

Till statsrådet Mona Sahlin, Näringsdepartementet

Genom ett beslut den 21 december 2000 bemyndigade regeringen statsrådet Sahlin att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av arbetstidslagen, semesterlagen och övrig ledighetslagstiftning.

Den 24 januari 2001 förordnades LO:s före avtalssekreterare Hans Karlsson som ordförande. Som ledamöter förordnades den 6 mars 2001 riksdagsledamöterna Laila Bjurling (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Barbro Feltzing (mp), Rolf Kenneryd (c), Maria Larsson (kd), Christel Anderberg (m) samt pappersarbetare Anders Wiklund (v) och jur.kand Erik Ullenhag (fp). Christel Anderberg ersattes den 30 januari 2002 av ledamoten i Europaparlamentet Gunilla Carlsson (m).

Representanter för arbetsmarknadens parter har knutits till kommittén. Genom beslut den 6 mars 2001 förordnades förhandlingsdirektören Inga-Lill Engström (Arbetsgivarverket), arbetsrättsjuristen Margareta Sandberg (Landstingsförbundet), förhandlaren Ann Garö (Kommunförbundet), verkställande direktören Karl-Olof Stenqvist (Svenskt näringsliv), förste vice ordföranden Håkan Meijer (LO), kanslichefen Erland Olausson (LO), ombudsmannen Marie-Louise Strömgren (SACO) och ombudsmannen Annelie Roswall Ljunggren (TCO) att ingå i kommitténs referensgrupp.

Den 6 mars 2001 förordnades kanslirådet Anders Stålsby, kanslirådet Bo Barrefelt, hovrättsassessorn Inger Andersson (samtliga vid Näringsdepartementet) och departementssekreteraren Charlotte Bucht (Finansdepartementet) som sakkunniga samt avdelningschefen Anders Englund (Arbetsmiljöverket), docenten Jonas Malmberg (Arbetslivsinstitutet), chefsjuristen Kurt Eriksson (Medlingsinstitutet) och departementssekreteraren Anna Lynèl (Näringsdepartementet) som experter. Den 2 maj 2001 förordnades chefsjuristen Jens Karlsson (Företagarnas riksorganisa-

tion) som expert. Charlotte Bucht ersattes den 11 september 2001 av departementssekreteraren Annika Århammar (Finansdepartementet) som sakkunnig i kommittén. Annika Århammar entledigades som sakkunnig med verkan den 30 november 2001. Departementssekreteraren Ola Gustafsson (Finansdepartementet) ersatte den 18 februari 2002 Annika Århammar som sakkunnig i kommittén. Anna Lynél ersattes den 9 april 2002 av departementssekreteraren Martina Elfgren Lilja (Näringsdepartementet) som expert i kommittén.

Den 6 mars 2001 förordnades Per Ewaldsson som huvudsekreterare. Den 27 juni 2001 förordnades Joa Bergold, Mats Essemyr och Ingemar Göransson samt den 10 juli Katarina Novak som sekreterare på deltid. Den 20 november förordnades Annika Århammar som sekreterare i kommittén. Kommittén assisteras av Åsa Malmgren.

Härmed överlämnar kommittén delbetänkandet Tid – för arbete och ledighet. Reservationer har lämnats av ledamöterna Rolf Kenneryd, Maria Larsson, Gunilla Carlsson samt Erik Ullenhag. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Barbro Feltzing, Anders Wiklund, Rolf Kenneryd och Maria Larsson samt experterna Kurt Eriksson, Martina Elfgren Lilja och Jens Karlsson.

Stockholm i juni 2002

Hans Karlsson

Laila Bjurling

Nils-Göran Holmqvist

Barbro Feltzing

Rolf Kenneryd

Maria Larsson

Gunilla Carlsson

Anders Wiklund

Erik Ullenhag

/Per Ewaldsson

Annika Århammar

Joa Bergold

Mats Essemyr

Ingemar Göransson

Katarina Novak

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
Förslag till lag om flexibel ledighet	19
Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480).....	23
Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)	27
1 Kommitténs uppdrag	33
1.1 Bakgrund och förutsättningar	33
1.2 Uppdragets frågeställningar.....	34
1.3 Arbetet hittills	36
1.4 Delbetänkandets innehåll och disposition.....	36
1.5 Återstoden av utredningstiden.....	38
2 Hur mycket arbetar vi?	39
2.1 Utvecklingen av veckoarbetstiden	39
2.2 Jämförelse med andra länder.....	41
2.2.1 Genomsnittlig faktisk veckoarbetstid.....	41
2.2.2 Hur många – hur mycket?	42
2.3 Övertid.....	43
2.3.1 Varför förekommer övertid?	43
2.3.2 Betalt och obetalt övertidsarbete	44
2.3.3 Övertidens omfattning	44
2.3.4 Hur många arbetar övertid?	47

2.4	Sjukfrånvaro	48
2.4.1	Sjukfrånvarons längd	48
2.4.2	Långa sjukskrivningar	49
2.4.3	Sjuka utanför arbetskraften	50
2.5	Slutsats – faktisk arbetstid	51
2.6	Arbetstidsreglering i kollektivavtal	52
2.6.1	Arbetstid per vecka	53
2.6.2	Semesterns längd	53
2.6.3	Annan ”betald ledighet”	53
2.6.4	Slutsats – arbetstid i kollektivavtal	55
3	Minskad arbetstid – samband och effekter.....	57
3.1	Individen	58
3.1.1	Privatekonomin påverkar agerande	59
3.1.2	Mer eller mindre arbete.....	61
3.1.3	Arbetstidens betydelse för hälsa och välbefinnande.....	63
3.1.4	Fördelning av det obetalda arbetet.....	65
3.2	Företaget	67
3.2.1	Näringslivets sammansättning.....	68
3.2.2	Intäkter och kostnader.....	70
3.2.3	Driftstid och produktivitet	73
3.2.4	Friskare arbetskraft	76
3.2.5	Olikheter hos arbetskraften.....	77
3.2.6	Anpassning till minskad arbetstid	78
3.3	Samhället	80
3.3.1	Samhällsekonomiska samband.....	80
3.3.2	Arbetslöshet och sysselsättning	82
3.3.3	Arbetsutbud.....	84
3.3.4	Välfärdssamhället.....	88
3.4	Empiriska studier.....	94
3.4.1	Hälsa och välbefinnande	94
3.4.2	Sysselsättning, lön och faktisk arbetad tid.....	97

4	Olika metoder – olika konsekvenser?.....	99
4.1	Individen.....	100
4.1.1	Löneutveckling för arbetstagaren.....	101
4.1.2	Arbetstagarens hälsa.....	102
4.1.3	Kvinnors och mäns tid.....	103
4.2	Företaget.....	104
4.2.1	Anpassningsbehov till följd av minskad arbetstid.....	104
4.2.2	Effekter av minskad arbetstid.....	106
4.3	Samhället.....	110
4.3.1	Ökat eller minskat arbetsutbud.....	111
4.3.2	Ohälsan i arbetslivet.....	114
5	Samhällsekonomiska konsekvenser vid förkortad arbetstid.....	115
5.1	Kommitténs uppdrag till Konjunkturinstitutet.....	115
5.1.1	Fyra beräkningsalternativ.....	116
5.2	Utgångspunkter för analysen.....	117
5.2.1	Arbetslöshet och sysselsättning.....	118
5.2.2	Bedömning av genomslag – faktisk arbetad tid.....	118
5.2.3	Produktivitet.....	119
5.2.4	Demografisk utveckling.....	120
5.2.5	Ekonomisk politik.....	120
5.3	Resultaten av analysen.....	121
5.3.1	Utveckling i ekonomin på kort och lång sikt.....	121
5.3.2	Fördelningsekonomiska konsekvenser.....	129
5.4	Diskussion.....	130
6	Vilken metod att minska arbetstiden bör väljas?.....	139
6.1	Kvalitativa skillnader mellan metoderna?.....	139
6.2	I vilken omfattning bör arbetstiden minskas?.....	141
6.3	Minskad arbetstid och stärkt inflytande.....	143

