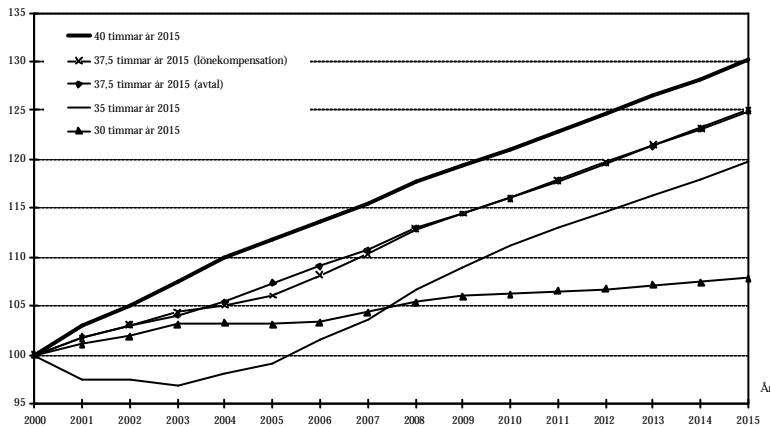
⁷ Det är dock inte osannolikt att en arbetstidsförkortning kan leda till produktivetsvinster till följd av att personalen arbetar effektivare och att arbetstid och arbetsorganisation blir flexiblare. Exempelvis kan nämnas att i lågscenariot till Långtidsutredningen 1999/2000 har Konjunkturinstitutet antagit att flexibla arbetstider leder till produktivetsförbättringar som till 20 procent kompenserar arbetstidsbortfallet.

Hur påverkas BNP, sysselsättning, offentlig och privat konsumtion när arbetstiden kortas?

Beräkningsresultaten för utvecklingen av BNP visas i diagram 4.5. År 2015 har BNP ökat i samtliga fall jämfört med år 2000. Ju mindre arbetstidsförkortning, desto högre nivå på BNP. I fallen med kraftiga arbetstidsförkortningar (35 timmar respektive 30 timmar år 2015) är BNP-utvecklingen dock inte lika god under åren fram till 2006.

Diagram 4.5 BNP

Index år 2000=100.



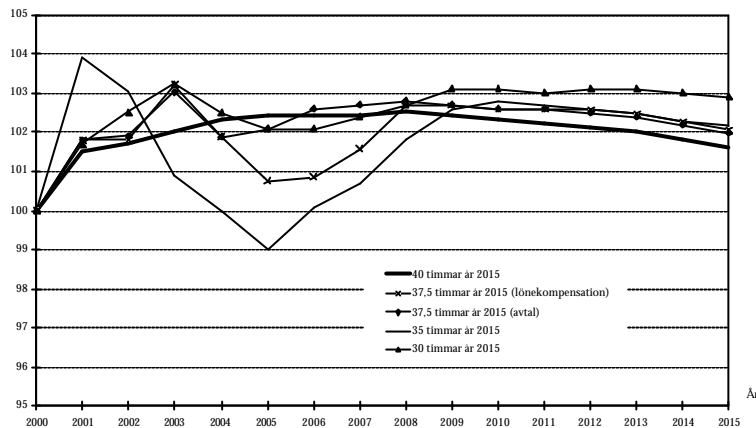
Källa: "Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning", Konjunkturinstitutet

I diagram 4.6 visas sysselsättningsutvecklingen mellan år 2000 och 2015. Fram till 2009 svänger sysselsättningen kraftigt i fallen med arbetstidsförkortning till 35 respektive 30 timmar. I samtliga fall med arbetstidsförkortning är sysselsättningen dock högre år 2015 jämfört med referensfallet, 40 timmar per vecka, vilket beror på antagandena om arbetskraftsutbudet. Konjunkturinstitutet antar att

den faktiska tidpunkten för pensionering är högre om en arbetstidsförkortning genomförs. Dessutom antar man att sjukfrånvaron minskar om arbetstiden förkortas till 35 respektive 30 timmar.

Diagram 4.6 Sysselsättning, personer

Index år 2000=100.

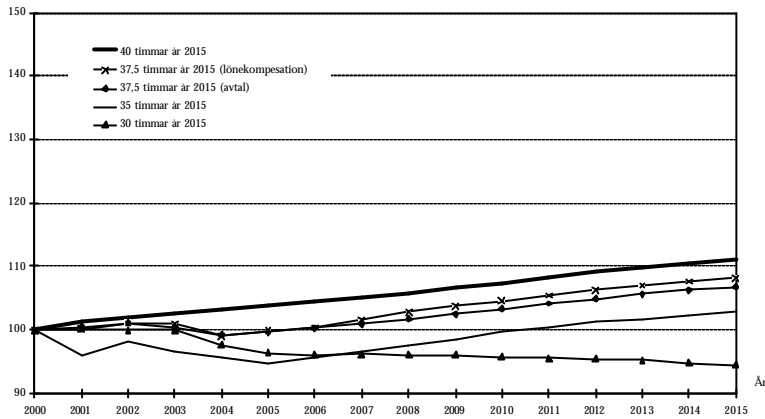


Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet

Utvecklingen av statliga och kommunala offentligfinansierade tjänster redovisas i diagram 4.7. Å ena sidan blir den offentliga konsumtionen högre år 2015 än år 2000 i de fall arbetstiden kortas till 37,5 eller 35 timmar per vecka. Å andra sidan blir resurserna till offentliga utgifter lägre i alla fall med arbetstidsförkortning än om arbetstiden inte förändras. Om arbetstiden kortas till 30 timmar per vecka minskar den offentliga konsumtionen mellan år 2000 och 2015.

Diagram 4.7 Offentlig konsumtion

Index år 2000=100.

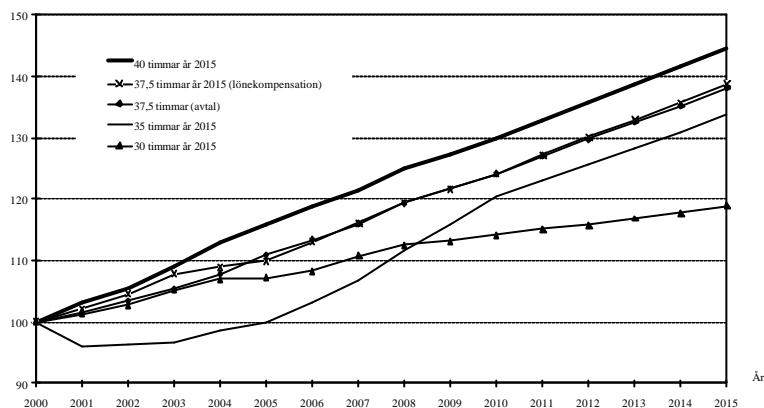


Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet

Utvecklingen av den offentliga konsumtionen kan jämföras med hur den privata konsumtionen utvecklas. I diagram 4.8 illustreras utvecklingen av den privata konsumtionen. Mellan 2000 och 2015 stiger det privata konsumtionsutrymmet i referensfallet med knappt 50 procent. Även i fallen med arbetstidsförkortning ökar den privata konsumtionen. Exempelvis beräknar Konjunkturinstitutet att den ökar med 20 procent mellan 2000 och 2015 om arbetstiden sjunker till 30 timmar per vecka år 2015.

Diagram 4.8 Privat konsumtion

Index år 2000=100



Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet

4.3 Vad händer med pensionerna i räkneexemplet?

Konjunkturinstitutet redovisar beräkningar för hur de fyra fallen av arbetstidsförkortning påverkar pensionärernas reala inkomst. I tabell 4.6 redovisas inkomstutvecklingen för en pensionär. Som jämförelse visas även inkomstutvecklingen för en person som arbetar 40 timmar per vecka samt för en person som arbetar 35 timmar per vecka år 2000.

Tabell 4.6 Inkomstförändring före skatt mellan år 2000 och år 2015

Procentuell förändring i reala termer

	37,5 timmar per vecka (full löne- kom- pensation)	37,5 timmar per vecka (avtal)	35 timmar per vecka	30 timmar per vecka	40 timmar per vecka (referensfall)
Ålders- pensionär	2,6	2,6	-1,5	-10,4	7,3
Heltids- anställd, 40 tim- mar	24,2	24,2	15,9	-0,6	32,5
Deltidsan- ställd, 35 timmar	32,5	32,5	32,5	13,6	32,5

Anm. I tabellen redovisas endast de direkta effekterna i form av lägre inkomst. Indirekta effekter som en följd av lägre offentligt konsumtionsutrymme redovisas inte. Vidare redovisas inkomstförändringen före skatt. Nivån på marginalskatten påverkar nettoinkomstförändringen. Ju högre marginalskatten är, desto lägre blir inkomstminskningen i fallen med arbetstidsförkortning jämfört med i referensfallet.

Källa: *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Konjunkturinstitutet

Orsaken till att inkomstutvecklingen för pensionärerna är sämre än för löntagarna har att göra med hur pensionsinkomsterna i ekonomin utvecklas. I referensfallet, det vill säga 40 timmar per vecka, räknas de reala pensionsinkomsterna upp till följd av att realinkomsten för löntagarna ökar snabbare än 1,6 procent per år (följsamhetsindexeringen). Om arbetstiden sänks till 37,5 timmar per vecka blir uppräknningen lägre, då arbetsinkomsterna är lägre

för löntagarna än i referensfallet. Om arbetstiden kortas till 35 respektive 30 timmar per vecka når löntagarna inte upp i en årlig realinkomstökning på 1,6 procent. Därför sänks den reala pensionen.⁸

⁸ Pensionerna justeras uppåt i takt med den reala tillväxten i ekonomin om denna överstiger 1,6 procent per år. Om den reala tillväxten understiger 1,6 procent justeras pensionerna nedåt i samma proportion. Pensionerna justeras även nominellt med KPI.

5 Konsekvenser på lång sikt

I detta kapitel diskuteras hur arbetstidsförändringar påverkar ekonomin på lång sikt, 10–15 år eller mer. I detta tidsperspektiv är det sannolikt att ekonomin kommer att ha anpassat sig på ett ungefär likartat sätt oavsett hur förändringar av arbetstiden genomförs. Förbättrad produktivitet gör det troligt att BNP och den privata konsumtionen kommer att fortsätta öka jämfört med i dag. Arbetstidsförändringens storlek påverkar utvecklingen i ekonomin. Hur stor ökningen av BNP blir beror på antalet arbetade timmar i ekonomin. Utvecklingen av antalet arbetade timmar bestäms förutom av den demografiska utvecklingen också av arbetstidens längd och hur långt upp i åren vi fortsätter att arbeta (faktisk pensionsålder). Vi har möjlighet att välja mellan en högre privat konsumtion eller mer fri tid. Det är en process som redan i dag sker i arbetslivet. Vi har också möjlighet att välja mellan att arbeta mer intensivt ett färre antal år eller färre arbetstimmar per vecka högre upp i åldrarna.

Om ingenting annat ändras medför en förkortad arbetstid att den totala produktionen minskar lika mycket som arbetstidsförkortningen, mätt i totalt antal arbetade timmar i ekonomin. Tio procent minskad arbetstid skulle då också ge tio procents lägre BNP jämfört med om arbetstiden inte förkortas. Men BNP-utvecklingen påverkas också av om den lägre arbetstiden i sig leder till produktivitetsförändringar eller ökning av arbetskraftsutbudet, till exempel genom minskad sjukfrånvaro och högre faktisk pensionsålder.

*Leder förändringar i arbetstiden till att produktiviteten ökar på lång sikt?*⁹

I en ekonomi ökar produktiviteten genom en kontinuerlig teknisk utveckling i form av ständiga innovationer, kompetensutveckling och rationaliseringar på arbetsplatserna. Denna utveckling kan förväntas fortsätta både om vi arbetar längre eller kortare arbetstid.

Det finns faktorer som talar för att en arbetstidsförkortning i sig kan leda till både ökad och minskad produktivitet. Kortare dagarbetstid skulle kunna medföra att arbetskraften blir produktivare genom att personalen kommer att vara mer utvilad och kan utföra sina arbetsuppgifter effektivare. Kortare arbetstid kan också i vissa verksamheter ge möjlighet till nya organisationslösningar, till exempel i form av ökad möjlighet till skiftgång under dagtid som på ett bättre sätt utnyttjar lokaler och utrustning. Produktiviteten kan också öka om en arbetstidsförkortning kombineras med en flexiblere förläggning av arbetstiden, till exempel i form av säsong- eller konjunkturanpassad arbetstid. Det är till exempel sannolikt lättare att få gehör hos personalen för en arbetstid som varierar mellan 28 och 36 timmar per vecka än en som varierar mellan 36 och 44 timmar.

En faktor som talar för en viss produktivitetssänkning vid en arbetstidsförkortning är att varje anställd i allmänhet medför vissa fasta kostnader för arbetsgivaren, i form av personaladministration, utbildnings och dagliga ställtider. Om dessa slås ut på färre arbetade timmar medför det en sänkt produktivitet. En liknande effekt kan sannolikt uppkomma i vissa verksamheter om driftstiderna måste sänkas på grund av arbetstidsförkortningen och lokal- och kapitalkostnader slås ut på färre verksamhetstimmar. Slutligen finns det en risk att effektiviseringstrycket vid en arbetstidsförkortning blir så starkt att det kan ha negativ effekt på arbetstagarnas hälsa genom ökad stress och utbrändhet.

Sammantaget är det svårt att bedöma hur stor nettoeffekten på produktiviteten blir av en arbetstidsförkortning. Förutsättningarna är

⁹ Med produktivitet avses produktion per arbetad timme. Med produktivitetens utveckling avses förändringen i produktivitet mellan två år.

säkerligen mycket olika i olika verksamheter och blir också olika beroende av hur väl möjligheterna tillvaratas att utnyttja det incitament som en arbetstidsförkortning kan ge att se över arbetssätt och organisationsformer. Generellt kan sägas att den långsiktiga effekten av en arbetstidsförändring kommer att vara att produktiviteten förbättras i samband med att arbetstidsförändringen genomförs. Produktivitetsutvecklingen därefter påverkas inte, utan blir densamma som om det inte genomförts någon arbetstidsförändring.

Hur påverkar arbetstidsförändringar arbetskraftsutbud och sysselsättning?

På lång sikt är det rimligt att anta att arbetsmarknaden är i balans oavsett om arbetstiden förkortas eller inte. Arbetslösheten blir därför opåverkad och sysselsättningen styrs av hur arbetskraftsutbudet påverkas av den förkortade arbetstiden.

Arbetskraftsutbudet påverkas dels av befolkningsutvecklingen, dels av beteendeförändringar, som till exempel lägre sjukfrånvaro eller fler äldre som deltar i arbetslivet. Det kan dock påpekas att en arbetstidsförkortning kan leda till att arbetslösheten stiger till en hög nivå på kort sikt om det samhällsekonomiska utrymmet för att förkorta arbetstiden inte beaktas. På lång sikt kan det då finnas risk för att den höga nivån blir bestående.

En arbetstidsförkortning innebär i sig ett minskat arbetskraftsutbud, men ett antal faktorer kan också verka i motsatt riktning. Utbudet av arbetskraft kan öka om arbetstidsförkortningen leder till förbättrad hälsa och minskad utslagning av arbetskraft. Förbättringen kan få formen både av att sjukfrånvaron på arbetsplatserna minskar och av att människor orkar stanna kvar längre tid i arbetslivet så att den genomsnittliga faktiska pensionsåldern därigenom ökas. Möjligheterna att korta arbetstiden ökar ju längre arbetstiderna orkar arbeta innan de går i pension.