7	Lag om flexibel ledighet	147
7.1	Ledighetens form – semester eller annan betald ledighet ...	147
7.2	Lagens innehåll och utformning	148
7.2.1	Ledighetens omfattning och genomförandeperiod	149
7.2.2	Rätten till och intjänandet av ledigheten	149
7.2.3	Hur ledigheten kan disponeras – förläggning och inflytande	151
7.2.4	Lön under ledigheten	155
7.3	Konsekvenser av förslaget.....	155
7.3.1	Hälsa, välbefinnande och jämställdhet.....	155
7.3.2	Företag och offentliga verksamheter samt arbetsorganisation	157
7.3.3	Små företags särskilda förutsättningar	158
7.3.4	Påverkan på kollektivavtal.....	159
7.3.5	Samhällsnivå.....	160
8	Mer flexibel användning av semester	163
8.1	Omvandling av semester till ledighet i del av dag.....	164
8.2	Semesterdagarna blir flexibel ledighet.....	165
8.3	Konsekvenser av förslaget.....	166
9	Nya bestämmelser om arbetstid.....	167
9.1	1995 års arbetstidskommitté.....	167
9.2	EG:s arbetstidsdirektiv.....	169
9.2.1	Direktivets huvudsakliga innehåll	169
9.2.2	Utvecklingen efter ikraftträdandet.....	170
9.3	Ett tydligare genomförande av EG-direktivet i svensk lag	171
9.3.1	Bestämmelsernas tillämpningsområde	171
9.3.2	Dygnsvila och nattarbetsförbud.....	173
9.3.3	Begränsning av veckoarbetstiden	175
9.3.4	Begränsning av arbetstiden för nattarbete	180
9.3.5	Förtydligande av ATL:s ”EG-spärrar”	182
9.3.6	ATL:s rättsliga karaktär	184

9.3.7 Omplacering av nattarbetande	185
9.4 Förbättrade villkor för arbetstagaren	
i arbetstidshänseende	186
9.4.1 Skyldighet att pröva arbetstagarens önskemål	187
9.4.2 Besked om ändringar av arbetstidens förläggning	188
9.5 Konsekvenser av förslagen.....	189
9.5.1 Hälsa och välbefinnande	190
9.5.2 Jämställdhet	191
9.5.3 Konsekvenser på företags- och verksamhetsnivå; påverkan på arbetsorganisation	192
9.5.4 Konsekvenser för små företag.....	195
9.5.5 Regionalpolitiska konsekvenser	196
9.6 Övertidsregleringen	196
Författningskommentarer	199
Förslag till lag om flexibel ledighet	199
Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480).....	205
Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)	207
Reservationer och särskilda yttrande	213
Referenser.....	253
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	259
Bilaga 2 Samhällsekonomiska effekter av en allmän arbetstidsförkortning.....	271
Bilaga 3 Demografisk utveckling – konsekvenser av en åldrande befolkning.....	387
Bilaga 4 EG-arbetstidsdirektiv.....	401

Sammanfattning

Kommitténs förslag

Detta delbetänkande innehåller förslag till ny lagstiftning om minskad arbetstid genom utökad ledighet och ändrad lagstiftning om semester och arbetstid.

Kommittén föreslår en lag om flexibel ledighet som ger arbetstagare rätt till ledighet motsvarande fem arbetsdagar varje år. Ledigheten införs successivt. Två dagar införs år 2004 och sedan utökas ledigheten med en dag per år under de följande tre åren. Lagen innebär att varje arbetstagare får en slags timbank hos sin arbetsgivare. Ledigheten beräknas i timmar och kan disponeras i såväl timmar som hela dagar. Längden på arbetsdagen avgör hur många timmars ledighet som går åt om arbetstagaren skall vara ledig en hel arbetsdag. Syftet med ledigheten är att den skall förläggas enligt arbetstagarens egna önskemål, t.ex. för att under en period minska arbetstiden per dag eller vecka. Ledigheten ger därmed varje arbetstagare möjlighet att påverka sina arbetstidsförhållanden. Arbetsgivaren skall kunna neka den förläggning av ledigheten som arbetstagaren önskar endast om den medför en störning av verksamheten, dvs. att problem uppkommer som inte kan lösas på ett rimligt sätt.

Vidare föreslås en ändring i semesterlagen, så att arbetstagare ges rätt att få de semesterdagar som överstiger fyra veckor samt sparade semesterdagar omvandlade till ledighet i del av dag. Syftet med ändringen är att arbetstagare skall ges fler valmöjligheter för användandet av semestern och att den semester som omvandlas till timmar skall kunna användas på samma sätt som ledighet enligt den nya lagen om flexibel ledighet. Sammantaget föreslås arbetstagare kunna ha högst 400 timmar inestående på timbanken.

Delbetänkandets tredje författningsförslag avser ändringar i arbetstidslagen. Förslaget syftar till ett mer korrekt genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv i svensk lag och att stärka enskilda

arbetstagare i arbetstidshänseende. Vad gäller EG-direktivet föreslås att arbetstidslagen tillförs nya bestämmelser som innebär att alla arbetstagare skall ha minst elva timmars dygnsvila per 24-timmarsperiod, att den genomsnittliga veckoarbetstiden begränsas till högst 48 timmar under en beräkningsperiod om fyra månader samt att arbetspassen för nattarbetande med särskilt ansträngande arbeten begränsas till högst åtta timmar. Dessa bestämmelser föreslås bli dispositiva inom ramen för lagens befintliga EG-spärrar. För att stärka den enskilde arbetstagaren föreslås att arbetsgivare åläggs en skyldighet att pröva önskemål om arbetstidens längd och förläggning. Vidare föreslås att arbetsgivare skall ge besked om ändringar i arbetstidens förläggning fyra veckor i förväg i stället för två veckor, vilket har gällt hittills.

Kommitténs överväganden

Om minskad arbetstid och ökat inflytande

Kommittén har haft i uppdrag att pröva olika metoder för en generell minskning av arbetstiden och lägga förslag om hur en sådan minskning bör genomföras. De metoder som har prövats är normalarbetstidsförkortning, dvs. en förkortning av veckoarbetstiden, och en utökad ledighet om fem dagar. Kommittén har gått igenom en rad olika aspekter på generella minskningar av arbetstiden och prövat om det går att finna några kvalitativa skillnader mellan de båda metoderna. De aspekter som prövats avser sociala och ekonomiska faktorer, såsom sambanden mellan arbetstidsförkortning och jämställdhet respektive arbetstagares hälsa samt ekonomiska konsekvenser av förkortningar av arbetstiden för enskilda individer, företag och samhälle. Kommittén konstaterar att om allt annat hålls lika, dvs. om jämförelsen avser arbetstidsminskningar som tidsmässigt är lika stora, går det inte att finna några tungt vägande skäl för att förorda den ena metoden framför den andra.

En central del i kommitténs överväganden har varit den samhällsekonomiska konsekvensanalys som Konjunkturinstitutet har gjort för kommitténs räkning. Analysen avsåg fyra olika sätt att minska arbetstiden: en förkortning av normalarbetstiden till 38 respektive 35 timmar per vecka samt en utökad ledighet om fem dagar i form av en utbyggd semesterledighet eller i form av en ny allmän ledighetslag.

Konjunkturinstitutet utgår i sin analys från att den ekonomiska tillväxten, mätt som ökning av bruttonationalprodukten (BNP), på lång sikt bestäms av produktiviteten och antalet arbetade timmar i ekonomin. Då produktiviteten på lång sikt inte bedöms påverkas av en förkortning av arbetstiden, blir det samlade antalet arbetade timmar i ekonomin avgörande för ekonomins tillväxtförutsättningar vid en arbetstidsreform. Generell förkortning av arbetstiden genom lagstiftning innebär färre arbetstimmar i ekonomin som helhet än vad som hade varit fallet utan en arbetstidsförkortning. Således blir utvecklingen av BNP på en relativt lägre nivå i jämförelse med situationen utan en arbetstidsreform. Ju mer arbetstiden förkortas, desto större blir de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Den demografiska utvecklingen som innebär att allt färre i arbetsför ålder skall försörja allt fler äldre medför att den ekonomiska tillväxten bedöms bli låg, sett ur ett historiskt perspektiv, även utan en förkortning av arbetstiden. Det ökade antalet äldre innebär också ett större behov av vård och omsorg. Denna utveckling innebär en påfrestning på den offentliga sektorns resurser. Kortare arbetstid innebär försämrade möjligheter att finansiera den offentliga sektorn, då arbete är den viktigaste basen för skatteintäkter.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av en generell lagstiftad förkortning av arbetstiden måste beaktas när förslag om förkortad arbetstid utformas. Kommittén kommer till slutsatsen att rådande samhällsekonomiska förhållanden gör att en relativt begränsad minskning av arbetstiden bör föreslås; en sänkning av normalarbetstiden till 39 timmar per vecka, alternativt en utökad ledighet om fem dagar per år. Sett över året ger dessa metoder ungefär lika stor minskning av arbetstiden. Kommittén anser att en metod att minska arbetstiden bör förordas som samtidigt möjliggör ett stärkt inflytande för enskilda arbetstagare att påverka sina arbetstidsförhållanden. Det föreslås att en modell med utökad ledighet väljs där enskilda arbetstagare ges betydande möjligheter att påverka förläggningen av ledigheten.

Det är framför allt två sätt för ledighetens införande som har diskuterats: en utbyggd semesterledighet till totalt trettio semesterdagar, respektive en ny lag som ger rätt till ledighet motsvarande fem lediga arbetsdagar. Utökad semesterledighet skulle sannolikt inte leda till att alla får del av reformen, eftersom den allra största delen av de offentliganställda redan har mer än tjugofem semester-

dagar enligt kollektivavtal. Avsikten med den ledighet som kommittén föreslår är en annan än syftet med semester. Den ledighet kommittén föreslår skall möjliggöra både minskad arbetstid och skapa förutsättningar för arbetstagare att påverka sina arbetstidsförhållanden genom förläggning av ledigheten vid tidpunkter som arbetstagaren önskar och tar initiativ till. Ledigheten skall kunna användas till att under perioder minska arbetstiden per dag eller vecka. Ledigheten skall också kunna tas ut som hela lediga dagar. Det större genomslaget på arbetsmarknaden och möjligheten till flexibel användning, gör att kommittén anser att ledigheten bör införas genom en ny lag; lag om flexibel ledighet. En central del i den nya lagen blir att arbetsgivaren skall kunna neka den förläggning av ledigheten som arbetstagaren önskar endast om den medför en störning av verksamheten. Arbetsgivarens bedömning av om störning uppstår kan prövas rättsligt.

Om flexibel användning av semesterledighet

Semesterledighet syftar till vila och rekreation. Semesterledighet räknas i hela dagar eller perioder av dagar. Om viss del av de befintliga semesterdagarna kan användas som ledighet i del av dag, kan arbetstagare få ytterligare ledig tid för flexibel användning. Kommittén föreslår därför att semester utöver fyra veckor samt sparad semester skall kunna omvandlas till ledighet i del av dag. Initiativet till sådan omvandling av semesterdagar skall tas av arbetstagaren. Rätten till semester i tjugofem hela dagar kvarstår därmed oförändrad. Om semesterdagarna omvandlas till ledighet i del av dag används den ledigheten på samma sätt som den lediga tid som införs i den nya lagen om flexibel ledighet.

Om ändringar i arbetstidslagen

EG:s arbetstidsdirektiv genomfördes i svensk lag år 1996 genom att avtalsfriheten i fråga om avvikelser från lagen begränsades. Genomförandet den gången var avsett som ett provisorium, i avvaktan på att den dåvarande arbetstidskommitténs översyn av hela arbetstidslagen skulle bli färdig. Eftersom det förslag till ny arbetstidslag som den dåvarande kommittén senare presenterade inte ledde till förändringar i lagstiftningen, kom den provisoriska

lagändringen att bli bestående. Våren 2002 skickade EU-kommissionen en s.k. formell underrättelse till regeringen angående det svenska genomförandet av EG-direktivet. Kommissionen anser att det svenska genomförandet av direktivet inte är korrekt på vissa punkter. Med anledning av kommissionens kritik och för att direktivet i övrigt skall bli korrekt genomfört i svensk lag, föreslår kommittén vissa ändringar i arbetstidslagen.

En ny bestämmelse införs som innebär att alla arbetstagare skall ha minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod. Kommittén anser att vilan skall förläggas nattetid så att det nuvarande principiella nattarbetsförbudet kan bibehållas. Tiden mellan kl. 24 och kl. 5 skall därmed alltid ingå i dygnsvilan. Möjligheten att avvika från nattarbetsförbudet bibehålls. En ny begränsning av veckoarbetstiden till högst i genomsnitt 48 timmar under en beräkningsperiod om fyra månader införs i lagen. 48-timmarsbegränsningen inkluderar jourtid. Kommittén framhåller emellertid att den delen av bestämmelsen kan behöva övervägas på nytt beroende på utvecklingen i fråga om direktivets innebörd på den punkten.

Det föreslås också att lagen tillförs direktivets bestämmelse om att arbetstiden för nattarbetande med särskilt ansträngande arbeten inte får överstiga åtta timmar inom den 24-timmarsperiod då nattarbetet utförs.

De nya EU-anpassade bestämmelserna föreslås bli dispositiva till förmån för kollektivavtal så långt direktivet medger.

Vidare föreslås vissa förtydliganden i lagens s.k. EG-spärrar för sådana avvikelser och för dispenser som meddelas av Arbetsmiljöverket. Förtydligandena innebär inga materiella förändringar.

I arbetstidslagen föreslås även två ändringar som syftar till att stärka den enskilde arbetstagaren och underlätta förenandet av yrkesarbete och familjeliv. Den ena av dessa ändringar gäller den tid som arbetsgivaren skall iaktta för besked om ändringar av arbetstidens förläggning innan ändringarna verkställs. Enligt den nuvarande lagen gäller att arbetsgivaren skall ge besked om en kommande ändring av arbetstidens förläggning två veckor i förväg, oavsett hur omfattande ändringen är. Kommittén föreslår att tiden förlängs till fyra veckor, men att sådant besked endast behöver ges inför ändringar av arbetstidens förläggning som kan påverka arbetstagarens förhållanden utanför arbetet, t.ex. en ändring av tiden för arbetsdagens början eller slut. Den andra ändringen innebär att lagen tillförs en bestämmelse som ålägger arbetsgivaren att

pröva arbetstagares önskemål om arbetstidens längd eller förläggning. Arbetstagarens önskemål skall tillgodoses om de enligt arbetsgivarens bedömning är förenliga med verksamhetens krav. Om önskemålen inte tillgodoses skall arbetsgivaren motivera sitt beslut.

Författningsförslag

Förslag till lag om flexibel ledighet

Inledande bestämmelser

1 § Arbetstagare har rätt till ledighet från sin anställning enligt denna lag. Från lagens tillämpning undantas dock arbetstagare som utför praktikarbete eller feriearbete samt anställningar som varar högst en månad. Vid beräkning av anställningstiden skall tidigare anställningar hos samma arbetsgivare medräknas om tiden mellan anställningarna inte överstiger två veckor.

2 § Avtal är ogiltigt i den utsträckning det upphäver eller inskränker arbetstagares rätt enligt denna lag.

Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation får dock göras avvikelser från 4–10 §§. I sådant kollektivavtal får också bestämmas vad som skall avses med genomsnittlig arbetsdag i 3 §.

Arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal som avses i andra stycket får tillämpa det även på arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen men vilka sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av något annat tillämpligt avtal.

Rätten till ledighet

3 § En arbetstagare har årligen rätt till ledighet motsvarande fem genomsnittliga arbetsdagar i den utsträckning sådan ledighet tjänats in enligt andra stycket.

Ledigheten tjänas in enligt grunderna för intjänande av semesterdagar med semesterlön i 7 § semesterlagen. Ledigheten bestäms i

timmar. Uppstår vid beräkningen av ledigheten brutet antal timmar avrundas det till närmast högre hel timma.

4 § Arbetstagarens inestående ledighet får uppgå till högst fyra hundra timmar.

Förläggning av ledighet

5 § En arbetstagare som vill ta ut ledighet skall anmäla detta till arbetsgivaren och ange sina önskemål om ledighetens förläggning.

Om arbetstagaren lämnar en sådan anmälan minst två månader i förväg skall arbetsgivaren förlägga ledigheten enligt arbetstagarens önskemål, såvitt det inte medför störning i verksamheten. Om arbetsgivaren nekar den förläggning av ledigheten som arbetstagaren önskar skall besked därom lämnas senast fyra veckor före ledighetens början.

Arbetsgivaren får inte förlägga ledighet på annat sätt än enligt arbetstagarens önskemål.

6 § Ledighet utöver fyra hundra timmar skall förläggas i anslutning till den semesterledighet som avses i 12 § semesterlagen, om inte annat har avtalats.

7 § Beslutar arbetsgivaren om permittering och skulle permitteringsperioden infalla under redan utlagd ledighet, skall ledighetens förläggning upphävas om arbetstagaren begär det. Motsvarande skall gälla vid uppsägning från arbetsgivarens sida om uppsägningen beror på förhållande som inte hänför sig till arbetstagaren personligen, dock inte i den utsträckning uppsägningstiden överstiger sex månader.

8 § Om arbetstagaren blir oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller sådan ledighet som enligt 17 § semesterlagen är semesterlönegrundande under redan utlagd ledighet, skall ledighetens förläggning upphävas om arbetstagaren begär det.

Lön under ledigheten

9 § För varje ledig timma som tas ut enligt denna lag skall arbetsgivaren betala den lön som skulle ha utgått om arbetstagaren hade utfört arbete (ledighetslön).

10 § Om arbetstagarens anställning upphör innan han har erhållit den ledighet som har intjänats enligt denna lag skall han erhålla den

lön för den inestående ledigheten som skulle ha utgått om ledigheten hade tagits ut vid tillfället för anställningens upphörande (ledighetsersättning).

Övergång av företag

11 § Arbetstagares rätt enligt denna lag påverkas inte av att ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet, övergår till en ny arbetsgivare genom en sådan övergång som omfattas av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Arbetstagares rätt påverkas inte heller av att ett företag eller en del av ett företag övergår till ny arbetsgivare i samband med konkurs.

Övergår arbetstagare till ny arbetsgivare inom samma koncern, skall han i ledighetshänseende ha samma rätt i den nya anställningen som han skulle ha haft i den tidigare. Detta förutsätter dock, att arbetstagaren inte erhåller ledighetsersättning av den tidigare arbetsgivaren och att han senast en månad efter anställningens upphörande ger besked till såväl den tidigare som den nye arbetsgivaren, att han önskar överföra intjänade förmåner till den nya anställningen.

I fall som avses i andra stycket är den nye arbetsgivaren berättigad att av den tidigare arbetsgivaren få ut ett belopp motsvarande den ledighetsersättning som denne annars haft att utge till arbetstagaren.

Skadestånd

12 § En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall till arbetstagaren utge, förutom den ledighetslön eller ledighetsersättning som arbetstagaren kan vara berättigad till, ersättning för uppkommen skada.

Vid bedömning av om och i vilken utsträckning skada har uppstått skall hänsyn tas även till arbetstagarens intresse av att erhålla ledigheten och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Om det med hänsyn till skadans storlek eller andra omständigheter är skäligt, kan skadeståndet nedsättas eller helt bortfalla.

Preskription

13 § Arbetstagare som vill fordra ledighetslön, ledighetsersättning eller skadestånd enligt denna lag skall väcka talan därom inom två år efter den omständighet inträffat som yrkandet hänför sig till.

Rättegång

14 § Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 april 2003.

Från och med den 1 april 2004 omfattar rätten till ledighet enligt 3 § motsvarande två genomsnittliga arbetsdagar. Från och med den 1 april 2005 omfattar rätten till ledighet tre genomsnittliga arbetsdagar, från och med den 1 april 2006 fyra genomsnittliga arbetsdagar och från och med den 1 april 2007 fem genomsnittliga arbetsdagar.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

Nuvarande lydelse

2 § Avtal är ogiltigt i den mån det innebär att arbetstagares rättigheter enligt denna lag upphäves eller inskränkes. Detta gäller dock ej, om annat framgår av lagen.

Avvikelse från 3, 9, 11, 16, 22, 23, 26, 29 och 30 §§ får göras med stöd av kollektivavtal som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Arbetsgivare, som är bunden av sådant kollektivavtal, av kollektivavtal i fråga som avses i 5 § andra stycket eller av kollektivavtal om avvikelse från 12, 19, 20 eller 21 §, får i angivna hänseenden tillämpa avtalet även på arbetstagare som ej är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen, under förutsättning att arbetstagaren sysselsättes i arbete som avses med avtalet

Föreslagen lydelse

2 § Avtal är ogiltigt i den mån det innebär att arbetstagares rättigheter enligt denna lag upphäves eller inskränkes. Detta gäller dock ej, om annat framgår av lagen.

Avvikelse från 3, 9, 11, 16, 22, 23, 26, 29 och 30 §§ får göras med stöd av kollektivavtal som på arbetstagersidan har slutits eller godkänts av organisation som är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. *I sådant kollektivavtal får också bestämmas vad som skall avses med genomsnittlig arbetsdag i 17 a § andra stycket.* Arbetsgivare, som är bunden av sådant kollektivavtal, av kollektivavtal i fråga som avses i 5 § andra stycket eller av kollektivavtal om avvikelse från 12, 19, 20 eller 21 §, får i angivna hänseenden tillämpa avtalet även på arbetstagare som ej är medlem av den

och ej omfattas av annat avtalslutande tillämpligt kollektivavtal. arbetstagarorganisationen, under förutsättning att arbetstagen sysselsättes i arbete som avses med avtalet och ej omfattas av annat tillämpligt kollektivavtal.

Förfogande över semesterdagar som del av dag

17 a § En arbetstagare som under ett semesterår har rätt till mer än tjugo semesterdagar med lön får förfoga över överskjutande sådana dagar som ledighet i del av dag. Även sparade semesterdagar får förfogas över på sådant sätt.

Vill arbetstagen att semesterdag skall omvandlas till ledighet i del av dag skall han underrätta arbetsgivaren om det senast i samband med att förläggningen av årets semesterledighet bestäms. Underrättelse behöver dock inte lämnas förrän arbetstagen har fått veta hur många semesterdagar med lön han har eller kan beräknas få rätt till. Semesterdagen omvandlas till det antal timmar som motsvarar arbetstagens genomsnittliga arbetsdag.

För de semesterdagar som enligt denna paragraf skall förfogas över som del av dag gäller bestämmelserna i 4-14 §§ lagen om flexibel ledighet (.....).

Övergångsbestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.

Rätten att omvandla sparade semesterdagar gäller inte sådana dagar som sparats före den 1 april 2004.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i arbetstidslagen (1982:673)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetstidslagen (1982:673)
dels att 2, 3, 7, 12, 13, 19 och 24 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 10 a, 12 a och
13 a.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 § Lagen gäller inte

1. arbete som utförs *i arbetstagarans hem eller annars* under sådana förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är ordnat,

2. arbete som utförs av arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor har företagsledande eller därmed jämförlig ställning eller av arbetstagare som med hänsyn till sina arbetsuppgifter har förtroendet att själva disponera sin arbetstid,

3. arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll,

4. fartygsarbete.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att lagen skall tillämpas i fråga om fartygsarbete som har undantagits från tillämpning av bestämmelserna om vilotid i lagen (1998:958) om vilotid för sjömän.