Det är svårt att beräkna hur stora hälsoeffekterna av en arbetstidsförkortning kan bli i ekonomiska termer. Enligt vissa forskare är

de mycket små, enligt andra är de större¹⁰. De kan också i många fall vara svåra att skilja från effekterna av andra åtgärder som påverkar arbetsmiljö och arbetsorganisation och som ibland genomförs samtidigt som en arbetstidsförkortning. Sannolikt gör sig de ekonomiska effekterna av en förbättrad hälsa främst gällande i de fall där arbetstiden förkortas relativt mycket. I många fall kommer hälsoeffekter troligen också att kunna registreras först efter längre tid med kortare arbetstid.

Ruta 5.1 Hur mycket kan antalet arbetade timmar öka som en följd av att arbetstiden förkortas till 30 timmar per vecka?

I jämförelse med om arbetstiden inte alls förkortas medför en arbetstidsförkortning till 30 timmar per vecka 2015 att medelarbetstiden sjunker med cirka 17 procent. Konjunkturinstitutet har i sitt räkneexempel antagit att detta leder till att sjukfrånvaron minskar med 15 procent. Om vi för enkelhetens skull antar att den genomsnittliga sjukfrånvaron är 10 procent utan en arbetstidsförkortning, skulle arbetstidsförkortningen i sig innebära att antalet arbetade timmar ökar med 1,5 procent. Det skulle då kompensera för knappt en tiondel av den sänkta medelarbetstiden.

Om dessutom den faktiska pensionsåldern på sikt skulle kunna höjas med ett år skulle det motsvara en ytterligare ökning av antalet arbetade timmar med cirka 3 procent, vilket motsvarar knappt en femtedel av den minskade medelarbetstiden. Detta förutsätter att man antar att varje anställd i genomsnitt arbetar 33 år.

¹⁰ Se Bergström, J, och Olofsdotter, S, [2000], *Arbetstidsförändringar: möjligheter och konsekvenser*, rapport till regeringskansliets arbetsgrupp gällande arbetstidsfrågan

Hur påverkar arbetstidsförändringar den privata konsumtionen?

Det stora problemet med framtida arbetstidsförkortningar ligger inte i första hand i avvägningen mellan fri tid och privata konsumtionsmöjligheter. Här är valmöjligheterna relativt goda. Konjunkturinstitutets beräkningar (se diagram 4.8) visar till exempel på en valmöjlighet för löntagarna mellan att fortsätta arbeta som nu och år 2015 få en nära 50 procents högre privat konsumtion eller att exempelvis minska arbetstiden till 30 timmar per vecka och få en 20 procents högre privat konsumtion. Naturligtvis kan valet ligga någonstans däremellan.

För de pensionärer som redan gått i pension när en arbetstidsförkortning påbörjas kan dock, som visats i tabell 4.6, en kraftig arbetstidsförkortning leda till att utrymmet för privat konsumtion faktiskt minskar. Detta kan leda till behov av kompensatoriska åtgärder som innebär en finansiell belastning på den offentliga sektorn.

Hur påverkar arbetstidsförändringar möjligheterna att upprätthålla den offentliga välfärden?

Huvudproblemet med en arbetstidsförkortning ligger i de svårigheter den kan medföra när det gäller att upprätthålla den offentliga välfärden, exempelvis vård, skola och omsorg. Utrymmet för offentlig konsumtion ökar inte alls på samma sätt som det privata konsumtionsutrymmet i framtiden, inte ens om arbetstiden inte förkortas. Det framgår av diagram 4.7, där utrymmet för offentlig konsumtion i Konjunkturinstitutet referensfall ökar med bara drygt 10 procent mot nära 50 procent för den privata konsumtionen i diagram 4.8.

Skillnaden mellan offentligt och privat konsumtionsutrymme beror på att möjligheterna till stora produktivitetsförbättringar framför allt finns inom varuproduktionen och vissa privata tjänster. En stor del av de offentliga tjänsterna är däremot av den karaktären att det

är själva arbetstiden som är det viktigaste innehållet i tjänsten, vilket gör det svårt att effektivisera utan att försämra kvaliteten.

Möjligheterna att öka den offentliga konsumtionen ska jämföras med hur behovet av offentliga tjänster utvecklas. I tabell 4.1 visas hur behoven kan komma att öka under perioden 1998–2015. I synnerhet efterfrågan på sjukvård och äldreomsorg kan förväntas öka, eftersom de äldres andel av befolkningen kommer att bli allt större samtidigt som de riktigt gamla blir allt fler. Detta kompenseras dock av minskat behov inom skola och barnomsorg.

Möjligheten att öka den offentliga konsumtionen är under alla omständigheter temporär och beror på att den närmaste tioårsperioden är relativt gynnsam ur demografisk synpunkt. Under åren efter 2010–2015 kommer behovet av offentliga tjänster att öka väsentligt snabbare, samtidigt som arbetskraftsutbudet minskar av demografiska skäl.

Befolkningsutvecklingen innebär att finansieringen av den offentliga sektorn kommer att bli problematisk i framtiden oavsett vilka arbetstidsförändringar som äger rum. I detta perspektiv är det angeläget att arbetskraftsutbudet är högt, det vill säga att ett högt antal arbetade timmar i ekonomin upprätthålls och att så många som möjligt arbetar. Det beror på att det inte räcker endast med produktivitetökningar, eftersom sådana innebär att den offentliga sektorns kostnader ökar i takt med produktivitetutvecklingen. (Se vidare avsnitt 6.3.) Verksamheten i den offentliga sektorn skiljer sig från industrin genom att vara personalintensiv med små möjligheter till produktivitetökningar. Behoven av "en hjälpande hand" kan inte ersättas av maskiner.

Även om arbetskraftsutbudet blir högt i framtiden kan det finnas behov av kompletterande möjligheter att finansiera den offentliga sektorn.

En väg skulle kunna vara att höja skattekvoten. På 1950-, 60- och 70-talet var detta möjligt i samband med att arbetstiden förkortades utan att den offentliga välfärden påverkades negativt. Orsaken var att antalet arbetade timmar i ekonomin ökade, eftersom kvinnorna blev allt fler på arbetsmarknaden och arbetskraftsinvandringen var betydande. Dessutom var den offentliga sektorn på 1950- och 60-talet liten i jämförelse med i dag. Givetvis görs det i

dag olika bedömningar om möjligheterna att höja skattekvoten. Det kan dock vara svårare att höja skattekvoten i dag än det varit tidigare eftersom de flesta skattebaser i ekonomin redan utnyttjas i stor omfattning och många länder i vår omvärld har lägre skattekvot. Det sistnämnda är särskilt betydelsefullt när skattebaserna blir rörligare.

En annan väg skulle kunna vara att öppna för olika marknadslösningar. Som exempel kan nämnas olika typer av privata försäkringar eller höjda avgifter. Problemet med privata försäkringar är att de försäkringstagare som är i störst behov av försäkringen också är de som är minst intressanta för försäkringsbolagen och därmed får det sämsta skyddet. Dessutom finns det sannolikt personer som av olika skäl kommer att avstå från att teckna en försäkring. Det är problematiskt att ytterligare höja avgifterna för offentligfinansierade tjänster eftersom avgifterna redan höjdes inom olika verksamheter under 1990-talet.

Slutligen skulle verksamheten i den offentliga sektorn kunna kompletteras genom att personer som fått sin arbetstid förkortad lägger in ett visst mått av frivilligt arbete. Sådana insatser förekommer redan i dag inom många områden. En kraftig ökning av frivilliga insatser skulle troligen fordra förändringar i dagens samhällsmodell.

6 Möjligheter och konsekvenser på kort sikt

Den genomsnittliga arbetstiden har under det senaste seklet förkortats åtskilligt. Det finns anledning att tro att människor även i framtiden kommer att vilja ta ut en del av ett ökat välstånd i form av kortare arbetstid. En avvägning måste göras mellan fri tid och materiell standard. Valet kan göras på många nivåer: individuellt, på arbetsplatsen, på avtalsområdet eller nationellt.

På kort sikt spelar valet av metod för en arbetstidsförändring stor roll för vilka konsekvenser förändringen medför. De ekonomiska effekterna skiljer sig på såväl det individuella planet som det företagsekonomiska och det samhällsekonomiska. Andelen av arbetstagarna på arbetsmarknaden som omfattas av förändringarna kan också komma att skilja sig beroende på valet av metod. Det innebär att välfärdseffekterna av en arbetstidsförändring blir olika fördelade beroende på hur förändringen genomförs.

I detta kapitel beskrivs olika möjligheter för hur förändringar av veckoarbetstiden kan komma till stånd. Möjligheterna kan fördelas på tre huvudprinciper. En princip utgår från att förändringar kommer till stånd avtalsvägen utan statlig inblandning. Det kan handla om överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare eller avtal mellan arbetsmarknadens parter.

En andra huvudprincip är att staten stimulerar till förändringar genom att ändra den lagreglerade normen för heltidsarbete. Incitamenten till förändringar kan förstärkas med ekonomiska styrmedel till exempel i form av sänkta arbetsgivaravgifter eller sänkt inkomstskatt. En tredje huvudprincip är att en förändring genomdrivs med tvingande lagstiftning.

Ruta 6.1 Positiva och negativa konsekvenser av en arbetstidsförkortning*Positiva konsekvenser*

- Mer tid för familj och fritidssysslor
- Mer tid för vila och återhämtning
- Kan leda till minskad stress om den genomförs på rätt sätt
- Kan ge minskad sjukfrånvaro och bättre hälsa och göra att människor inte slits ut i förtid utan orkar jobba längre i livet
- Kan ge utrymme för deltidsanställda att öka sin arbetstid om de så önskar
- Kan förbättra jämställdheten
- Arbetsgivaren kan i högre grad anpassa arbetstiden till verksamhetens krav om arbetstidsförkortningen gör att arbetstagarna accepterar ökad flexibilitet
- I vissa verksamheter kan driftstiderna öka om skiftarbete kan införas genom att arbetstiden förkortas

Negativa konsekvenser

- Minskar arbetskraftsutbudet
- Mindre utrymme att finansiera vård, skola, omsorg och annan offentlig verksamhet, särskilt på längre sikt
- Kan leda till ökad stress om den genomförs på ett sätt som driver upp arbetstempot
- Lägre lön för arbetstagarna jämfört med om ingen förkortning genomförs
- Lägre ekonomisk tillväxt
- Kan leda till ökat overtidsarbete
- Större krav på arbetstagarna att vara flexibla och jobba på oekvåma arbetstider
- Lägre pensioner jämfört med om ingen förkortning genomförs

6.1 Hur regleras arbetstiden i dag?

Som utgångspunkt för diskussionen om olika möjligheter till arbetstidsförändringar är det av intresse att ge en bild av hur regleringen av arbetstiden är utformad i dag. Arbetstidslagen (1982:673) innehåller regler om arbetstidens längd och förläggning. Arbetstagarnas inflytande över arbetstiden regleras dock inte i arbetstidslagen utan genom allmänna regler i medbestämmandelagen (1976:580).

Arbetstidslagen innehåller inte heller några regler om betalning, exempelvis avseende ersättning för övertidsarbete eller för arbete som utförs under tider på dygnet som anses obekväma. Betalningsreglerna är helt och hållet en avtalsfråga.

Arbetstidslagen är dispositiv, vilket innebär att man kan avvika från lagens regler genom kollektivavtal. För att göra undantag från lagen måste en central arbetstagarorganisation antingen vara part i avtalet eller ha godkänt avtalet. Ofta innehåller det centrala avtalet i en bransch ett bemyndigande till de lokala parterna att träffa kollektivavtal på lokal nivå och i vissa fall att träffa överenskommelser mellan arbetsgivaren och enskilda arbetstagare.

Det förekommer också att en överenskommelse mellan de lokala parterna ska godkännas av den centrala arbetstagarorganisation för att bli giltig. Dessutom har de lokala parterna möjlighet att utan stöd i det centrala kollektivavtalet träffa avtal som gäller under högst en månad beträffande övertid, nödfallsövertid, mertid och nattvila.

Ett avtal kan ersätta lagen i dess helhet eller vissa i lagen uppräknade paragrafer. Lagen anger formen för hur parterna kan avvika från reglerna i lagen. Däremot sägs inget om avvikelsernas utformning i sak. Det finns alltså inte i lagen någon reglering av vilket materiellt innehåll ett avtal kan ha.

Arbetsdomstolen har dock i ett fall som rör en annan arbetsrättslig lagstiftning, lagen om anställningsskydd, slagit fast att ett avtal som avvek från en dispositiv lagregel gick för långt och stred mot lagens grunder. Det kan tolkas som att lagen är bindande i den mening att parterna inte får avtala bort vissa grundläggande rättigheter som lagen ger den enskilde.

EG:s arbetstidsdirektiv, som införlivades i svensk lagstiftning 1996, innehåller en tydligare begränsning för utformningen av avtal. I arbetstidslagen sägs att ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det innebär att mindre förmånliga regler för arbetstagaren ska tillämpas än vad som följer av EG-direktivet.

Ofta innehåller de centrala kollektivavtalen regler om exakt hur arbetstiden ska förläggas om inte de lokala parterna kommer överens om annat. Denna typ av avtalsbestämmelse, som kallas stupstocksreglering, skapar incitament för de lokala parterna att hitta lösningar som är verksamhetsanpassade. Anledningen till detta är att den regel som gäller om man inte kommer överens om något annat ofta inte passar de lokala förhållandena.

Tillsynen över hur arbetstidslagen tillämpas utövas av Arbetsmarknadsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Om lagen avtalats bort i sin helhet på ett avtalsområde kan tillsynsmyndigheterna inte utöva tillsyn över arbetstidens längd och förläggning, eftersom regleringen då blir civilrättslig. Övervakningen ankommer då i stället på den kollektivavtalslutande fackföreningen. För ett brott mot kollektivavtalet är sanktionen skadestånd.

Den offentliga tillsynen är dock inte fullständigt bortkopplad även om lagen helt har avtalats bort, eftersom en arbetsgivare alltid måste beakta reglerna i arbetsmiljölagen. Enligt arbetsmiljölagen måste en arbetsgivare organisera arbetet så att ohälsa inte uppstår.

6.2 Avtalsreglering utan statlig inblandning

Avtalsfriheten, det vill säga rätten att genom avtal reglera vilka villkor som ska gälla, är grundläggande på svensk arbetsmarknad. Genom denna avtalsfrihet skapas möjlighet att hitta lösningar som är anpassade till den enskilda situationen och som är acceptabla för båda parter. Överenskommelser kan träffas mellan arbetsmarknadens parter på olika nivåer eller mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare.

I grunden har varje individ möjlighet att välja en arbetstid som passar de egna förhållandena. Man kan välja att arbeta i ett yrke med arbetstider som passar de egna önskemålen. I många fall har man också inom ett visst yrke möjlighet att påverka vilka tider man arbetar.

När det gäller hur mycket man vill arbeta kan man välja att jobba heltid, deltid eller åta sig att jobba övertid. Man kan kombinera flera jobb och för en egenföretagare är det inte ovanligt med arbetsveckor som är betydligt längre än 40 timmar.

Hur stor frihet en person har i det enskilda fallet varierar naturligtvis. Valmöjligheten beror på den egna ekonomiska situationen, försörjningsbördan och läget på arbetsmarknaden. Självklart kan valmöjligheterna för många te sig som små, exempelvis om man har en deltidsanställning och inte har möjlighet att få fler arbetstimmar trots önskemål om det. Det är också, trots att läget på arbetsmarknaden förbättras snabbt, fortfarande många som är arbetslösa och inte får något jobb överhuvudtaget.

Sammantaget är ändå möjligheterna stora att påverka situationen och hitta en passande lösning. Ingen annan än den enskilde individen vet heller bäst vilken lösning som är den bästa för just den personen.

På en arbetsplats eller inom ett avtalsområde kommer förändringar av arbetstiden till stånd genom att arbetsmarknadens parter ser behov av förändringar. Exempelvis kan en ökad verksamhetsanpassning av arbetstiderna skapa förutsättningar för en högre lönsamhet i ett företag. Arbetstagarerna kan också via sina fackföreningar driva krav på exempelvis ökat inflytande över arbetstidens förläggning eller förkortad arbetstid.