3 § Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation

3 § Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation

får göras antingen undantag från lagens tillämpning i dess helhet eller avvikelser från bestämmelserna i 5 och 6 §§, 7 § andra stycket, 8–10 §§, 12–14 §§ samt 15 § andra och tredje styckena. Vidare får raster bytas ut mot måltidsuppehåll genom sådana kollektivavtal.

Avvikelse från 8 §, 9 § andra och tredje styckena, 10 § och 13 § får göras även med stöd av kollektivavtal som har slutits av en lokal arbetstagarorganisation. Sådana avvikelser gäller dock under en tid av högst en månad, räknat från dagen för avtalets ingående.

En arbetsgivare som är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i första och andra styckena får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

Undantag och avvikelser från lagen enligt denna paragraf får göras endast under förutsättning att de inte innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av rådets direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. Lag (1996:360).

får göras antingen undantag från lagens tillämpning i dess helhet eller avvikelser från bestämmelserna i 5 och 6 §§, 7 § andra stycket, 8–10a §§, 12–14 § samt 15 § andra och tredje styckena. Vidare får raster bytas ut mot måltidsuppehåll genom sådana kollektivavtal.

Undantag och avvikelser enligt denna paragraf från 10 a § och 13-15 §§ får göras endast under förutsättning att de inte innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av rådets direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden. Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. Lag (1996:360).

7 § Med övertid förstås sådan arbetstid som överstiger ordinarie arbetstid enligt 5 § och jourtid enligt 6 §. Om annan ordinarie arbetstid eller jourtid gäller på grund av kollektivavtal som har tillkommit i den ordning som anges i 3 § första stycket, eller på grund av medgivande om avvikelse av Arbetsmiljöverket enligt 19 § 1, skall med övertid i stället förstås sådan arbetstid som vid

heltidsarbete överstiger ordinarie arbetstid och jourtid enligt avtalet eller medgivandet.

Vid beräkning av övertid skall *kompensationsledighet* eller annan ledighet som förläggs till arbetstagarens ordinarie arbetstid eller jourtid likställas med fullgjord ordinarie arbetstid respektive jourtid.

Vid beräkning av övertid skall ledighet som förläggs till arbetstagarens ordinarie arbetstid eller jourtid likställas med fullgjord ordinarie arbetstid respektive jourtid.

10 a § Den sammanlagda arbetstiden enligt 5, 6, 8 och 10 §§ får uppgå till högst 48 timmar per vecka i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader.

Vid beräkning av den sammanlagda arbetstiden enligt första stycket skall kompensationsledighet för jourtid som förläggs till arbetstagarens ordinarie arbetstid eller jourtid inte likställas med ordinarie arbetstid eller jourtid.

12 § Alla arbetsgivare som anlitar arbetstagare till arbete annat än tillfälligt skall lämna arbetstagarna besked om ändringar i fråga om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning minst två veckor i förväg. Sådant besked får dock lämnas kortare tid i förväg, om verksamhetens art eller händelser som inte har kunnat förutses ger anledning till det.

12 § Alla arbetsgivare som anlitar arbetstagare till arbete annat än tillfälligt skall lämna arbetstagarna besked om ändringar i fråga om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning minst *fyra* veckor i förväg. Sådant besked får dock lämnas kortare tid i förväg *vid mindre ingripande ändringar, eller* om verksamhetens art eller händelser som inte har kunnat förutses ger anledning till det.

12 a § Arbetsgivare skall pröva arbetstagares önskemål om arbetstidens längd och förläggning. Önskemålen skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav. Om önskemålen inte tillgodoses skall arbetstagaren underrättas om anledningen härtill.

13 § Alla arbetstagare skall ha ledigt för nattvila. I ledigheten skall ingå tiden mellan klockan 24 och klockan 5.

Avvikelse från första stycket får göras, om arbetet med hänsyn till dess art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter måste fortgå även nattetid eller bedrivs före klockan 5 eller efterklockan 24.

13 § Alla arbetstagare skall ha *minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod (dygnsvila). Undantag får göras tillfälligtvis, om det föranleds av något särskilt förhållande som inte har kunnat förutses av arbetsgivaren.*

I dygnsvilan skall inrymmas tiden mellan klockan 24 och klockan 5. Dygnsvilan får dock förläggas på annan tid under 24-timmarsperioden, om det är nödvändigt med hänsyn till arbetets art, allmänhetens behov eller andra särskilda omständigheter.

13 a § *Nattarbetande vars arbete innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning får inte arbeta mer än åtta timmar inom den 24-timmarsperiod när de utför nattarbete.*

Med natt avses varje period om minst sju timmar som omfattar perioden mellan klockan 24 och klockan 5. Med nattarbetande avses varje arbetstagare som normalt utför minst tre timmar av sitt dagliga arbete nattetid och

varje arbetstagare som troligen kommer att fullgöra en tredjedel av sin årsarbetstid nattetid.

19 § Kan kollektivavtal som avses i 3 § inte träffas får Arbetsmiljöverket, om det finns särskilda skäl,

1. medge avvikelser från 5 §, 6 §, 9 § andra och tredje styckena och 12 §,

2. medge undantag från 8 § vad avser begränsningen av övertidsuttag under en tid av fyra veckor eller under en kalendermånad,

3. medge ytterligare övertid utöver allmän övertid med högst 150 timmar under ett kalenderår,

4. medge ytterligare mertid utöver allmän mertid med högst 150 timmar under ett kalenderår,

5. medge avvikelser från 13 och 14 §§ samt 15 § andra och tredje styckena.

I den utsträckning det medges i rådets direktiv 93/104/EG får Arbetsmiljöverket också, om kollektivavtal som avses i 3 § inte kan träffas och om det finns särskilda skäl, medge avvikelser från 13–14 §§ samt 15 § andra och tredje styckena.

Arbetsmiljöverket beslut enligt denna paragraf får inte innebära att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av rådets direktiv 93/104/EG. Detta gäller även tillstånd enligt 9 § tredje stycket.

24 § Till böter döms en arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet har

1. utan att avvikelser har gjorts enligt 3 eller 19 § anlitat en arbetstagare i strid mot 5–10 eller 12–16 §§ eller brutit mot 11 § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 §,

1. utan att avvikelser har gjorts enligt 3 eller 19 § anlitat en arbetstagare i strid mot 5–10 a eller 12 § och 13–16 §§ eller brutit mot 11 § eller 12 a § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 §,

2. lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när Arbetsmiljöverket har begärt upplysningar eller handlingar enligt 21 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Kommitténs uppdrag

1.1 Bakgrund och förutsättningar

Under de senaste femton åren har olika arbetstidsfrågor, bl.a. frågan om arbetstiden bör förkortas, varit föremål för flera statliga utredningar¹. Med undantag för en viss EG-anpassning av arbetstidslagen år 1996 har emellertid arbetstidslagen inte ändrats sedan tillkomsten för tjugo år sedan. Den s.k. normalarbetstiden har sedan år 1973 varit 40 timmar per vecka. Inte heller vad gäller semester har det gjorts några grundläggande förändringar under senare år. Med undantag för en tillfällig ökning av semesterledigheten², har den omfattat tjugofem dagar sedan år 1978. Vissa andra ledighetsförmåner har dock byggts ut sedan dess, framför allt föräldraledigheten.

Under flera års tid har därmed arbetstidsområdet karaktäriserats av omfattande utredande och få materiella förändringar med avseende på arbetstidens längd och förläggning. Fokus i debatten har varierat något genom åren. Under första hälften av 1990-talet, då arbetslösheten var mycket hög, stod frågan om arbetstidsförkortning som ett medel för ökad sysselsättning i förgrunden. Ökande sjukskrivningar till följd av utbrändhet och arbetsskador samt stress såväl i arbetet som utanför har under senare år kommit att dominera diskussionen om arbetslivet i bred mening. Även här är arbetstidsfrågorna aktuella, både med avseende på arbetstidens längd och, kanske i än högre grad, möjligheten att påverka förläggningen av den egna arbetstiden – inflytande. Sedan 1970-talet har

¹ Följande betänkanden om olika arbetstidsfrågor har presenterats sedan slutet av 1980-talet: Arbetstid och välfärd (SOU 1989:53), Årsarbetstid – ny lag om arbetstid och semester (SOU 1992:27), EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet (SOU 1995:92) samt Arbetstid – längd, förläggning och inflytande (SOU 1996:145). Därtill presenterades år 2000 en rapport från en arbetsgrupp inom regeringskansliet med representanter från socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet, Kortare arbetstid – för och emot (Ds 2000:22). Vad gäller semesterfrågorna överlämnades i slutet av 1980-talet betänkandet Om semester (SOU 1988:54).

² Två ytterligare dagar infördes år 1991 och drogs tillbaka två år senare.

frågan om arbetstidsförkortning som ett sätt att främja jämställdheten mellan kvinnor och män varit aktuell i arbetstidsdebatten.

I viss kontrast till "stiltjen" på lagstiftningsfronten står utvecklingen på arbetsmarknaden. Sedan länge har vissa grupper av arbetstagare med betungande arbetsförhållanden, t.ex. skiftarbetare inom industrin, kortare normalarbetstid (eller mer korrekt "ordinarie arbetstid") än fyrtio timmar per vecka. Under senare år har arbetsmarknadens parter på vissa områden kommit överens om att ta ut en del av löneökningstrycket i form av minskad arbetstid. 1998 års avtalsrörelse blev något av ett genombrott för minskningen av arbetstiden genom kollektivavtal inom privat sektor. Efter 2001 års avtalsrörelse omfattas ca 800 000 arbetstagare av någon modell för avtalad minskning av arbetstiden och innan den nuvarande avtalsperiodens slut torde ca 900 000 arbetstagare omfattas.³

1.2 Uppdragets frågeställningar

Den beskrivna utvecklingen utgör bakgrund till denna kommittés tillsättande och uppdrag. I grund och botten har kommittén att hantera i princip samma politiska frågeställningar och motsättningar som arbetstidsutredningarna under 1980- och 1990-talen.

Det handlar om ekonomi: Har vi råd att förkorta arbetstiden? Hur mycket bör arbetstiden minskas? Som uppdraget är formulerat har emellertid inte kommittén att svara på frågan *om* arbetstiden skall minskas.

Uppdraget handlar i stället om *hur* en minskning bör genomföras. Två modeller skall jämföras med varandra: normalarbetstidsförkortning och utökad ledighet. Kommittén är också fri att pröva andra metoder. Det finns ett antal andra tänkbara "minskningsmodeller" och de kan vara riktade till särskilda grupper, t.ex. utbyggd föräldraledighet och föräldraförsäkring, eller av allmän karaktär såsom utökad semesterledighet, friår m.m. Kommittén diskuterade inledningsvis några andra modeller för minskning av arbetstiden, men stannade vid att utredningsarbetet i denna del bör fokusera på de två metoder som anges i direktivet normalarbetstidsförkortning och utökad ledighet med fem dagar.

Vad leder en arbetstidsförkortning till? Bättre livskvalitet och hälsa, ökad jämställdhet mellan män och kvinnor, högre sysselsätt-

³ SOU 2001:91 och Medlingsinstitutet [2001].

ning? Eller leder en förkortning till ekonomiska problem för företag och samhälle, brist på arbetskraft och sämre välfärd? Finns det egentligen några positiva samband mellan minskad arbetstid, förbättrad hälsa och jämställdhet?

Uppdraget aktualiserar också frågan om statens och arbetsmarknadens parter respektive roller. Är lag eller avtal bästa metoden att minska arbetstiden och i övrigt reglera arbetstidsförhållandena på arbetsmarknaden? Frågan kan sägas ha fått än större aktualitet med de senare årens avtalsutveckling. Växelspelet mellan lag och avtal är emellertid inget nytt. Historiskt har lagstiftaren vid ett flertal tillfällen genomfört arbetstidsreformer, som man inom vissa områden på arbetsmarknaden redan kommit överens om i kollektivavtal. Motivet har varit rättvisa mellan olika arbetstagargrupper, att alla skall få del av reformer som ur samhällelig synpunkt betraktas som viktiga och som vissa grupper redan tillförsäkrat sig genom avtal.

En fråga som i och för sig inte är ny, men som kommit att stå mer i förgrunden under senare tids debatt, handlar om den enskilde arbetstagarens möjlighet att påverka sina arbetstidsförhållanden. Kan den enskilde arbetstagarens inflytande stärkas och hur skall avvägningen mellan individ och verksamhet göras? Hur långt kan staten "lagstifta fram" ett inflytande för människor och finns det anledning att se olika på denna fråga beroende på hur minskningen av arbetstiden skall åstadkommas?

I anslutning till såväl frågan om minskad arbetstid som frågan om inflytande har kommittén inlett en diskussion om det i lagstiftningen bör införas en möjlighet för äldre arbetstagare att gå ned i arbetstid. I den frågan presenteras emellertid inga förslag i detta delbetänkande. Kommittén återkommer till frågan i det fortsatta utredningsarbetet.

Uppdraget innehåller även andra frågor. Kommittén skall föreslå ett tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv i svensk lag. Uppdraget att förtydliga genomförandet gäller framför allt arbetstidslagen och semesterlagen. I samband med frågan om arbetstidens längd skall regleringen av övertidsarbete ses över. Vidare skall prövas hur det i semesterlagen kan införas en möjlighet att ta ut viss del av semesterdagarna som del av dag. Lagen skall ses över i förenklingssyfte, bl.a. med avseende på bestämmelserna om intjänande av semester och semesterlönegrundande frånvaro. Slutligen skall kommittén pröva om det går att samordna arbetstids- och semesterlagarna med övriga ledighetslagar. Frågorna om för-

enkling av semesterlagen och samordning av lagar återkommer kommittén till i det fortsatta utredningsarbetet.

Kommitténs direktiv är fogade till detta betänkande som bilaga 1.

1.3 Arbetet hittills

Kommittén inledde sitt arbete med att behandla frågan om semester som del av dag. I ett delbetänkande⁴ i september förra året redovisades översiktligt ett antal överväganden, däremot lades inget förslag till lagändring. Skälet för detta var att kommittén ansåg att den delen av uppdraget så nära hänger samman med uppdragets övriga delar, t.ex. frågan om arbetstagares inflytande, att frågorna borde behandlas tillsammans. Frågan om semester som del av dag återkommer därför i detta delbetänkande.

Under perioden november 2001 – maj 2002 har i kommitténs regi fem skrifter om olika aspekter på arbetstidsfrågan givits ut.⁵ Skrifterna har syftat till att sprida information och stimulera en bred diskussion. För skrifternas innehåll har dess författare svarat. Kommittén har inte tagit ställning till innehållet.

1.4 Delbetänkandets innehåll och disposition

Detta delbetänkande innehåller författningsförslag på tre områden:

- ny lagstiftning i syfte att möjliggöra en minskad arbetstid,
- ändringar i semesterlagen för att möjliggöra att del av semestern tas ut som del av dag,
- ändringar i arbetstidslagen.

Delbetänkandet innehåller således kommitténs överväganden och förslag i frågan om minskning av arbetstiden, vilken metod som bör väljas för att åstadkomma minskningen och hur en ny lagstiftning i denna fråga föreslås bli utformad. En röd tråd i betänkandet är frågan om hur den enskilde arbetstagarens möjligheter att påverka sina arbetstidsförhållanden kan stärkas. Den nya lagstift-

⁴ SOU 2001:69.