Avtalsvägen sker löpande en stor mängd förändringar av arbetstiden. Vanligast förekommande är förändringar av arbetstidens förläggning genom lokala avtal på en arbetsplats. Men det finns också en rad exempel på avtal om en annan genomsnittlig veckoarbetstid än de 40 timmar som anges i arbetstidslagen. Även under de senaste åren har man på ett antal områden slutit avtal om en kortare veckoarbetstid. I vissa fall har avtalet utformats som en valmöjlighet för den enskilde arbetstagaren mellan kortare arbetstid eller högre ekonomisk ersättning. Förkortningar av arbetstiden som

sker avtalsvägen kopplas ofta till ökade möjligheter för arbetsgivaren att anpassa förläggningen av arbetstiden till verksamhetens krav.

Ruta 6.2 Positiva och negativa konsekvenser av en avtalsreglerad arbetstidsförkortning

Utöver de allmänna konsekvenser av en arbetstidsförkortning som visades i ruta 6.1 ger en helt avtalsreglerad förändring även upphov till följande konsekvenser.

Positiva konsekvenser

- Tar hänsyn till de förhållanden som är aktuella i den verksamhet där de genomförs
- Tar hänsyn till individers önskemål – både arbetstagare och arbetsgivare
- Driver inte upp lönekostnaderna i lika stor omfattning

Negativa konsekvenser

- Risk att låglöneområden och svagare arbetstagargrupper inte får del av arbetstidsförkortningen
- Risk att konsekvenserna för den offentliga sektorns verksamhet inte tydliggörs
- Kan ta längre tid

Hur påverkas produktivitet, sysselsättning, lönebildning och offentlig sektor av avtalsreglerade arbetstidsförändringar?

Förändringar som utformas nära verksamheten och nära dem som direkt berörs har fördelen av att kunna ta hänsyn till de villkor som gäller på just den arbetsplatsen eller det avtalsområdet. Exempelvis kommer förändringar som leder till att verksamheten blir olönsam inte att komma till stånd. Man kan se konsekvenserna för den enskilda verksamheten på ett annat sätt än vid förändringar som initieras på en högre nivå.

En självinitierad förändring är anpassad till de förhållanden som råder i den aktuella situationen och ger inte upphov till anpassningsproblem på det sätt som en utifrån initierad omställning kan göra. En avtalsreglerad arbetstidsförkortning medför dock lika väl som en lagreglerad att arbetskraftsutbudet minskar. Skillnaden gentemot lagreglerade förändringar är emellertid att parterna i sina förhandlingar mer förutsättningslöst kan väga möjligheterna att öka produktiviteten, lägga om driftstiderna eller anställa ny personal mot att inte förändra arbetstiden. Dessutom kommer med all sannolikhet inte avtal om förkortad arbetstid till stånd på områden med uttalad brist på arbetskraft. Därmed drivs inte löneökningarna upp på det sätt som riskerar att ske om arbetstidsförkortningen genomförs på likartat sätt över hela arbetsmarknaden.

Parterna kommer om de själva tagit initiativ till förändringen att göra en avvägning av hur ett uppkommet löneutrymme ska fördelas på ökad lön och ökad fri tid. Förutsättningarna för en välfungerande lönebildning som tar hänsyn till de samhällsekonomiska förhållandena är alltså större om en arbetstidsförkortning helt genomförs avtalsvägen.

Det är svårt att bedöma hur avtalsreglerade arbetstidsförändringar kortsiktigt kommer att påverka möjligheterna att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. Det beror i hög grad på hur sysselsättning och produktivitet i hela ekonomin utvecklas de närmast följande åren efter en arbetstidsförkortning.

Finns det nackdelar med avtalsreglerade arbetstidsförändringar?

Vissa av fördelarna med en avtalsstyrd arbetstidsförändring kan emellertid även utgöra nackdelar. Eftersom utformningen av förändringarna baseras på de förhållanden som råder i varje verksamhet är det inte sannolikt att en arbetstidsförkortning kommer alla arbetstagare på arbetsmarknaden till del.

De senaste årens erfarenheter visar att avtal om sänkt arbetstid i första hand tenderar att komma till stånd i branscher med ett relativt högt löneläge och där majoriteten arbetar heltid. I låglönebran-

sker och verksamheter där många jobbar deltid är intresset och möjligheterna mindre att driva frågan om arbetstidsförkortning. I stället är det prioriterat att få upp lönenivån och få möjlighet att öka sysselsättningsgraden. Därmed är risken uppenbar att oönskade effekter uppstår för jämställdheten eftersom kvinnor oftare än män arbetar deltid och i låglöneyrken.

En annan risk med en avtalsreglerad arbetstidsförkortning är att man inte fullt ut ser de kostnader som är förknippade med förkortningen. Exempelvis kommer den lön man avstår från under arbetslivet till förmån för en ökad fri tid innebära att man får en lägre pension. Ett annat exempel är att den offentliga sektorns skatteintäkter blir lägre än utan arbetstidsförkortning.

6.3 Ändrad lagnorm i kombination med avtal

Riksdag och regering kan stimulera till förändringar av arbetstiderna genom att ändra normen för heltidsarbete i arbetstidslagen. I samband med de förkortningar av veckoarbetstiden som genomfördes under 1960- och 1970-talet sänktes timantalet i lagen. Som tidigare diskuterats är arbetstidslagen dispositiv. Men även en dispositiv lagstiftning har en normerande roll trots möjligheten till avvikelser via avtal. Arbetstagarorganisationen förhandlar utifrån en styrkeposition när det i botten finns en lag som reglerar vilka villkor som ska gälla om parterna inte lyckas nå en överenskommelse. Arbetstidslagstiftningen kan betraktas som en skyddslagstiftning som samtidigt som den ger ett skydd för arbetstagarna även ger arbetstagare och arbetsgivare rätt att bestämma hur reglerna ska se ut i det konkreta fallet.

Arbetstidslagens normativa roll kan utläsas av att det knappast finns något kollektivavtal om arbetstider där den normala veckoarbetstiden överstiger lagens regler. Veckoarbetstidsmåttet i avtalen är antingen lagens 40 timmar eller lägre. Samma mönster finns beträffande avtalsregleringen av övertidsarbete. Arbetstidslagens normativa roll för parterna när det gäller heltidsmåttet har också

bekräftats av den referensgrupp från parterna som varit knuten till arbetsgruppen.

Som nämnts tidigare finns en betydande variation i gällande avtal om arbetstidens längd vid heltidsarbete. Huruvida man på ett avtalsområde som i dag har en veckoarbetstid på exempelvis 37 timmar för heltidsarbete skulle finna det angeläget att förändra heltidsmättet om normen i arbetstidslagen justerades nedåt från 40 timmar till exempelvis 38 timmar är osäkert.

Även om heltidsmättet i arbetstidslagen är normerande är det sannolikt att en anpassning av avtalen kommer att ta relativt lång tid. Exempelvis kommer parterna troligen i många fall att avvika vad gäller tidpunkten för genomförandet i förhållande till lagen. Avvikelse är också sannolika när det gäller omfattningen av förändringen. Ett skäl till detta kan vara att parterna inte anser sig ha råd att gå så snabbt fram eller att de bedömer att det finns en risk för arbetskraftsbrist.

För att påskynda och underlätta anpassningsprocessen kan olika typer av ekonomiska incitament införas, så kallade kompensatoriska åtgärder. Den metod som vanligen diskuteras är sänkta arbetsgivaravgifter, generellt eller riktat till arbetsgivare som slutit avtal om förkortad arbetstid. Ett annat incitament, riktat till löntagarna, kan vara inkomstskattesänkningar. Det faktiska genomförandet av en ny arbetstidsnorm kan slutligen stimuleras ytterligare genom en minskning av det tillåtna övertidsuttaget.

En fördel med en lagreglerad arbetstidsförändring är att den sannolikt kommer att omfatta fler arbetstagare än om arbetsmarknadens parter hanterar frågan helt utan statlig inblandning. Svagare grupper på arbetsmarknaden med lägre löneläge löper därmed inte samma risk att ställas vid sidan om reformen. De positiva hälsoeffekter som kan uppstå tack vare en arbetstidsförkortning blir också tydligare om fler arbetstagare omfattas av reformen.

En växande andel arbetstagare har oreglerad arbetstid, vilket gör att inte alla arbetstagare kommer att omfattas av reformen även om den genomförs via en lagändring. Samma sak gäller för den växande grupp egenföretagare som arbetar under arbetstagarliknande förhållanden.

Ruta 6.3 Positiva och negativa konsekvenser av en lagreglerad arbetstidsförkortning

Utöver de allmänna konsekvenserna av en arbetstidsförkortning som visades i ruta 6.1 ger en förändring som baseras på en ändring i arbetstidslagen även upphov till följande konsekvenser.

Positiva konsekvenser

- Fler kommer att omfattas av reformen, färre hamnar vid sidan om, vilket är positivt ur jämställdhetssynpunkt
- Möjlighet att underlätta anpassningsprocessen genom statliga insatser
- Kan genomföras snabbare

Negativa konsekvenser

- Risk för sämre anpassning till lokala förhållanden och riskerar därför att driva upp lönekostnaderna och försvåra lönebildningen
- Risk att inte hänsyn tas till individers önskemål vid olika tidpunkter i livet
- Riskerar att förvärra problemen på områden med brist på arbetskraft

Hur påverkas produktion, produktivitet och sysselsättning av en förändrad arbetstidsnorm?

Om normen om 40 timmars arbete per vecka i arbetstidslagen förändras beror konsekvenserna för produktionen, produktiviteten och sysselsättningen på hur snabbt arbetsmarknaden genom avtal anpassar sig till den nya normen. Den referensgrupp från arbetsmarknadens parter som varit knuten till arbetsgruppen gör bedömningen att majoriteten av de heltidsarbetande arbetstagarna skulle omfattas av en ny arbetstidsnorm, men att anpassningsprocessen kan komma att gå i olika takt på olika områden. Det finns dock arbetsplatser, till exempel inom nya branscher som IT-sektorn, där

de anställda har oreglerad arbetstid och följaktligen inte skulle beröras av en förändrad norm. En förändrad arbetstidsnorm kan stimulera deltidsanställda att gå upp i arbetstid, men det finns också en risk för att övertidsarbetet ökar (se vidare avsnitt 7.3).

Hur en förkortad arbetstid påverkar den totala produktionens storlek beror framför allt på hur produktiviteten, sysselsättningen och sjukfrånvaron påverkas när arbetstiden sänks. När det gäller produktiviteten diskuterades i kapitel 5 mer ingående de faktorer som påverkar produktiviteten vid en arbetstidsförändring, både positivt och negativt. Sammantaget är det svårt att bedöma hur stor nettoeffekten blir. Den kommer sannolikt att variera kraftigt mellan olika verksamheter.

Vad beträffar sysselsättningen påverkas den för det första av i vilken utsträckning arbetstagarna omfattas av normen. Det arbetstidsbortfall som uppkommer om arbetstiden förkortas kan till viss del kompenseras av nyanställningar eller genom att deltidsanställda som så önskar går upp i arbetstid. I avsnitt 4.1 visades att det i dagsläget, trots den kraftigt minskade arbetslösheten, fortfarande finns ett stort potentiellt arbetskraftsutbud i form av människor i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbildning av arbetsmarknadsskäl, undersysselsatta och så kallat latent arbetssökande. Vissa av dessa är inte i dag omedelbart tillgängliga för arbetsmarknaden på grund av att de är i "fel" bransch, bor i "fel" område eller på grund av brister i kompetens. En annan aspekt är att det också finns diskriminerande inslag, inte minst gentemot invandrargrupper. Här måste vikten av en välfungerande arbetsmarknadspolitik lyftas fram. Samtidigt finns det andra branscher och områden med tendenser till överhettning på arbetsmarknaden och brist på arbetskraft.

I geografiska områden och branscher där det i dag finns en arbetskraftsbrist blir det svårt att på kort sikt ersätta bortfallen arbetstid med ny arbetskraft. Risken är i stället stor att överhettningen förstärks, vilket kan leda till högre löneavtal, löneglidning och ökade kostnader för arbetsgivarna. Detta kan då i stället skapa en ökad arbetslöshet, som blir särskilt markant i fallen med en snabb och kraftig arbetstidsförkortning med full lönekomensation, men

knappt märkbar vid en mer successiv förkortning där lönerna bestäms genom avtal.

Om den kortare arbetstiden leder till förbättrad hälsa och därmed minskad sjukfrånvaro, minskad förtidspensionering och en högre faktisk pensionstidpunkt skulle arbetstidsbortfallet delvis kunna kompenseras. Som diskuterades i kapitel 5 är en sådan utveckling möjlig på längre sikt i de fall där arbetstiden sänks relativt kraftigt. På kort sikt och vid en mer begränsad arbetstidsförkortning är det däremot mindre troligt att det hinner uppstå några större ekonomiska effekter till följd av en förbättrad hälsa. Dock finns det risk att ett uppdrivet arbetstempo i stället får en negativ effekt på sjukfrånvaron.

Arbetstidsbortfallet vid en arbetstidsförkortning kan i viss mån kompenseras genom ökad produktivitet, ny arbetskraft och minskad sjukfrånvaro. Den del av arbetstidsbortfallet som inte kan kompenseras kommer att medföra en lägre produktion i olika verksamheter.

Hur påverkas lönebildningen på kort sikt av förändringar i arbetstidsnormen?

Det finns en risk att en sänkning av arbetstiden som initieras av en förändring i den lagstadgade normen för heltidsarbete kommer att leda till högre arbetskraftskostnader än en arbetstidsförkortning som initieras av parterna själva. Anledningen är att arbetstagarna i större utsträckning kan räkna med att arbetstidsförkortningen kommer att genomföras även om man inte är återhållsam med lönekraven. Arbetstidsförkortningen kan betraktas som given av arbetstagarna som därför kan komma att ställa lönekrav utan att ta full hänsyn till den ökning av kostnaderna för arbetskraften som arbetstidsförkortningen innebär. Om arbetstidsförkortningen genomförs som en ren avtalsfråga blir konsekvenserna tydligare i valet mellan arbetstidsförkortning och framtida löneökningar.

Om arbetstidsförkortningen är föranledd av en lagändring kan den väntas få ett relativt brett genomslag på arbetsmarknaden och omfatta även yrkesgrupper som det råder brist på. Därmed be-

gränsas utbudet och kampen om den arbetskraft som finns att tillgå hårdnar, vilket gör att lönerna drivs upp.

Det är ett väldokumenterat faktum att stigande löner inom ett område av arbetsmarknaden även ger upphov till spridningseffekter till andra delar av arbetsmarknaden. Effekterna på lönebildningen kan därför bli större än de initialt skulle tyckas behöva bli.

Hur påverkas den offentliga sektorn och hushållens välfärd på kort sikt av en förändrad arbetstidsnorm?

De kortsiktiga möjligheterna att finansiera den offentliga sektorn påverkas om arbetstidsnormen förändras. Den offentliga sektorns inkomster kommer att öka i lägre takt än de skulle ha gjort utan en arbetstidsförkortning, eftersom antalet arbetade timmar, som ligger till bas för en stor del av skatteuttaget, blir lägre. Även inkomster från bland annat moms blir lägre. Om staten väljer att kompensera arbetsgivare eller löntagare genom sänkta arbetsgivaravgifter eller inkomstskatter, minskar inkomsterna ytterligare.

Att beräkna hur den offentliga sektorns utgifter påverkas av en arbetstidsförkortning är mer komplicerat. Å ena sidan kommer kostnaderna för de inkomstgrundade transfereringarna (till exempel sjuk- och arbetslöshetsförsäkring) till hushållen att minska om inkomsterna för de anställda sjunker när arbetstidsnormen förändras. Om arbetstidsförkortningen leder till en viss sänkning av arbetslösheten sjunker också kostnaderna av detta skäl. Om å andra sidan en arbetstidsförkortning skulle få till följd att arbetslösheten tillfälligt ökar på grund av skenande lönebildning ökar de offentliga kostnaderna.

Den offentliga konsumtionen (vård, skola, omsorg, rättsväsende etc.) påverkas på flera sätt av en arbetstidsförkortning. I ett första steg sjunker serviceutbudet när de befintliga anställda arbetar kortare tid, förutsatt att inte produktiviteten ökar lika mycket. Det senare är knappast troligt, eftersom en stor del tjänsternas innehåll är direkt kopplade till själva arbetstiden. Den offentliga sektorns lönekostnader sjunker också initialt såvida inte full lönekompensation ges för den minskade arbetstiden.

Om de offentliga arbetsgivarna vill upprätthålla servicenivån kan de inom den givna kostnadsramen i viss mån kompensera arbetstidsbortfallet med nyanställningar eller genom att befintliga deltidsoanställda går upp i arbetstid. Se avsnitt 3.3. Brist på arbetskraft och stigande timlöner gör det dock sannolikt att det inte är möjligt att ersätta hela arbetstidsbortfallet. I så fall leder det på kort sikt till såväl en något lägre servicenivå, som lägre reala kostnader för de offentliga verksamheterna.

Svårigheterna att skattevägen finansiera den offentliga sektorn kan göra det problematiskt att bibehålla en god kvalitet. Sannolikt är finansieringen av offentliga tjänster i hög utsträckning beroende av antalet arbetade timmar i ekonomin. Om produktivitsutvecklingen i industrin förbättras leder det till timlöneökningar i hela ekonomin och ökade skatteintäkter, vilket till synes skulle underlätta finansieringen av den offentliga konsumtionen. Situationen kompliceras emellertid av att kostnaderna för den offentliga sektorn samtidigt ökar, eftersom dessa huvudsakligen utgörs av kostnader för personal och löner. Om tillväxten i ekonomin däremot drivs av utvecklingen av antalet arbetade timmar ökar skatteintäkterna, vilket ökar möjligheterna att skattevägen finansiera den offentliga välfärden.

Ruta 6.4 Vad kostar en timmes arbetstidsförkortning?

Kostnaden för att genomföra en timmes arbetstidsförkortning påverkas av hur en rad faktorer i sin tur påverkas av arbetstidsförkortningen. Om arbetstidsförkortningen leder till att produktiviteten och effektiviteten ökar, sjukfrånvaron minskar, arbetstiden förläggs flexiblere samt att arbetskraftsutbudet ökar kommer kostnaden bli lägre än om man räknar med att inga eller få positiva effekter kommer till stånd som en följd av arbetstidsförkortningen.

Under förutsättning att inga av ovanstående positiva konsekvenser uppträder bedömer Konjunkturinstitutet att den totala kostnaden för hela samhällsekonomin (offentlig konsumtion, transfereringar och privat konsumtion) kan uppgå till mellan 30 och 36 miljarder kronor om arbetstiden förkortas med en timme. Detta belopp kan betraktas som en övre gräns och utgår från att arbetstiden förkortas från 40 till 39 timmar per vecka.

Kostnaderna för statsbudgeten för en timmes arbetstidsförkortning skulle kunna uppgå till mellan 15 och 20 miljarder kronor. Detta motsvarar den minskning i offentlig konsumtion och transfereringar som vid en timmes arbetstidsförkortning krävs för att bibehålla budgetsaldomålet om 2 procents överskott i statsbudgeten i genomsnitt över en konjunkturcykel. Av detta belopp utgörs cirka 56 procent av offentlig konsumtion och 44 procent av transfereringar till hushållen.

Sammanfattningsvis leder en arbetstidsförkortning till ganska kraftiga inkomstminskningar (eller långsammare inkomstökningar) för den offentliga sektorn, samtidigt som även kostnaderna sannolikt minskar något, dock inte alls i samma takt som inkomsterna. För att servicen inte ska försämrats måste man ersätta arbetstidsbortfallet med ökad produktivitet och nyanställningar.

För hushållens del kommer troligen de inkomstgrundade transfereringarna att minska om inkomsterna för de anställda inte ökar i samma takt när arbetstidsnormen förändras. Härigenom minskar hushållens materiella välfärd jämfört med om det inte genomförs någon arbetstidsförkortning.

Hur påverkas ekonomin på kort sikt av kompensatoriska åtgärder?

En lagstiftad arbetstidsförkortning kan kompletteras med kompensatoriska åtgärder i form av sänkta inkomstskatter för löntagarna eller sänkta arbetsgivaravgifter (till exempel den allmänna löneavgiften). På kort sikt kan det spela roll om inkomstskatterna sänks eller arbetsgivaravgifterna sänks. Signaleffekterna är olika. Sänkta inkomstskatter kan ge löntagarna incitament att gå ner i arbetstid. Sänkta arbetsgivaravgifter kan ge arbetsgivarna incitament att nyanställa.

Med sänkta inkomstskatter kan bruttolönen sänkas utan att arbetstagaren för den skull får minskad inkomst efter skatt. En inkomstskattesänkning påverkar också vad som blir kvar av andra inkomster vid sidan av arbetsinkomsterna, det vill säga pensioner, arbetslöshetsersättningar med mera. En sänkning av inkomstskatten dämpar med andra ord det bortfall som med automatik uppstår i de inkomstbaserade transfereringar som hushållen mottar från den offentliga sektorn.

Ett annat alternativ är sänkta arbetsgivaravgifter, vilket kompenserar arbetsgivaren och gör att bruttolönen inte behöver sänkas lika mycket om kostnaden för arbetskraften ska hållas oförändrad. Arbetsgivaravgifterna kan sänkas antingen generellt över hela arbetsmarknaden eller selektivt bara för de arbetsgivare som förkortar arbetstiden, eventuellt kopplat till att arbetsgivaren samtidigt måste nyanställa för att kompensera för arbetstidsförkortningen. En selektiv sänkning, som eventuellt kan vara tidsbegränsad, kan ha fördelen att ge ett starkare incitament och också bli billigare för staten. Administrationen och kontrollsvårigheterna i ett sådant system måste dock beaktas. Selektiva sänkningar förekommer på vissa håll utomlands, till exempel i Frankrike.

Även en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna kan underlätta för arbetsgivarna att sänka arbetstiderna genom att underlätta löneförhandlingarna och bidra till att kompensera kostnadsökningar för arbetsgivarna. Kompensatoriska åtgärder leder liksom skattesänkningar med andra motiv till minskade intäkter till statskassan.

Om en arbetstidsreform genomförs via ändrad lagstiftning kan olika kompensatoriska åtgärder minska de anpassningsproblem reformen ger upphov till. När en lagreglerad arbetstidsreform diskuteras är det väsentligt att överväga om den i detta syfte bör kombineras med andra politiska beslut och i så fall vilka. Om uppslutningen för en sådan reform är bred på både arbetstagar- och arbetsgivarsidan är det också tänkbart att reformen skulle kunna underlättas av en trepartsöverenskommelse med åtaganden från såväl staten som arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna.

6.4 Tvingande lagstiftning skulle bryta mot svensk tradition

Arbetstidslagen är dispositiv. För att garantera att en förändring genomförs även på områden som omfattas av kollektivavtal om arbetstiden skulle lagen i stället behöva vara tvingande. Teoretiskt är en sådan lösning möjlig, men den skulle innebära ett omfattande ingrepp i parternas fria förhandlingsrätt. Tvingande lagstiftning skulle också förhindra den önskvärda anpassningen av reglerna till de olika förhållanden som råder i skilda verksamheter. Arbetsgruppen gör därför bedömningen att en tvingande lagstiftning varken är en realistisk eller önskvärd lösning.

7 Alternativa arbetstidsförändringar

När arbetstidsförändringar diskuteras avses vanligen förändringar i vecko- eller dagarbetstiden. Arbetstiden kan emellertid även beskrivas i termer av årsarbetstid eller till och med livsarbetstid. Sett i det perspektivet är det intressant att belysa arbetstidsförändringar som koncentreras till vissa perioder av året eller livet. Arbetstidsförändringarna kan även riktas enbart till speciella grupper på arbetsmarknaden.

I detta kapitel belyses först möjligheterna och konsekvenserna av förändrad årsarbetstid, bland annat i form av utökad semester. Därefter diskuteras variationer över livscykeln, exempelvis i form av utökad rättighet till föräldraledighet. Även förändringar av arbetstiden i form av förändrat övertidsuttag tas upp i kapitlet.

7.1 Förändringar i årsarbetstiden

I många verksamheter finns ett behov av att variera arbetstiderna över längre perioder än veckan. Exempelvis kan efterfrågan på de varor eller tjänster ett företag producerar variera mellan olika årstider. Det finns flera exempel på arbetstidsavtal där veckoarbetstiden beräknas som ett genomsnitt över ett helt år. Arbetstidsuttag över det genomsnittliga arbetstidsmåttet under högsäsong kan föras till en "arbetstidsbank" som kan utnyttjas av arbetstagaren under lågsäsong.

Ett sätt att förändra arbetstiden under året utan att påverka arbetstidsmåttet för vanliga arbetsveckor är att förändra rätten till

semesterledighet. Det kan påpekas att en sådan förändring sannolikt inte har några effekter på jämställdheten.

Semesterlagen ger arbetstagaren rätt till fem veckors semester. Avtalsvägen har denna rätt utvidgats på vissa avtalsområden, bland annat inom den offentliga sektorn. Enskilda överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare om mer omfattande rätt till semesterledighet än lagens regler förekommer också. I vissa fall har den utökade semestern knutits till att arbetstagaren inte har rätt till traditionell övertidsersättning, timme för timme. Övertidsersättningen utgörs i stället av rätten till fler semesterdagar.

Konsekvenserna av en arbetstidsförkortning som genomförs i form av förlängd semester är i stort likartade som när andra metoder används. Effekten på arbetskraftsutbudet blir densamma. Det är dock tänkbart att olika typer av arbetstidsförkortningar kan ha olika effekter på produktiviteten.

Exempelvis har en förlängning av semesterledigheten troligen inte samma effekt på produktiviteten som en förkortning av dagarbetstiden när det gäller att motverka trötthet vid slutet av arbetsdagen och därtill kopplad bristande effektivitet.

En fördel med en förkortning av arbetstiden som genomförs genom en förlängning av semestern eller annan sammanhängande ledighet är att även en relativt liten arbetstidsförkortning blir påtaglig. Om en relativt begränsad arbetstidsförkortning förläggs på ett sådant sätt att arbetstiden minskas något under varje arbetsdag är risken uppenbar att den knappt blir märkbar för arbetstagaren.

7.2 Förändringar i livsarbetstiden: föräldraledighet

Arbetstidsförändringar kan även omfatta omläggningar av arbetstiden över livet. Under vissa skeden i livet kan en individ finna behov av att arbeta kortare tid. Exempelvis arbetar studenter inte sällan deltid, liksom äldre personer. Detta är exempel på individuella lösningar som är anpassade till livssituationen.

För småbarnsföräldrar är situationen något annorlunda. De befinner sig mitt i karriären och ska kombinera föräldrarollen med ett krävande yrkesarbete. Inte minst ensamstående mammor har svårt att få tiden att räcka till att samtidigt arbeta, sköta hemmet och ta hand om barnen. Även barnen lider av föräldrarnas stress.

En utökad föräldraledighet skulle förkorta arbetstiden för personer som är i ett skede i livet när större inflytande över arbetstiden upplevs som särskilt välkommet. Samtidigt bör det påpekas att även vid en utökad föräldraledighet finns det risk för att arbetstempot drivs upp, vilket kan orsaka stress hos den som utnyttjar sin föräldraledighet. För arbetsgivarna skulle en utökning av föräldraledigheten fordra en kortare omställningsperiod än vid en arbetstidsförkortning som omfattar en större del av arbetskraften.

Konsekvenserna av en riktad arbetstidsförändring för småbarnsföräldrar är mindre genomgripande för ekonomin än mer generella förändringar av arbetstiden. Konjunkturinstitutet har i sin rapport till arbetsgruppen gjort bedömningen att en utökad föräldraledighet som motsvarar tio timmar omräknat till hela ekonomin skulle motsvara en minskning på två timmar.

Ruta 7.1 Vad kostar en extra mammamånad och en extra pappamånad?

Om föräldraförsäkringen skulle ha förlängts med en extra mammamånad och en extra pappamånad år 1999 skulle kostnaden ha blivit cirka 2,3 miljarder kronor.

I en bilaga till slutbetänkandet till 1995 års arbetstidskommitté visades att småbarnspappor är minst jämställda av alla män. De minskade visserligen sin arbetstid mellan 1970 och 1992, men inte i samma utsträckning som småbarnsmammorna utökade sin arbetstid. Generellt arbetar fler småbarnsmammor än småbarnspappor deltid och många småbarnsmammor har på egen bekostnad minskat sin arbetstid för att kunna kombinera arbete och ansvar för barnen. Av samtliga som 1999 utnyttjade sin rätt till föräldrapenning var cirka 34 procent män. Männens andel av samtliga utbetalda dagar uppgick samma år till cirka 12 procent. En utökad föräldradighet som till vissa delar riktas till småbarnspappor skulle möjligen kunna förbättra jämställdheten.

7.3 Övertid

En arbetstagare är enligt arbetstidslagen skyldig att vid behov arbeta övertid under högst 200 timmar per år. I vissa kollektivavtal har övertidsuttaget begränsats. Det finns dock möjlighet att via individuella överenskommelser ta ut en större mängd övertid.

Möjligheten till övertidsuttag ger en flexibilitet i arbetsorganisationen som är viktig för att kunna klara arbetstoppar. Det finns emellertid en risk att övertidsuttaget blir mer eller mindre kontinuerligt och snarast betraktas som en del av den ordinarie arbetstiden. Ett sätt att minska den faktiska arbetstiden är därför att minska övertidsarbetet.

Övertidsarbetet är svårångat på ett annat sätt än den ordinarie arbetstiden just därför att det innebär en avvikelse från den ordning som normalt gäller. Arbetstagarorganisationerna framhåller ofta att det faktiska övertidsuttaget är betydligt större än det uppmätta. Denna dolda övertid sägs framförallt förekomma bland tjänstemannagrupper.

En minskning av övertidsarbetet måste i första hand ske via en förändring av arbetsorganisationen, genom bättre planering och ökad förutsägbarhet i arbetsbelastningen. På samma sätt som när det gäller en förändring av veckoarbetstiden kan en minskning av övertidsuttaget stimuleras genom en sänkning av normen för över-

tidsarbete i lagen. Det finns också internationella exempel där övertidsarbete beläggs med högre avgifter än annat arbete.

En minskning av övertidsarbetet ger likartade effekter som andra former av arbetstidsförkortning. En alltför stelbent reglering av övertidsarbetet skulle dock dessutom leda till en minskad flexibilitet i arbetsorganisationen.

8 Det fortsatta politiska arbetet

Arbetsgruppen har haft ambitionen att i de föregående kapitlen ge ett underlag för ställningstaganden genom att beskriva och analysera de möjligheter och konsekvenser som är förknippade med förändrade arbetstider.

Gruppens uppdrag har inte varit att lämna förslag på lösningar utan att ge ett fördjupat underlag för politiska bedömningar. Som ett ytterligare underlag för dessa politiska bedömningar anser gruppen att det är värdefullt att rapporten remissbehandlas. Rapporten bör också kunna bli underlag för en bred samhällsdebatt om den fortsatta hanteringen av arbetstidsfrågan.