⁵ Arbetstiden – lag eller avtal (SOU 2001:91), Arbetstiden – pengarna eller livet (2002:6), Arbetstiden – kortare arbetstid eller mer ledigt (2002:12), Arbetstiden – internationell jämförelse av arbetstid (SOU 2002:22) och Arbetstiden – livets gränser. En skrift om jämställdhets- och hälsoaspekter på arbetstidsförkortning (SOU 2002:49).

ningen som syftar till att möjliggöra en minskning av arbetstiden åtföljs sålunda av förslag som syftar till att stärka den enskildes ställning i detta avseende. Likaså föreslås den nya möjligheten i semesterlagen att omvandla del av semestern till ledighet i del av dag bygga på ett "individ- och inflytandeperspektiv". Det tredje författningsförslaget, ändringarna i arbetstidslagen, innehåller förslag till tydligare EU-anpassning av lagen. Även här föreslås emellertid åtgärder för att stärka den enskildes ställning i arbetstidshänseende.

Delbetänkandet är disponerat enligt följande. I kapitel 2 beskrivs dels statistiska uppgifter som visar faktisk arbetstid i Sverige och jämförelser med andra länder, dels huvuddragen i kollektivavtalsregleringen av arbetstider på arbetsmarknaden. I kapitlet redovisas också särskilda siffror som belyser övertidsarbetet i Sverige och resonerar om övertidsarbetets omfattning och orsaker.

I kapitel 3 redovisas vilka samband som finns mellan arbetstidsförkortning och olika ekonomiska och samhälleliga faktorer, såsom dessa beskrivs i ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig teori samt i forskning och empiriska studier. I kapitlet därefter försöker vi bedöma om det blir olika konsekvenser för enskilda individer, företag och offentliga verksamheter samt på samhällsnivå, av olika sätt att minska arbetstiden. I kapitel 5 redogörs för den samhälls-ekonomiska analys av fyra olika varianter av arbetstidsminskningar som Konjunkturinstitutet utfört för kommitténs räkning: en minskning av arbetstiden till 35 respektive 38 timmar per vecka samt en utökad ledighet om fem dagar i form av en utbyggd semesterledighet eller en ny allmän ledighetslag.

I kapitel 6 drar kommittén slutsatser av resonemangen i kapitel 3–5 vad gäller metod att minska arbetstiden. I detta sammanhang aktualiseras inflytandefrågan. I nästa kapitel redovisas ett förslag till ny lag som syftar till att möjliggöra minskad arbetstid och där inflytandefrågan är en viktig del. I kapitel 8 presenteras kommitténs överväganden om hur en möjlighet att omvandla semester till ledighet i del av dag kan införas i semesterlagen. Även här är som nämnts inflytandefrågan en viktig aspekt på lagändringen.

Avslutningsvis, i kapitel 9, redogörs för två typer av ändringar i arbetstidslagen. Dels de ändringar som föranleds av uppdraget att föreslå ett tydligare genomförande av EG:s arbetstidsdirektiv, dels ändringar som även de syftar till stärka enskilda arbetstagare i arbetstidshänseende. I kapitel 9 tas också frågan om ändrade övertidsregler upp till diskussion.

1.5 Återstoden av utredningstiden

De delar i uppdraget som inte tas upp i detta delbetänkande kommer att behandlas i kommitténs slutbetänkande i mars 2003. Då skall kommittén ta ställning till vilka ytterligare förändringar som kan göras i semesterlagen, dels i förenklingssyfte, dels i syfte att fullt ut genomföra även semesterbestämmelsen i EG:s arbetstidsdirektiv. I slutbetänkandet skall vi också redovisa våra överväganden vad gäller samordning av arbetstids- och semesterlagarna med övrig ledighetslagstiftning.

Som nämnts återkommer kommittén också i slutbetänkandet till en diskussion om de äldre i arbetskraften bör ges förbättrade möjligheter att gå ned i arbetstid.

2 Hur mycket arbetar vi?

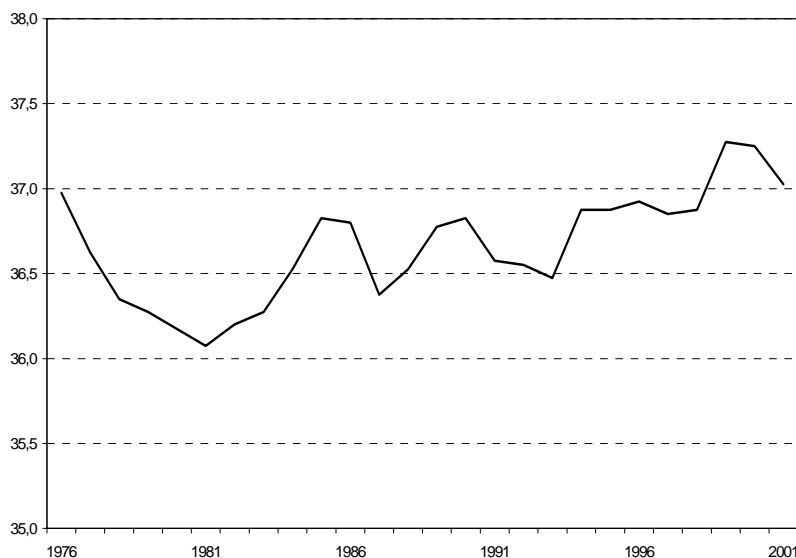
Detta kapitel beskriver hur mycket människor arbetar. Här redovisas utvecklingen av den faktiska arbetstiden under de senaste 25 åren och jämförelser av arbetstiderna i Sverige i förhållande till andra länder presenteras. Vidare redovisas två områden som påverkar den faktiska arbetstiden, övertidsarbete och sjukfrånvaro. Slutligen ges en beskrivning av minskningar av arbetstiden i kollektivavtal.

2.1 Utvecklingen av veckoarbetstiden

Det finns olika mått för att beskriva utvecklingen av den faktiskt arbetade tiden dvs. antalet arbetade timmar med hänsyn tagen till övertid och frånvaro. Veckoarbetstiden är summan av dagarbetstiden under en vecka. När arbetstiden ses på årsbasis, tas hänsyn till semester, föräldraledighet och andra lagstiftade ledigheter. I livsarbetstiden, slutligen, innefattas dessutom perioder av t.ex. militärtjänstgöring, studier och pension. I det sammanhang som arbetstiden behandlas i denna utredning, är veckoarbetstiden det mest relevanta måttet. Vidare finns skillnader mellan den faktiskt arbetade arbetstiden å ena sidan och den lagstadgade eller avtalade arbetstiden å andra sidan.

I diagram 2.1 presenteras utvecklingen av den veckovisa faktiskt arbetade tiden för anställda under perioden 1976 till 2001.

Diagram 2.1 Genomsnittlig faktiskt arbetad veckoarbetstid för anställda 16–64 år 1976–2001
Timmar per vecka



Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningar.

Diagram 2.1 visar att den genomsnittliga faktiskt arbetade veckoarbetstiden sjönk trendmässigt fram till 1980-talets första år. Minskningen var tämligen omfattande och uppgick till 0,9 timmar mellan åren 1976 och 1981. Denna minskning sammanhänger med ökningen av lagstiftade ledigheter under 1970-talets senare hälft, framför allt införandet av den femte semesterveckan 1978 samt ökningen av föräldraledigheten från 6 månader till 12 månader mellan 1974 till 1980.¹ Från 1981 är trenden att arbetstiden per vecka har ökat. Den uppgick 1999 och 2000 till 37,3 timmar, en ökning med 1,2 timmar från 1981. Under 2001 sjönk arbetstiden något och motsvarade 37,0 timmar i genomsnitt. Det är framför allt kvinnors ökade genomsnittliga arbetstid som är förklaringen. Sedan 1980-talets början har en stigande andel kvinnor ökat sin veckovisa arbetstid.²

¹ Bergström, J. & Olofsdotter, S. [2000].