Bilaga 1

Riktlinjerna för gruppens arbete

10 november 1998

Arbetstidsfrågan – fortsatt arbete

En arbetsgrupp tillsätts inom Regeringskansliet för att fördjupa underlaget i arbetstidsfrågor. Arbetsgruppen skall presentera bedömningar av konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar samt presentera förslag till hur arbetet med arbetstidsfrågan bör bedrivas vidare. Partierna har senare att i särskild ordning ta ställning till politiska överenskommelser med anledning av arbetsgruppens förslag.

Arbetsgruppen skall:

1. Bedöma förutsättningarna för och analysera konsekvenserna av olika arbetstidsförändringar (flexibel årsarbetstid, kortare veckoarbetstid eller andra alternativa arbetstidsförkortningar) vad avser bl.a. följande frågor:

- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- människors välfärd, livskvalitet och konsekvenser för barnen,
- lönebildningen, bl.a. att förslag om arbetstider skall vara förenliga med arbetsmarknadsparternas rätt att lösa detta avtalsvägen och därvid göra egna avvägningar avseende arbetstid/löneutveckling i kollektivavtalen,

-
- konsekvenser via lönesättningen på arbetsgivarnas arbetskraftskostnader respektive arbetstagarnas eventuella lönebortfall samt eventuella åtgärder för att motverka detta inklusive hur sådana åtgärder skall finansieras,
 - betydelsen för tillväxt, produktivitet och sysselsättning, bl.a. förutsättningarna att nå regeringens nya mål för sysselsättning,
 - effekter på arbetsmarknaden (arbetskraftsutbud),
 - konsekvenser för offentliga finanser på såväl kort som lång sikt, inte minst hur kommunsektorn påverkas bl.a. vad avser skatteunderlag,
 - förmågan att upprätthålla ambitiösa välfärdssystem, liksom kvaliteten i vård, skola och omsorg bl.a. mot bakgrund av den demografiska utvecklingen med en först stagnerande och sedan minskande arbetsför befolkning, samtidigt som antalet äldre ökar,
 - analysera hur arbetstidsreformer skall kunna komma alla sektorer och branscher till del,
 - möjligheten till varierande arbetstid under det yrkesverksamma livet,
 - kartlägga de senaste årens svenska och utländska studier, utredningar och forskningsrapporter som behandlar arbetstidsfrågor,
 - ge en samlad överblick och redovisa resultaten av de senaste svenska försöken med arbetstidsförkortningar och flexibel arbetstid samt
 - redovisa internationella erfarenheter.

2. Presentera förslag till hur arbetet med arbetstidsfrågor bör bedrivas vidare.

3. Löpande inhämta synpunkter på sitt arbete från arbetsmarknadens parter och i sina bedömningar och förslag fästa vikt vid att de inte försvårar för parterna att lösa arbetstidsfrågor i kollektivavtal.

Organisation:

- Regeringen tillsätter ordförande i arbetsgruppen och ytterligare två ledamöter.
- Mp och V tillsätter vardera två representanter.
- Sekretariatet utgörs av tjänstemän från regeringskansliet. Det skall finnas möjligheter för experter att medverka i arbetet.
- Till arbetsgruppen knyts en referensgrupp bestående av representanter för arbetsmarknadens parter.
- Arbetsgruppen skall lämna löpande information till övriga riksdagspartier och andra intressenter under arbetets gång.
- Beslut om slutliga bedömningar och förslag inom arbetsgruppen, vilka skall avrapporteras, skall inte grundas på antalet representanter i arbetsgruppen.

Tidsplan:

- Arbetsgrupp liksom referensgrupp tillsätts under hösten 1998 och organiseras.
- Tidigt våren år 2000 presenteras arbetsgruppens slutliga bedömningar och förslag, som efter remissförfarande blir föremål för politiska ställningstaganden.

Bilaga 2

Arbetsgruppens studiebesök

I syfte att studera lokala arbetstidslösningar har arbetsgruppen besökt ett antal arbetsplatser. Studiebesöken sammanfattas i denna bilaga.

AWJ Tryckeri, Nyköping

I stället för att investera i en tryckpress infördes skiftgång utan tidsbestämda raster för tryckeriarbetarna på AWJ Tryckeri 1986. Övriga anställda arbetar vanlig arbetstid. I utbyte mot den flexibla arbetstiden fick tryckeriarbetarna sex timmars arbetsdag med sju timmars lön och OB-ersättning. En förutsättning för den flexibla arbetstiden är att Nyköpings kommun erbjuder barnomsorg under skiften.

Skandiabanken

Förkortad arbetstid har funnits i Skandiabanken sedan starten 1994. De anställda får välja arbetstid så långt möjligt. I den grupp som valt kortare arbetstid arbetar personalen efter ett sexveckorsschema. Möjligheten för de anställda att själv välja längd på arbetstiden har varit ett sätt att rekrytera personal.

Svenska Spel

Sedan 1997 är arbetsveckan på Svenska Spel AB 34,5 timmar. Vissa enheter arbetar skift, vilket gör att arbetstidsförkortningen är finansierad. Lönen är dock något lägre än på jämförbara företag.

Häktet i Jönköping

I början av 1997 startade ett projekt med periodplanerad arbetstid för dag- och kökspersonalen på Häktet i Jönköping. Syftet var att förbättra rekryteringen av personal. Personalen får inom en given ram själv planera sin arbetstid.

Dalens sjukhem, Stockholms kommun

Arbetstidsförkortningen på Dalens sjukhem är en del av ett större projekt inom Stockholms kommun. Under själva försöket arbetade både de som tidigare var heltidsanställda och de som var deltidsanställda 6 timmar per dag med heltidslön. Efter projektet valde en tredjedel att fortsätta arbeta 6 timmar, men bekosta förkortningen själva. Projektet uppfattades som positivt av de anställda.

SAAB, Trollhättan

Cirka 60 procent av de anställda vid SAAB i Trollhättan har ett flexibelt arbetsschema som kompletteras med en arbetstidsförkortning utan löneavdrag på 24 timmar per år. Schemat innebär att de anställda arbetar fyra eller sex timmar extra varannan vecka och att ledighet tas ut på fredagar vid lågsäsong. Arbetstidsförkortningen om 24 timmar tas ut på klämdagar och dylikt.

Peak Six, Tumba

Peak Six är ett relativt nystartat IT-företag med 30-timmars arbetsvecka som norm. De anställda förväntas vara flexibla när det gäller arbetstidens förläggning och själva reglera sin arbetstid. Lönennivån är i paritet med den på motsvarande företag med 40-timmars arbetsvecka, eftersom den kortare arbetstiden har inneburit effektivitetsvinster för Peak Six.

Scania, Södertälje

De anställda på Scania i Södertälje omfattas av ett avtal, som innefattar konjunkturanpassad arbetstid och en personlig tidsbank. Avtalet slöts i utbyte mot en vinstbonus om maximalt 17 000 kronor per år och anställd. Den konjunkturanpassade arbetstiden får som mest omfatta +/- 50 timmar utöver den nominella arbetstiden under en månad. Varje anställd disponerar sin egen arbetstidsbank, som

automatiskt påförs 24 timmar för varje helår. Arbetstidsbanken kan som mest uppgå till 175 timmar under ett år. Från den 1 november 1999 infördes dessutom en arbetstidsförkortning på motsvarande 54 minuter per vecka.

Hallsta pappersbruk, Hallstavik

Arbetstidsförkortningen vid Hallsta pappersbruk har Pappersavtalet för 1998-2000 som grund. Avtalet innebär att 0,5; 1,0 respektive 1,5 procent av lönen avsätts år 1998, 1999 respektive 2000 till ett arbetstidskonto. Året efter insättning får den anställde välja fritt om avsättningen ska tas ut som ledigt tid, pensionspremie eller kontant lön. 1999 valde 44 procent kortare arbetstid, 42 procent kontant ersättning och 14 procent valde pensionsinsättning. Något fler kvinnor än män och något fler äldre än yngre valde kortare arbetstid. Under 1999 var arbetstidsförkortningen 8–9 timmar under året. År 2001 ska förkortningen dock öka till 24–27 timmar. Arbetstidskontona finansieras genom minskade löneökningar.

Hemtjänsten, Kiruna

6-timmarsdagen med lön motsvarande en åtta timmars arbetsdag inom Hemtjänsten i Kiruna infördes redan 1989. Orsaken till införandet var att många inom hemtjänsten var arbetskadebelastade och omplacerade till lättare uppgifter eller föremål för rehabiliteringsutredningar. År 1989 berörde detta så många som 45 personer. I Kiruna valde man att gå ner i arbetstid i stället för att bekosta rehabilitering eller ett stort hälsobefrämjande projekt. Statistik visar att de anställda i hemtjänsten blev friskare och arbetsskadeanmälningarna sjönk drastiskt. Kiruna kommun har finansierat 6-timmarsdagen genom att skjuta till 3 miljoner kronor. Tolv nya tjänster har skapats.

Bilaga 3

Inledningsanföranden vid arbetsgruppens seminarium den 17 februari 2000

Arbetsgruppen arrangerade ett seminarium den 17 februari 2000 riktat till arbetsmarknadens parter och de politiska partierna. Vid seminariet presenterade Arbetslivsinstitutet och Konjunkturinstitutet de rapporter de tagit fram på uppdrag av arbetsgruppen. Vid seminariet deltog också de fyra forskarna Lars Calmfors, Anders Forslund, Lars Ingelstam och Birgitta Olsson för att presentera sin syn på arbetstidsfrågan.

Lars Calmfors är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Anders Forslund är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Nationalekonomiska Institutionen, Uppsala universitet samt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Lars Ingelstam är professor vid Tema teknik och social förändring vid Linköpings universitet. Birgitta Olsson är filosofie doktor i företagsekonomi och chef och forskningsledare för Personalekonomiska institutet, Stockholms universitet.

Nedan återges forskarnas inledningsanföranden.

Lars Calmfors

Det finns många olika aspekter på arbetstidsfrågan. Jag kommer dock i första hand att uppehålla mig vid effekterna av kortare arbetstid på produktion och sysselsättning, som är de områden jag bedrivit forskning på. Jag ska:

- (1) ge min syn på vad forskningen i allmänhet har att säga;
- (2) kommentera hur väl jag tycker att Arbetslivsinstitutets rapport till arbetsgruppen (Bergström & Olofsdotter [2000]) speglar forskningen; och
- (3) kommentera Konjunkturinstitutets rapport (Konjunkturinstitutet [2000]) till arbetsgruppen.

Den teoretiska forskningen

Det finns en ganska omfattande teoretisk forskning om effekterna av kortare arbetstid (se t ex Calmfors [1985], Layard m fl [1991] eller Marimon & Zilibotti [1999]). Huvudslutsatsen från denna litteratur är att det inte är så enkelt som att det behöver bli fler sysselsatta personer bara för att var och en arbetar mindre. Skälet är att man bör räkna med att det totala antalet arbetade timmar minskar vid en arbetstidsförkortning. Man kan se det som att lagstiftning eller avtal om kortare arbetstid lägger en restriktion på hur den anställda arbetskraften får användas som ökar produktionskostnaderna: det kan leda både till att man ersätter arbetskraft med andra produktionsfaktorer som övertid eller kapital (en substitutionseffekt) och till att man minskar produktionsvolymen (en skaleffekt).

Man kan peka på åtminstone tre olika mekanismer:

1. Vissa kostnader för en anställd är oberoende av arbetstidens längd (kostnader för anställning, utbildning osv). Vid kortare arbetstid slås dessa fasta kostnader ut på färre timmar och höjer därför timlönekostnaderna.

2. Arbetstagarna kan väntas kompensera sig för minskade löneinkomster till följd av den kortare arbetstiden genom att öka sina timlöner.
3. Kortare arbetstid för arbetskraft som det är brist på kan ge upphov till flaskhalsproblem och driva fram ytterligare löneökningar.

Den teoretiska litteraturen betonar i hög grad att dessa faktorer motverkar den ökning av antalet sysselsatta personer som annars skulle äga rum. Under mycket rimliga antaganden kan det också bli så att sysselsättningen inte alls påverkas eller rentav minskar.

Hur ska man se på dessa teoretiska slutsatser? De följer naturligtvis av de antaganden som gjorts. Dessa kan alltid diskuteras. Men det förefaller som om rimliga antaganden påfallande ofta leder till slutsatsen att kortare arbetstid inte är någon effektiv metod att öka sysselsättningen. Det är förklaringen till att ekonomer av olika skolor och med olika politiska värderingar, som normalt brukar vara oeniga, gör förvånansvärt likartade bedömningar i arbetstidsfrågan.

Den empiriska forskningen

Vad säger då den empiriska forskningen? Där är variationerna något större (se t ex Marimon & Zilibotti [1999] eller OECD [1999]). Det har gjorts en hel del studier som inte finner några effekter på antalet sysselsatta personer av kortare arbetstid (eller rentav negativa effekter), men det finns också studier som finner positiva effekter. Ett genomgående problem är att det är svårt att komma åt effekterna, därför att arbetstiden är en variabel som trendmässigt har minskat, så att man har otillräcklig variation i variabeln för att egentligen kunna göra bra empiriska studier.

De bästa empiriska studier jag känner till gäller de arbetstidsförkortningar som har gjorts i Tyskland. De har studerats av bl a en kvinnlig ekonom som heter Jennifer Hunt. En anledning till att man kan sätta stor tilltro till hennes studier är att hon kunnat utnyttja det faktum att arbetstidsförkortningarna genomförts decentraliserat på olika sätt i olika branscher och successivt över en tioårsperiod

1985-1994, vilket ger data med större variabilitet än man annars haft tillgång till. Hennes slutsatser (Hunt [1999]) av vad en arbetstidsförkortning innebär är slående:

1. För det första tycks kortare normalarbetstid verkligen ha lett till att den faktiska arbetstiden kortats ungefär lika mycket, dvs arbetstidsförkortningarna tycks inte ha lett till mer övertid.
2. För det andra tycks arbetstagarnas löneinkomster inte ha fallit, dvs deras timlöner tycks ha ökat i proportion till den kortare arbetstiden.
3. För det tredje kan man inte avläsa några positiva sysselsättningseffekter utan snarare en tendens till att sysselsättningen har minskat.

Jennifer Hunts resultat har väckt stor internationell uppmärksamhet och det är förvånande att de inte kommenteras i Arbetslivsinstitutets rapport.

Arbetslivsinstitutets rapport

I stort sett tycker jag att slutsatserna i Arbetslivsinstitutets rapport är riktiga, även om jag inte vill skriva under på allt. Det finns en del resonemang som är snåriga. Jag tycker också att författarna på några punkter fallit för frestelsen att till en redan stark argumentation lägga några extra argument som ibland inte blir helt rätt eller inkonsistenta med tidigare framförda argument. Huvudslutsatserna är enligt min mening välgrundade, men det finns resonemang som man kan vara kritisk mot.

Ett exempel är diskussionen av lönekonsekvenser. När de samhällsekonomiska effekterna diskuteras, betonas risken för att lönerna ska höjas. När man diskuterar effekterna på hushållen, lyfter man i stället fram risken för negativa effekter på realinkomsterna av att man inte får lönekomensation för de prisstegringar som en arbetstidsförkortning kan leda till (sid 93).

I avsnittet om arbetskraftsutbud och sysselsättning betonar man att det är störst chans till positiva sysselsättningseffekter av en ar-

betstidsförkortning vid ett gott arbetsmarknadsläge (sid 48 och 62), medan man i slutet av rapporten hävdar att man i nuvarande konjunkturläge kommer att få negativa effekter just därför att arbetsmarknadsläget är så gott (sid 152). Det går inte heller ihop. Rimligen måste risken för negativa effekter på produktion och sysselsättning vara störst i en situation som den nuvarande med brist på arbetskraft.

På ett annat ställe (sid 59-60) refererar man en simuleringsstudie som gjorts av två ekonomer, Marimon och Zilibotti [1999], och koncentrerar sig då på deras resultat att kortare arbetstid verkar ha små positiva effekter på sysselsättningen. Men man nämner inte att en arbetstidsförkortning enligt deras analys ändå kan ha positiva effekter på arbetstagarnas välfärd om dessa värdesätter den ökade fritiden mer än den förlust som uppkommer till följd av lägre inkomster. Detta kan inträffa även om kortare arbetstid innebär en samhällsekonomisk förlust, därför att denna uteslutande drabbar "kapitalägarna" i form av lägre företagsvinster.

Jag tycker också att man är alltför kategorisk när man slår fast att en generell arbetstidsförkortning inte kommer att ge några större hälsoeffekter (sid 76). Jag kan inte bedöma forskningen på området, men jag får intrycket att det finns alldeles för litet för att man ska kunna säga särskilt mycket.

Sammanfattningsvis är jag således kritisk på vissa punkter mot Arbetslivsinstitutets rapport. Det får dock inte tolkas som att jag är kritisk mot huvudslutsatserna – jag ser det snarare som att man i onödan försvagar sin argumentation genom att ta i litet för mycket. Men huvudslutsatsen är enligt min mening omöjlig att komma ifrån: vi har inte några starka skäl att tro att kortare arbetstid är en effektiv metod att öka sysselsättningen. Tvärtom talar det mesta för att kortare arbetstid innebär betydande kostnader i form av lägre produktion (och därmed också lägre privat och offentlig konsumtion).

Konjunkturinstitutets rapport

Konjunkturinstitutets rapport illustrerar kostnaderna med en arbetstidsförkortning. Huvudslutsatsen är att BNP sjunker proportionellt ungefär lika mycket som arbetstiden kortas (i förhållande till ett referensalternativ utan arbetstidsförkortning).

Konjunkturinstitutets beräkningar bygger på några viktiga grundförutsättningar.

- 1 Lönebildningen fungerar så att ekonomin på sikt rör sig mot en viss jämviktsarbetslöshet som är oberoende av arbetstidens längd.
- 2 Kapitalavkastningen i en öppen ekonomi som den svenska med fri kapitalrörlighet kan inte varaktigt avvika från kapitalavkastningen i andra länder.
- 3 Produktionen kännetecknas av s k konstant skalavkastning. Innebörden är att en given procentuell förändring av insatserna av kapital och arbete ger upphov till en lika stor procentuell förändring av produktionen.
- 4 Produktionsförändringen till följd av en given förändring av antalet arbetstimmar (den s k marginalproduktiviteten) beror bara på det totala antalet arbetstimmar i ekonomin men inte på arbetstidens längd.

Enligt min uppfattning är dessa antaganden mycket rimliga. Antagande (1) stämmer väl överens med den teoretiska och empiriska forskning som jag beskrev inledningsvis. Antagandena (2) och (3) är standardantaganden i ekonomisk teori. Antagande (4) är det som vi har minst kunskap om. Det finns faktorer som tenderar att öka produktiviteten vid en arbetstidsförkortning (mer utvilad arbetskraft, starkare incitament att förändra arbetets organisation mm) men också faktorer som verkar i motsatt riktning (en större andel av arbetstiden åtgår till uppstartning och avslutning av arbetet, administrativa aktiviteter osv). Om man, som Konjunkturinstitutet, inte tar hänsyn till att timlönekostnaderna kan öka vid en arbetstidsförkortning därför att de fasta kostnaderna slås ut på färre timmar (jfr

ovan), förefaller det ganska rimligt att i kalkylen också räkna med oförändrad produktivitet.

Antagande (1) innebär att antalet sysselsatta personer på sikt i stort sett inte påverkas av en arbetstidsförkortning. Man kan visa att antagandena (2)-(4) innebär att den reala timlönen (timlönen i förhållande till prisnivån) och kvoten mellan kapital och det totala antalet arbetstimmar på lång sikt blir oberoende av arbetstidens längd. Sammantaget innebär detta att det totala antalet arbetade timmar, kapitalstocken och produktionen minskar procentuellt lika mycket (i förhållande till ett referensalternativ) som arbetstiden förkortas.

Med de antaganden som gjorts påverkas inte det långsiktiga utfallet av hur en arbetstidsförkortning kortsiktigt samordnas med löneavtalen. Däremot påverkas anpassningsförloppet. Om löntagarna på kort sikt kompenserar sig genom ökade timlöner, så faller kapitalavkastningen i förhållande till omvärlden och investeringarna minskar. Det kan väntas leda till betydande negativa sysselsättningseffekter på kort och medellång sikt. Om löntagarna initialt inte kompenserar sig utan accepterar lägre månadslöner, så kan sysselsättningen komma att öka på kort sikt därför att företagen då försöker hålla uppe det totala antalet arbetade timmar genom att anställa fler personer. Men den högre sysselsättningen kommer så småningom att leda till en process där timlönen ökar och investeringarna minskar.

En intressant fråga är hur ett EMU-medlemskap skulle kunna påverka anpassningsförloppet vid en arbetstidsförkortning. Å ena sidan förstärks enligt Konjunkturinstitutets beräkningar de negativa kortsiktiga sysselsättningseffekterna av en arbetstidsförkortning med lönekomensation av att Riksbanken tvingas höja räntan i syfte att motverka inflationsimpulser. Detta skulle inte ske vid ett EMU-medlemskap, eftersom den Europeiska Centralbanken inte skulle reagera på vad som händer i Sverige. Men å andra sidan ökar förmodligen ett EMU-medlemskap risken för att löntagarna ska försöka uppnå lönekomensation just därför att de inte behöver befara några räntereaktioner i detta fall.

Avslutande synpunkter

Risken för negativa lönebildningseffekter har lett till att de lagstadgade arbetstidsförkortningar som nu genomförs i t ex Frankrike kombineras med sänkningar av arbetsgivaravgifterna i syfte att garantera positiva sysselsättningseffekter och minska kostnaden i termer av produktionsförluster (Bergström & Olofsdotter [2000]). Samma tankar har aktualiserats i svensk debatt (se t ex Eriksson m fl [2000]). Det är enligt forskningen klart att t ex en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna skulle stimulera sysselsättningen på kort sikt men mer oklart om det finns någon långsiktig effekt (se t ex Calmfors & Holmlund [1999]). I den mån sänkta arbetsgivaravgifter har positiva sysselsättnings- och produktionseffekter skulle de emellertid ha det även utan en arbetstidsförkortning. Den centrala slutsatsen är därför att sådana skattesänkningar inte påverkar jämförelsen mellan ett scenario med arbetstidsförkortning och ett scenario utan. En arbetstidsförkortning i sig har fortfarande samma kostnader.

Jag har inte i någon högre grad berört de fördelar som kortare arbetstid kan ge upphov till, eftersom jag inte känner mig kompetent att analysera dem. Jag tänker då på faktorer som mindre stress, mer tid över för barnen, bättre karriärmöjligheter för kvinnor osv. Det är en värderingsfråga hur vi vill väga dessa fördelar mot lägre BNP.

Historiskt har vi tagit ut produktivitetstegringen i form av både högre konsumtion och kortare arbetstid, och det är rimligt att tro att vi vill göra det också i framtiden. Men i de avvägningar som måste göras bör man utgå från att kortare arbetstid har betydande ekonomiska kostnader. Detta är enligt min mening ett starkt argument mot lagstiftning om generellt kortare arbetstid och ett starkt argument för att frågan om arbetstid i första hand ska regleras genom kollektivavtal eller individuella överenskommelser. Jag ser det som den bästa garantin för att man inte blundar för att kortare arbetstid verkligen kostar något. Detta kan vara särskilt viktigt under de närmaste åren då den demografiska utvecklingen även utan arbetstidsförkortning kan väntas innebära brist på arbetskraft och allvarliga påfrestningar på de offentliga välfärdssystemen.

Referenser

Bergström J & Olofsdotter S [2000], *Arbetstidsförändringar, möjligheter och konsekvenser: en sammanställning av forskning och utveckling*, Rapport till Regeringskansliets arbetsgrupp gällande arbetstidsfrågan, Stockholm.

Calmfors, L. [1985], Work Sharing, Employment and Wages, *European Economic Review*, april.

Calmfors, L. Och Holmlund, B., [1999], Arbetsmarknad, arbetslöshet och tillväxt, i Calmfors, L. och Persson, M. (red), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur, Lund.

Eriksson H., Carnhede A., Schyman G. och Feltzing, B. [2000], "Staten har råd att korta arbetstiden", *Dagens Nyheter* 20/2-2000.

Hunt, J. [1999], Has Work-Sharing Worked in Germany?, *Quarterly Journal of Economics*, februari.

Konjunkturinstitutet [2000], *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, Stockholm.

Marimon, R. och Zilibotti, F. [1999], Employment and Distributional Effects of Restricting Working Time, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper Series, nr 2127.

Anders Forslund

Varför arbetstidsförkortning?

Det är inte svårt att finna argument för att en kortare arbetstid skulle kunna ha ett antal önskvärda konsekvenser. Ett (möjligen godtyckligt) urval av sådana är de tre följande:

1. "Livskvalité". En kortare tid på arbetet lämnar naturligtvis mer tid över för andra aktiviteter – läsning av goda böcker, umgänge med familjen, rekreation etc.
2. Jämställdhet. Männen arbetar i större utsträckning än kvinnorna heltid. En kortare normalarbetstid skulle, i princip, både kunna leda till en jämnare fördelning av arbetstid och hemarbete mellan män och kvinnor.
3. Minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning. Förespråkare för en kortare arbetstid hävdar ofta att en kortare normalarbetstid skulle leda till "arbetsdelning", och därmed en minskad arbetslöshet och en ökad sysselsättning.

Min kompetens som ekonom ligger framför allt i att diskutera argumentet att en kortare arbetstid skulle medföra en minskad arbetslöshet och en ökad sysselsättning. Det faktum att min bedömning är att detta argument inte är hållbart innebär inget ställningstagande till andra eventuella fördelar med en kortare arbetstid. Min argumentation avser också mer specifikt de sannolika effekterna av en lagstadgad arbetstidsförkortning och är inte nödvändigtvis giltiga vad gäller andra sätt att åstadkomma en kortare arbetstid.

Osäkra effekter på sysselsättning och arbetslöshet – säker inkomstminskning

Antag att den lagstadgade normalarbetstiden minskar från 40 till 35 timmar, dvs. med 12,5 procent. Vad händer?

Den genomsnittliga arbetstiden faller sannolikt med mindre än 12,5 procent (deltidsarbetande, övertid m. m.). Därför ökar inte

efterfrågan på sysselsatta personer med fullt 12,5 procent, allt annat lika. Allt annat är dock inte lika: produktiviteten kan påverkas, liksom timlönerna (och ett antal andra faktorer.)

Hur den förändrade produktiviteten påverkar efterfrågan beror på hur nära substitut timmar och personer är, eller hur produktiv den "sista timmen" är i förhållande till den genomsnittliga. Om den sista timmen är mycket produktiv, kan efterfrågan på personer faktiskt minska som en följd av en arbetstidsförkortning. Dessa förhållanden varierar mellan sektorer, branscher, företag och individer, vilket innebär att kostnaderna för att genomföra en arbetstidsförkortning kan förväntas variera i betydande utsträckning mellan olika arbetsplatser. Detta ser jag som ett argument för att en eventuell arbetstidsförkortning med fördel kan genomföras avtalsvägen, då detta ger möjligheter att ta hänsyn till variationer i lokala förhållanden.

Antag emellertid att, allt som allt, arbetskraftsefterfrågan ökar med, säg 8 procent, vid en oförändrad timlön. Vad händer med sysselsättningen?

Svaret på den frågan beror på vad som kan hända med lönerna, vilket i sin tur har att göra med hur god matchningen är mellan företagets rekryteringsbehov och de arbetsökande. I den mån matchningen inte är perfekt kvalifikationsmässigt och geografiskt får vi flaskhalsproblem, stigande löner och mindre av sysselsättningsökning. Säg att sysselsättningsökningen stannar vid 4 procent dvs. en situation då hälften av den ökade arbetskraftsefterfrågan vid en oförändrad lön tillfredsställs.

Slutresultatet är alltså sannolikt en betydande inkomst- och produktionsminskning och en blygsam effekt på sysselsättning och arbetslöshet. Det senare tycks också i allt väsentligt vara slutsatsen i de flesta empiriska studier som gjorts på området.

Om denna slutsats är riktig, har den naturligtvis konsekvenser för den offentliga verksamheten: Minskade inkomster \Rightarrow mindre skattebas, mindre skatteintäkter, men sannolikt också minskade transfereringsutgifter.

Varför lagstadgad arbetstidsförkortning?

Kostnaderna för en kortare arbetstid varierar mellan olika branscher, företag, arbetsställen och yrken (se ovan). Önskemålen om arbetstider varierar dessutom mellan olika individer. Därför verkar frågan vara mer lämpad att lösa via avtal än via lagstiftning: Det sannolika resultatet vid en avtalad arbetstidsförkortning är att den kommer att äga rum där önskemålen är starka och kostnaderna låga.

Varför arbetstidsförkortning just nu?

Även om det senaste decenniet präglats av en hög arbetslöshet, innebär den demografiska strukturen att det långsiktiga problemet med stor sannolikhet är arbetskraftsbrist. Eventuella positiva effekter på arbetslöshet/sysselsättning är sannolikt störst och kostnader i form av produktionsbortfall minst i ett läge med en hög arbetslöshet och god tillgång på arbetskraft. Därför verkar det i nuläget, med hänsyn tagen till den prognostiserade demografiska utvecklingen, angeläget med reformer som på några års sikt syftar till ett ökat, inte minskat arbetsutbud!

Sammanfattning

En arbetstidsförkortning har sannolikt blygsamma effekter på sysselsättning och arbetslöshet. En spegelbild av detta är att de negativa effekterna på produktion och inkomster sannolikt är betydande. Dessutom talar det mesta för att arbetstidsfrågor bäst löses avtalsvägen. Slutligen verkar tidpunkten, mot bakgrund av befolkningsutvecklingen, sällsynt illa vald.

Lars Ingelstam

Tack för möjligheten att bidra till diskussionen och till arbetstidsgruppens arbete. Mitt inlägg här handlar inte specifikt och detaljerat om arbetstiderna utan om hur den samhällsförändring – arbete, ekonomi och välfärd – som sedan ungefär 1960 har pågått med stort genomslag i vårt land ser ut.

Det finns en hel del skrivet av mera ”visionär” karaktär, från Forastiés berömda epokindelning över intressanta men något oprecisa böcker som Daniel Bells *The Coming of Post-Industrial Society* och Robert Reichs *The Work of Nations* till böcker med kraftfullt hotfullt eller pessimistiskt innehåll på temat arbetet håller på att ta slut eller att 2/3 av kommer att bli arbetslösa: Jeremy Rifkin *The End of Work*, Martin och Schumann i *Globaliseringsfällan* och den tyske sociologen Claus Offe, som numera tycks mena att arbetslöshet är ett ”fenomen” som ingen kan göra något åt. I kontrast till sådana dystopiska framtidsskrifter finns en liten litteratur som hävdar att det är alldeles utmärkt att vi inte behöver ”arbeta” särskilt mycket (André Gorz, Paul Lafargue, Ivan Illich). Bland de senare, men i en klass för sig själv, står 1900-talets namnkunnigaste ekonom, J M Keynes, som i en uppsats från 1930 förutsade att vi i industriländerna inom två generationer (alltså fram till ungefär 1980) skall kunna arbeta hälften så mycket (4-5 timmar om dagen) men ändå kunna bli minst dubbelt så rika.

Under ett antal år som framtidsforskare blev jag starkt övertygad om behovet av en typ av forskning och debatt som kan slå en brygga mellan å ena sidan de drastiska framtidsbedömningar jag nämnde, och å den andra sidan den detaljerade och respektabla kartläggning kring arbetstider, sysselsättning och välfärd på kort sikt som är det material som sådana här utredningar vanligtvis utnyttjar. Detta är min nisch.

Under 1900-talet har det betalda arbete som utförts i Sverige varit i stort sett konstant: kring 7 miljarder timmar per år. Som proportion av befolkningen (som under samma tid fördubblats) har alltså arbetet minskat till hälften. Vidare har arbetet successivt spritts ut på flera personer: från 2.3 miljoner till 4.5 miljoner syssel-

satta. Följdriktigt har också den genomsnittliga arbetstiden minskat från 2700 tim/år kring 1900 till ungefär 1500 tim/år i dag (Ingelstam 1997, 69). Bakom detta ligger givetvis en mycket imponerande teknisk utveckling: bättre och flera produkter och mera effektiva processer. Det stora mönstret under 1900-talet har alltså varit sjunkande (förvärvs-)arbetsintensitet i samhället och en successiv arbetsdelning – allt under kraftig tillväxt i ekonomin.

Även om redan detta kan rubba en eller annan invand tanke, är så grova kategorier inte till stor hjälp för att bedöma vad som hänt och vad som bör göras. Jag vill därför gå över till en (i bl a läroböcker i ekonomisk historia) vanlig indelning i tre sektorer.

Utvecklingen från 1860 till 2000 ser i huvudsak ut så här (TCO 1985, Ingelstam 1997, 139 fig 3.1): jordbruk och andra areella näringar minskar stadigt, och landar i en andel på ett par procent. Industrisektorn ökar successivt, såväl i timmar och personer som i andel av dessa, fram till 1965 ungefär. Detta är vad som kallas den post-industriella vändningen. Därefter minskar industrisektorn trendmässigt (se dock nedan). Tjänstesektorn som är svårast att definiera växer stadigt, men stagnerar i början av 1980-talet i samband med den offentliga sektorns uppbromsning (se vidare nedan).

Nedgången i industrins sysselsättning har inte varit rak och entydig. Så här var utvecklingen under perioden 1975-1983 (Ingelstam 1997, 145 fig 3.3). Under 1980-talet blir den än mer dramatisk: en svag uppgång under ett antal år bryts tvärt kring 1989 och kurvan återgår till trenden (Ingelstam 1997, 146 fig 3.4). (Över tioårsperioder och mer har man definitionsproblem: outsourcing och omklassificering kan ändra innehållet i "industrisektor" men de påverkar inte så mycket att riktningar eller storleksordningar rubbas.)

Vi vet att 1980-talet var en konstig period, med en delvis uppblåst ekonomi, avreglerad valutamarknad och stora krediter med ofta skral täckning i verkligheten. Man får inte suddas i historieböken, och analysen av är ingalunda kristallklar. Men om vi då hade haft en normalare ekonomi och en fortsatt tillämpning av den svenska modellen kanske fallet kring 1989-90 inte hade blivit så häftigt. Vi skall också notera att det är under 1980-talets första år som den långa trenden av arbetsdelning bryts: de genomsnittliga

arbetstiderna börjar åter öka och har gjort det sedan dess (räknat enbart på dem som är i arbete, givetvis).

Om vi hade haft en "ren" industriekonomi skulle förmodligen frågan om arbetstidsförkortning och arbetsdelning lösts i samma enkla ordning som skedde under perioden på minst 30 år: hälften av tillväxten togs ut som ökad konsumtion och hälften som sänkt arbetstid. Det som "komplikerar" bilden är den stora och för välfärden helt omistliga tjänstesektorn. (Sektorn har under tiden från 1950 ungefär ökat kraftigt och allt mer dragits in i arbetsmarknaden och den avlönade ekonomin; man kan dock minnas att fortfarande ungefär lika många arbetstimmar kring 7 miljarder årligen, utförs som obetalda tjänster i familj och folkrörelser: en civil sektor av ekonomin).

Tjänstesektorn (i synnerhet om vi räknar bort producenttjänster) domineras starkt av den offentliga sektorn. Den omfattar c:a 30 procent av de sysselsatta, huvudsakligen i sociala, pedagogiska och kulturella tjänster. Till detta kommer ungefär 10 procent likartade tjänster i privat sektor. I denna sektor (men inte i alla tjänster, givetvis) möter vi det berömda och svårhanterliga produktivitetsdilemmat (eller Baumols dilemma, efter en amerikansk ekonom). Sådana tjänster där den mänskliga timmen är själva produkten (som undervisning, delar av sjukvård eller äldrevård, barnomsorg, rådgivning, rättsskipning, forskning...) kan inte som industriproduktion rationaliseras. Baumols eget exempel med en blåsarkvintett citeras ofta som illustration. Därför kommer sådana tjänster, om de skall taxeras på samma marknad som varor och rationaliseringsbara tjänster, att framstå som allt dyrare. En tumregel blir: en fördubbling på 20 år.

Konsekvenserna av detta andra postindustriella dilemma blir djupgående. Dels får man en tendens mot självbetjäning: "dyra" människotimmar byts bort mot billiga varor, om det går (Gershuny, 1978). Dels får man oundvikligen en ogynnsammare kostnadsutveckling inom den offentliga sektorn (med sina stora inslag av "kammarmusik") än i ekonomin som helhet. Skattekvoten pressas upp – och så småningom går det inte längre. Från början av 1980 har såväl skattekvoten som den offentliga sektorns omfattning i stort sett stått stilla i Sverige. (Här räknas inte in olika arrangemang

kring arbetslösheten och dess kostnader, som kommer in tungt från 1990.)

Nu är det hög tid att närma sig dagens ämne. Vilka problem skulle en mer eller mindre planerad arbetstidsförkortning lösa, och vilka övriga synpunkter bör läggas på frågan? Arbetslösheten kan man inte bortse ifrån. Den hänger samman med dålig anpassning till den krympande industrisektorn (se fig 3.1, 3.4 i Ingelstam 1997), och att den offentliga sektorn inte kompenserar dess krympning (som den gjorde 1965-1980). Om arbetsdelningen hade fortsatt under 1980-talet hade vi troligen kring 1990 varit i ett bättre läge. Det förefaller mig oklokt att inte alls laborera med arbetsdelning (som en statistisk term, utjämning av arbetstiderna mellan individer) som del av en förnuftig lösning av (a) avskaffande av den stora öppna arbetslösheten (b) en successiv anpassning till den (första) post-industriella trenden: att industri och rationaliseringsbara tjänster (som information och underhållning) kräver allt mindre arbetskraft (egentligen arbetstid) för sitt utförande. Här är termen arbetstidsförkortning mera motiverad.

Ligger skattekvoten fast? Om den antas göra det finns egentligen ingen expansionsmöjlighet via den offentliga sektorn. Denna kan i så fall bara växa i takt med den privata sektorn (LO-tidningen 12 sept 1997). Det finns alltså inga möjligheter att upprepa konststycket från 1965-1980 att kompensera bortfallet med offentlig expansion. Det troliga är i stället att båda sektorerna minskar svagt framöver. Detta skulle innebära att arbetsdelning och successiv arbetstidsförkortning för alla blir en helt central fråga för att åstadkomma full sysselsättning.

Dilemmat ligger i den offentliga sektorn. Om mönstret antas bli successiv, långsam krympning av arbetsvolymen i såväl privat som offentlig sektor så kan det materiella nivån trots allt öka, medan den välfärdsproduktion som offentlig sektor står för dras ner successivt. Man kan – politiskt och medmänskligt – bedöma detta som olyckligt. Såvitt jag förstår var det här någonstans som Mona Sahlins arbetstidskommitté, en föregångare till denna, körde fast 1989. En neddragning av normarbetstiden kunde tolereras i den samlade ekonomin, men ledde till antingen höjd skattekvot eller neddragen offentlig sektor (SOU 1989:53).

En lösning på detta djupgående dilemma, som i olika former allt oftare diskuteras i litteraturen, är att i begränsad mån lösgöra välfärdsproduktionen från arbetsmarknaden och penningekonomin (för ett tidigt bidrag, se Tengström 1973). De framgångsvägar som intresserar mig är varken den rena "marknaden" (vilken inte torde vara särskilt intresserad av verksamheter som lider under Baumols dilemma) eller återgång till familjen och obetalt arbete i "den lilla världen" (vilket skulle innebära ett stort steg bakåt vad gäller jämställdhet och gemensam samhällskvalitet). Det skulle i stället handla om nya kombinationer mellan offentliga åtaganden – ansvar och finansiering – och associationer i det "civila" samhället. Termen "social ekonomi" nämns allt oftare, inte minst i EU-sammanhang. En arbetsmobilisering på folkrörelsens och föreningens grund skulle förenas med ett demokratiska samhällets ansvar för helheten: allas rättvisa tillgång till samhällets välfärd.

Några beräkningar som jag utfört kring ett sådant mönster, utifrån grundmaterial av två kända nationalekonomer i en svensk offentlig utredning (Bentzel 1983). På relativt kort sikt, 5 år, skulle krävas en "frivillig" insats av varje vuxen svensk på knappt 1 tim per vecka i genomsnitt, för att fylla i det hål som en arbetstidsminskning skapar i produktionen av välfärdstjänster. En samtidig minskning av arbetstiden till 35 timmar innebär att "fritiden" inte minskar utan tvärtom. Om man på likartat sätt räknar 30 år framåt i tiden blir det snarare 3 arbetstimmar per vecka i social ekonomi eller samverkans ekonomi, men då har å andra sidan normalarbetstiden sjunkit till mellan 25 och 30 timmar. Jag vill för säkerhets skull upprepa att denna modell (som någon gång kallats missionshusidealistisk svampplockarsocialism) inte är någon fri drömbild, utan ett ärligt försök att skissera hur ett postindustriellt samhälle, trots begränsad skattekvot, skulle kunna slippa att devalvera sina välfärd-sambitioner.

Slutligen ber jag inte om ursäkt för att detta inlägg har varit relativt allmänt. Hade kommittén velat ha en utredning om de frågor som jag här berört hade den säkert beställt en sådan. Mitt anförande har ju snarare handlat om hur problemet ser ut än vilka problem som en planerad arbetstidsförkortning skapar eller eventuellt löser. Jag har också avstått från att polemisera mot andra ståndpunkter.

Att arbetsdelning i någon form hör till alla socialt rimliga framtider (med full sysselsättning) är jag dock helt övertygad om. Likaså att de förhållanden som jag här sökt skissera (på alltför kort tid) har betydelse även för synnerligen konkreta frågor: hur man skall tänka kring timlönernas utveckling, behovet av samförstånd mellan arbetsmarknadens parter om vilken innebörd en reform/förändring skall ha, och betydelsen för vår internationella konkurrenskraft.

Referenser:

Baumol, William J & Bowen, William G [1966], *Performing Arts: The Economic Dilemma: A study of problems common to the theater, opera, music and dance*, The Twentieth Century Fund, New York.

Baumol, William J [1967]: "Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis", *The American Economic Review*, Vol 57, nr 3, 1967

Baumol, William J and Oates, Wayne Edward [1972], "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och levnadsstandarden", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift*, nr 2, s 42-52, Stockholm

Bell, Daniel [1971], *Det postindustriella samhället inför 70- och 80-talen*, X 80: tankar om framtiden. PLM/Bonniers, Stockholm

Bell, Daniel [1973], *The Coming of Post-Industrial Society. A venture into social forecasting*, New York

Bentzel, Ragnar [1983], *Svensk ekonomi i ett 30-årsperspektiv*; Ds I 1983:12

Feldt, Kjell-Olof [1993]: "Lönerna åter i fokus". *Dagens Nyheter* 1993-07-26

Fourastié, Jean [1949], *Le grand espoir du XXme siècle*, Paris

Gershuny, Jonathan [1978], *After Industrial Society?: The Emerging Self-Service Economy*, Macmillan, London

Gorz, André [1982], *Farväl till proletariatet*, Bokomotiv, Stockholm

Gorz, André [1984], *Vägen till paradiset*, Förlags AB Barrikaden, Stockholm

Gorz, André [1986], *Qui ne travaille pas mangera quand meme*, Futuribles, Juillet-Aout

Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century, [1993] White Paper (Commission of the European Communities). EU, Luxembourg

Illich, Ivan [1978], *The Right to Useful Unemployment and its Professional Enemies*, Marion Boyars, London

Ingelstam, Lars [1980], *Arbetets värde och tidens bruk.*, Liber förlag, Stockholm

Ingelstam, Lars [1997], *Ekonomi för en ny tid*, Carlssons Bokförlag, Stockholm

Ingelstam, Lars [1997], "Det goda arbetet: om materiell utveckling och organiserad medkänsla", i von Wright m fl, *Handla*, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm

Keynes, John M [1972], "Economic Possibilities for our Grandchildren" in *Essays in Persuasion*. Published in *Collected Writings of J M Keynes*, Vol IX, Macmillan, pp 321-332, London (1931)

Lafargue, Paul [1988], *Rätten till lättja: vederläggning av "Rätten till arbete" från 1848*, Symposium Bokförlag/Fri Press, Stockholm/Lund

Leontief, Wassily W [1982], *The Distribution of Work and Income*, Scientific American, Sept 1982, pp 152-164

Martin, H-P och Schumann, H [1997], *Globaliseringsfälla: angreppet på demokrati och välfärd*, Symposium, Stockholm

Rifkin, Jeremy [1995], *The End of Work*, New York

Reich, Robert B [1992], *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Vintage Books, New York

Sanne, Christer [1995], *Arbetets tid: Om arbetstidsreformer och konsumtion i välfärdsstaten*, [Akademisk avhandling, Nordplan] Carlssons Bokförlag, Stockholm

Scharpf, Fritz W [1985], "Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, oder: Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie?" Discussion papers, IIMW/Arbeitsmarktpolitik – IIM/Labour Market Policy 84 – 23, Wissenschaftszentrum Berlin

Skolka, Jiri V [1976], "Long-term Effects of Unbalanced Labour Productivity Growth: On the Way to a Self-service Society". I Solari J & de Pasquier N (ed), *Private and Enlarged Consumption*, North-Holland, Amsterdam

SOU 1989:53, *Arbetstid och välfärd*, Betänkande av arbetstidskommittén. Allmänna Förlaget, Stockholm

Tengström, Emin [1978], *Om samskap och sekundärekonomi*, Centrum för tvärvetenskap, Göteborgs universitet, Göteborg

Birgitta Olsson

Inledning

Jag har under de senaste tio åren haft tillfälle att ingående studera ett par experiment med förkortad arbetstid inom vårdsektorn. Jag har också studerat ett par industriföretag som infört skift med 6+6-timmar. Det är framförallt med dem som bas jag vill utveckla mina synpunkter på arbetstidsfrågan.

Jag får som företagsekonom ofta frågan, är det lönsamt? En arbetstidsförkortning måste inte vara lönsam med företagsekonomiska mått mätt. Men den kan å andra sidan inte heller få radera företagets ekonomi. Som företagsekonom skulle jag kunna välja att enbart se till ett snävt företagsperspektiv men jag väljer istället att tänka i fördelar och nackdelar för medborgarna. Det betyder att jag vill se en kommande arbetstidsförkortning som en åtgärd som genomförs på företagsnivån men som har konsekvenser inte endast för företagen, utan även för medborgarna, deras välfärd och ytterst för samhällets långsiktiga utveckling. Det behövs ett helhetsperspektiv: Vad betyder reducerad arbetstid för medborgarnas välfärd i ett längre perspektiv?

Påverkan på välfärden

Ekonomi är god. Att vi flera år i rad uppnått tillväxt i ekonomin betyder att utrymmet för reformer infinner sig. Men vilka reformer ska prioriteras? Vad är bäst ur välfärdssynpunkt? Är det mer pengar att konsumera för, högre pension, fler prylar, fler utlandsresor, längre semestrar eller är det mer tid för barnen, mer tid för att träffa vänner och fler böcker och mer tid för idrott, kultur etc. Eller vill vi ha allt på en gång?

Ett sätt att väga olika faktorer mot varandra är att utgå från en modell där välfärd finns på tre nivåer. Följande kategorisering har tidigare använts¹¹ för att jämföra olika länders välfärdsutveckling:

¹¹ Allardt, E., *Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden*. Argos, Lund, 1975.

- materiell välfärd (having); att ha arbete; våra möjligheter att konsumera mat, bostad, utbildning etc
- social välfärd (loving); att ha möjlighet att träffa familj och vänner
- existentiell välfärd (being); möjligheten att utvecklas som tänkande och reflekterande individer, att få tid för politiska och existentiella delar av livet

Vid en daglig arbetstidsförkortning, fås särskilt en förbättring av det sociala livet och balansen mellan arbete och fritid blir jämnare. Det blir mer tid för barnen, för läsläsningen, för familjen, de gamla och för vännerna. De positiva effekterna för det sociala livet har jag fått starka belegg för i min forskning¹². På lång sikt kan man ana att individen ökar sitt politiska engagemang. Det skulle betyda att mer tid utanför arbetet kan vara en väg att stärka demokratin. De som upplever den största tillfredsställelsen med en kortare arbetstid är inte oanat småbarnsföräldrar¹³. Sannolikt förbättras även hälsan i vissa avseenden men effekterna blir troligen mer tydliga på lång sikt. Konditionen förbättrades i Stockholmsförsöket liksom sömnkvaliteten.

Slutsatserna från min forskning är att man kan se effekterna på välfärden av kortare arbetstid som en trestegsraket där man först får materiell välfärdsförbättring, därefter ett påtagligt förbättrat socialt liv och så småningom, när man börjar inse att man fått mer fritid, ett ökat intresse och engagemang i samhällsfrågor, existentiell välfärd.

¹² Olsson, B., *6-timmars arbetsdag med heltidslön i Stockholms stad. Vad betyder det för personalen, brukarna och ekonomin?* Personalekonomiska institutets skriftserie. PEI rapport nr 1/1999.

¹³ Olsson, B., Åkerstedt, T., Ingre, M., Holmgren, M., och Kecklund, G., *Kortare arbetsdag, hälsa och välbefinnande*. Statens Institut för Miljömedicin, Stressforskningsrapporter Nr 281, 1999.

Företagsekonomiska konsekvenser

Företagsekonomiskt vill man veta om en åtgärd är effektiv eller inte. Leder den till att ett företag kan förbättra eller bibehålla sin lönsamhet till följd av åtgärden? Här finns inga enkla svar. Jag anser att effekterna kan analyseras i följande termer¹⁴:

- kapitalanvändning
- trötthetseffekten
- spilltidseffekten
- minskade systemförluster

Kapitalanvändningen kan i många fall öka vid en arbetstidsförkortning. Det uppnås genom att drifttiden ökar när arbetstiden förkortas. Man övergår t.ex. till flerskift¹⁵. Om däremot produktionen inte kan öka i takt med marknadsefterfrågan minskar istället produktionen.

Trötthetseffekten står för att arbetstagarna blir mindre trötta vid kortare arbetspass och tröttare vid längre arbetspass.

Spilltidseffekten uttrycker att tiden för raster, riggning och förberedelser påverkas när man ändrar arbetspassens längd. Om man går från dagtid till flerskift minskar spilltiden.

Med minskade systemförluster (minskad slack) avses den kvalitetsförbättring som kan uppnås om man som ett resultat av en arbetstidsförkortning får en bättre anpassning av arbetstiden till verksamhetens behov. Ett annat exempel på minskade systemförluster är en förbättrad arbetsorganisation med förbättrade rutiner och ökad motivation hos medarbetarna.

Alla dessa effekter har kunnat studeras i de experiment med arbetstidsförkortning som jag följt. Det sammantagna intrycket är att effektiviseringen bidrar till att det inte blir så dyrt att förkorta arbetstiden men samtidigt blir också sysselsättningseffekten lägre.

¹⁴ Olsson, B., *Kortare arbetsdag – en väg till ett mer ekologiskt arbetsliv?*(doktorsavhandling) PEI rapport nr 4/1994.

¹⁵ Detta har beskrivits i artikeln Olsson, B., *Reduced working hours and extended operation hours: A profitable change to a 6+6-hour shift model in Essilor Oy.* *Journal of HRCA*, volume 4, no 2, 1999.

Effekterna kommer att variera beroende på använd teknik, investeringsnivå och marknadsförutsättningar. I många företag med stora investeringar används maskiner och utrustningar endast under ett dagskift när de skulle kunna användas i flerskift, ett problem som är större än vad man kan ana med tanke på att datorer och mikrochips utvecklas allt snabbare och har en ständigt kortare livslängd. I våra konkurrentländer är man duktigare på att använda gjorda investeringar och arbetar både två- och treskift.

En studie av arbetstidsförkortningen på det finska företaget Essilor visar att kortare arbetstid i ett industriföretag kan leda till mer konkurrenskraftig produktion. I Essilor kunde gjorda investeringar utnyttjas bättre genom att man införde dubbla skift enligt modellen 6+6 timmar. De anställda behöll sin tidigare heltidslön. Den effektiva produktionstiden ökade med 72 procent. Antalet anställda ökade med sju personer, samtidigt som produktionskostnaden per enhet minskade med ca 15 procent¹⁶.

Det finns exempel från t.ex. tyska Volkswagen som visar att arbetstidsförkortning kan förenas med goda villkor för de anställda både sysselsättningsmässigt och ekonomiskt¹⁷.

Sammanfattningsvis finns mycket som talar för att en arbetstidsförkortning kan leda till positiva företagsekonomiska effekter, särskilt i företag där det samtidigt medför en förbättring i kapitalanvändningen och modernisering av arbetsorganisationen.

Samhällsekonomiska effekter

Flera länder i Europa har redan förkortat arbetstiden. Tyskland, Frankrike och Nederländerna har kommit längst. Som ett led i ar-

¹⁶ Olsson, B., Reduced working hours and extended operation hours: A profitable change to a 6+6 hour shift model in Essilor Oy in *Journal of HRCA*, volume 4, no 2, 1999.

¹⁷ Promberger, M., Siefert, H., & Trinczek, R., Experiences with four-day-week at the Volkswagen company in *Journal of HRCA*, volume 4, no 2, 1999.

betstidsförkortningen har arbetsorganisation och rutiner förändrats¹⁸.

Att förkorta arbetstiden skulle kunna vara att åstadkomma någonting i stil med T50 inom verkstadsindustrin eller en slags "vitamininjektion" som skulle vitalisera och locka fram kreativiteten. Det skulle sannolikt leda till en betydande modernisering av industri och service och därmed lyfta tillväxten och inte - som några tror sänka den.

Samhällsekonomiskt skulle en arbetstidsförkortning kunna innebära

- fler sysselsatta men med färre arbetstimmar per sysselsatt
- produktionen effektiviseras
- löneökningar byts mot kortare arbetstid
- minskade utbetalningar från a-kassa
- lägre sociala kostnader
- tryggare uppväxt för våra barn
- fler sysselsatta i fritids- och kultursektorn

En viss risk för flaskhalsar kan förutses. I en arbetsmarknad där vi redan har öppnat gränserna för arbetskraft från det övriga Europa torde problemet gå att lösa.

Påverkan på sysselsättningsutvecklingen

Ett problem med de nationalekonomiska modellberäkningarna är att man i dessa inte kan beräkna effekterna på drifttider och kapacitetsutnyttjande. Ändå tas dessa modellberäkningar på djupaste allvar.

I de nationalekonomiska modellerna kan man inte hantera arbetstidsvariabeln. Alla förkortningar antas ske på årsarbetstiden. Vilken vägledning ger det till de som vill gå vidare och förkorta ar-

¹⁸ Bosch, G., Working time and work organization: recent trends in working time. *Journal of HRCA*, volume 4 no 2, 1999.

betstiden? Ska det ske i form av kortare arbetsdagar, kortare veckor men längre pass, kortare eller längre arbetsliv? Det finns många alternativ. De gjorda modellsimuleringarna ger ingen vägledning.

Min bedömning är att en arbetstidsförkortning i vilket fall inte bör leda till att det blir färre sysselsatta. Erfarenheterna från de små försök som gjorts och från andra länder tyder på att det sker en påverkan på sysselsättningen.

För att uppnå full sysselsättning räcker det inte med kortare arbetstid. Det krävs också andra åtgärder t.ex. längre sammanhållna ledigheter, längre utbildningsperioder och återkommande utbildning. Arbetstid kan ses i ett livscykelperspektiv där olika perioder av arbete och ledigheter avlöser varandra. Sådana modeller diskuteras ibland på ett europeiskt plan¹⁹. Dessutom krävs vitala arbetsmarknadsåtgärder som kan bidra till att göra människor employable dvs. anställningsbara.

Sammanfattningsvis menar jag att det självklart kommer att uppstå behov av nyanställningar vid en arbetstidsförkortning. Effekterna kommer att bli olika, från företag till företag och från verksamhet till verksamhet, beroende på kapitalinvesteringar, tidigare arbetscheman, tillgång till personal, marginaler och fantasi.

Möjligheterna att lösa arbetstidsfrågor via avtal eller lagstiftning

Arbetsmarknaden är starkt segregerad. Män finns i välbetalda yrkesarbeten och kvinnor i låglöneyrken som handel och vård liksom annan service. Utgångspunkten är olika i olika branscher vilket gör det svårt att göra något åt arbetstiden med hjälp av avtal. För att anställda i låglönebranscher och låglöneyrken någonsin ska komma i åtnjutande av kortare arbetstid med en lön som går att leva på synes det som om vi har kommit till en punkt där det är lagstiftning som måste till. Rättvisekrav talar för lagstiftning. Det är först vid en lagstiftning som alla är med och ingen halkar efter. Då tvingas vi även fördela om den ojämlikhet som ligger i att många kvinnor fri-

¹⁹ Se till exempel. Hoffman et. al.

villigt, eller för att det inte finns något alternativ, arbetar deltid med lägre lön.

Kommer en arbetstidsförkortning att medföra kortare arbetsdagar, kortare arbetsveckor eller kortare, mer flexibelt arbetsliv?

Arbetstidsförkortningen inom tysk bildindustri till 35 timmar per vecka eller lägre har framförallt skett i form av kortare arbetsveckor med fyradagarsvecka som resultat²⁰. Det kan inte uteslutas att en arbetstidsförkortning i Sverige skulle innebära övergång till fyradagarsvecka och långa skift med 4x9 timmar och inte, som man först tror, kortare arbetsdagar. Skälen kan vara att längre pass har en högre attraktivitet genom att man härigenom minskar antalet dagar med arbetsresor.

I tidigare studier har framkommit klara samband mellan tid vid datorterminal och en rad ergonomiska och andra hälsobesvär. Speciellt gällde detta individer med inmatningsuppgifter, medan programmerare drabbades i mindre utsträckning.

I flera studier har 12-timmarspass jämförts med 8-timmarspass. Det förefaller som om 12-timmarsskift oftare är populära trots upplevd trötthet²¹. Stora amerikanska företag, som prövat 12-timmarsskift, har senare övergivit dessa på grund av minskad produktivitet²². Från undersökningar i kärnkraftverk²³ finns data som tyder på att 12-timmars nattpass gav upphov till större trötthet än ett 8-timmarspass. Trots detta föredrog de anställda 12-timmarspasset eftersom det innebar en extra dags ledighet. I en annan studie har påvisats att övergången från traditionellt 3-skift till

²⁰ Promberger, M., Siefert H., & Trinczek, R., Experiences with four-day-week at the Volkswagen company in *Journal of HRCA*, volume 4, no 2, 1999.

²¹ Hodge, B., and Tellier, R.D. Employee reactions to the four-day week. *Calif Manage Rev* 1975, 18:25-30.

²² Tepas, D. I. and Tepas, S. K. Alternative work schedules practice in the United States. Internal report prepared for the National Institute for Occupational Safety 1981.

²³ Rosa, R.R. and Colligan, M.J. Extended workdays: effects of 8-hour and 12-hour rotating shift schedules on performance, subjective alertness, sleep patterns and psychosocial variables. *Work and Stress* 1989, 3:21-32.

roterande 12-timmars innebar en förbättring av vakenhet, välbefinnande och sociala funktioner. Forskningsresultaten ger således inga entydiga besked vad gäller arbetspassens längd.

Hur arbetstiden kan komma att se ut i praktiken i spåren på en generell arbetstidsreform får framtiden utvisa. En kommande lagstiftning ska sammanfattningsvis endast ange ramarna uppåt och nedåt samt hur, arbetspassens längd och flexibiliteten i stora drag kan te sig. Resten kan parterna avtala om.

Slutsatser

En arbetstidsförkortning har många positiva förtecken och skulle komma att påverka välfärden positivt i vid bemärkelse. På individnivån finns de största fördelarna med ökad materiell, social och existentiell välfärd. Ur företagsekonomisk synpunkt finns, under förutsättning att man har lite fantasi, mycket att vinna på en arbetstidsförkortning. Det som först, för några, ses som ett hot kan visa sig vara en bra och nödvändig modernisering av produktionen, med på sikt förbättrad konkurrenskraft. På samhällsnivån finns många fördelar. En svårbedömbart effekt är sysselsättningseffekten. Det mest troliga är att det sker en viss ökning i antalet arbetstillfällen till följd av arbetsdelning men även till följd av att effektivitet och konkurrenskraft förbättras när industrin investerar. En nackdel kan vara att det i ett övergångsskede fortsätter att vara brist på arbetskraft i vissa branscher. Men arbetskraftsbrist kan avhjälpas genom att man samtidigt utbildar fler för nya uppgifter och att man är öppen för arbetskraftsinvandring till vissa yrken.

Referenslitteratur

Anxo, D. och Agnarsson, S. [1995], *Ett internationellt perspektiv på arbetstidsförkortning, driftstid och sysselsättning*, rapport till Metalls arbetstidsgrupp, Göteborg

Batljan, I. och Lagergren, M. [2000], *Kommer det att finnas en hjälpare hand?*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000

Bergström, J. och Olofsdotter, S. [2000], *Arbetstidsförändringar: möjligheter och konsekvenser*, rapport till regeringskansliets arbetsgrupp gällande arbetstidsfrågan, Arbetslivsinstitutet, Stockholm

Konjunkturinstitutet [2000], *Makroekonomiska effekter av en arbetstidsförkortning*, rapport till regeringskansliets arbetsgrupp gällande arbetstidsfrågan, Stockholm

Konjunkturinstitutet [2000], *Sveriges ekonomi - scenarier fram till år 2015*, bilaga 1 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm

Kreichbergs, J. och Lefustedt, S. [1999], *Bättre arbetstider för alla eller för ett fåtal?*, Svensk Handel, december 1999.

Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm

Matteioni, M., red [1998], *Arbetstiden, jobben och framtiden*, Rådet för arbetslivsforskning, Stockholm

Renman, K. [1998], *Ledighetshandboken*, Norstedts, Stockholm

SCB, *Arbetskraftsundersökningarna*

SCB, *Befolkningsprognoser*

SOU 1996:145, *Arbetstid, längd, förläggning och inflytande*, slutbetänkande av 1995 års arbetstidskommitté, Fritzes, Stockholm

SOU 1999:27, *Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*, betänkande av utredningen om arbetslöshetsersättningen och deltidsarbete m. m., Fritzes, Stockholm

Utrikesdepartementet, diverser rapporter