² Ibid.

2.2 Jämförelse med andra länder

Beroende på skillnader i olika länders insamlings- och undersökningsmetoder är det nästan omöjligt att få ett tillförlitligt underlag för jämförelser när det gäller arbetstidens omfattning. Det bästa jämförelsematerialet erhålls i Labour Force Survey som produceras av EU-kommissionen samt OECD:s Employment Outlook. Även om dessa statistikredovisningar bygger på en enhetlig behandling av varje enskilt lands uppgifter, kvarstår problemet att länderna tillämpar olika definitioner och olika metoder för statistikinsamling. I det följande har bearbetad statistik från Labour Force Survey utnyttjats.

2.2.1 Genomsnittlig faktisk veckoarbetstid

Nedan visas den genomsnittliga faktiskt arbetade veckoarbetstiden för några länder inom och utom EU.

Tabell 2.1 Genomsnittlig faktisk veckoarbetstid år 2000
Timmar

	<i>Samtliga</i>	Kvinnor	Män
USA ¹	39,6	36,5	42,4
Japan ²	42,7	36,1	47,3
Tyskland	36,6	31,6	40,6
Storbritannien	35,5	29,5	40,7
Frankrike	36,8	33,6	39,5
Sverige³	35,7	33,0	38,3
Nederländerna	30,4	23,8	35,3
Norge	33,4	30,0	36,3

¹ Exklusive anställda inom jordbrukssektorn.

² Avser anställda i privat sektor.

³ Skillnaden mellan värdet i tabellen, 35,7 timmar för samtliga, och det värde på 37,3 timmar som redovisas i anslutning till diagram 2.1 uppkommer p.g.a. att det i Labour Force Survey ingår fler grupper i beräkningsunderlaget. I Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar ingår enbart anställda.

Källa: SOU 2002:22.

Det kan noteras att Sverige tillhör den grupp av länder som befinner sig i mellanskiktet när det gäller längden på medelarbetstiden. Till denna grupp hör också Tyskland, Frankrike och Storbritannien. I Norge är medelarbetstiden lägre och i

Nederländerna, där deltidsarbete är mycket utbrett, väsentligt lägre. USA och Japan har i alla avseenden betydligt längre arbetstider än de europeiska länderna.

Skillnaderna mellan män och kvinnor i olika länder avspeglar grundläggande skillnader i könsrelaterade förhållanden på arbetsmarknaden, exempelvis avseende hur stor andel av de båda grupperna som förvärvsarbetar samt andelen som arbetar deltid och deltidsarbetets genomsnittliga längd. I Sverige är andelen kvinnor i arbetskraften hög samtidigt som deltidsarbetet är tämligen utbrett. Vidare har kvinnor i Sverige ökat sin genomsnittliga arbetstid sedan första delen 1990-talet.

Veckoarbetstiden för svenska kvinnor ligger tillsammans med franska kvinnors veckoarbetstid på den högsta nivån i Europa. Även om svenska män arbetar förhållandevis mycket, 38,3 timmar i veckan, uppvisar Sverige den minsta skillnaden mellan kvinnor och män av samtliga länder.

2.2.2 Hur många – hur mycket?

Genom att visa hur stor andel av de anställda som arbetar olika många timmar per vecka, tillförs ytterligare en dimension när det gäller jämförelsen av arbetstid mellan Sverige och andra länder. Nedan redovisas fördelningen av olika faktiska veckoarbetstider.

Tabell 2.2 Genomsnittlig faktisk arbetstid per vecka för anställda, fördelning inom vissa timintervall

Procent

	-14 timmar	15-24 timmar	25-34 timmar	35-39 timmar	40-44 timmar	45-54 timmar	55- timmar
Spanien	3	9	14	12	53	8	2
Frankrike	3	9	10	50	12	11	4
Tyskland	6	9	7	33	31	10	5
EU	6	10	12	28	29	11	4
Sverige	5	11	19	10	39	13	3
Storbritannien	9	13	15	22	18	15	8
Finland	5	9	27	23	22	9	4
Danmark	9	13	24	33	9	9	3
Nederländerna	17	14	21	17	19	7	3

Källa: SOU 2002:22.

Det mest anmärkningsvärda i denna arbetstidsfördelning är att Sverige förefaller mer tudelat än andra länder. I Sverige finns stora grupper med en ganska lång veckoarbetstid, 40 till 44 timmar. Denna andel är väsentligt högre än i de flesta andra länder. Samtidigt finns i Sverige tämligen många med en veckoarbetstid på 25 till 34 timmar. I alla andra länder, förutom Spanien, är den grupp som arbetar 35–39 timmar i veckan större eller väsentligt större än i Sverige. Frankrike är exempel på ett land där hälften av samtliga anställda arbetar mellan 35 till 39 timmar per vecka samtidigt som andra veckoarbetstidsvolymerna är av begränsad omfattning.

I de följande avsnitten redogörs för två faktorer som påverkar den faktiskt arbetade tiden i olika riktning: övertid och sjukfrånvaro.

2.3 Övertid

Övertidsarbetets omfattning är en faktor som bidrar till en ökad faktisk arbetstid.

2.3.1 Varför förekommer övertid?

Övertidsarbete förekommer inom de flesta verksamheter. Enligt arbetstidslagen får högst 200 timmar övertid per år tas ut, med en begränsning till 50 timmar per månad. För att anpassa dessa bestämmelser till de förhållanden som gäller inom olika branscher kan möjlighet till ytterligare övertid överenskommas i kollektivavtal. EG:s arbetstidsdirektiv sätter den yttersta gränsen för hur mycket övertid som får tas ut. EG-direktivet behandlas i kapitel 9.

Syftet med att tillåta övertidsarbete är att verksamheter skall kunna klara tillfälliga ökningarna i produktionen eller att i övrigt klara av arbetstoppar. Övertidsarbetet är med andra ord en lösning som olika verksamheter kan tillgripa vid ett kortsiktigt ökat behov av arbetsmängd, så att inte flaskhalsar uppstår i produktionen.

Alternativet till att utnyttja övertid är att nyrekrytera personal på fast eller tillfällig basis. Skälen till att använda övertid i stället för nyrekryteringar är flera. Övertid ger företagen en möjlighet till flexibilitet i arbetskraftsutnyttjandet. Alla anställda arbetar inte övertid utan detta varierar mellan arbetstagarkategorier. Arbetskraften är inte homogen, vilket innebär att det inte är givet att en

arbetslös kan ersätta en viss person med viss kompetens vid behov av extra arbete. Tillgången på arbetskraft är inte heller jämnt fördelad över landet. Omställningskostnaden kan bli för hög för nyrekrytering vid korta tillfälliga behov av mer arbete. Företag inom vissa verksamheter kan även välja att erbjuda deltidsanställda att utöka sin arbetstid. För företag som producerar tjänster och service gäller att de har ett komplext förhållande till kunden eller beställaren, exempelvis genom att en tjänst eller service ofta är kopplad till en person som inte är utbytbar i verksamheten.

2.3.2 Betalt och obetalt övertidsarbete

Arbetstidslagen definierar begreppet övertid och anger det högsta tillåtna uttaget av övertid, utifrån det ordinarie veckoarbetstidsmättet. Ersättningen för övertidsarbetet regleras framför allt i kollektivavtal och ges antingen i form av pengar eller som ledig tid, kompensationsledighet. I vissa fall kan den anställde och arbetsgivaren, med stöd av kollektivavtal, komma överens om att särskild ersättning för övertid inte skall utgå. Den anställde erhåller i stället extra semesterdagar eller högre lön. Sådana överenskommelser förekommer framför allt för tjänstemän. Vissa högre tjänstemän omfattas inte heller av rätten till särskild övertidsersättning, utan erhåller i stället längre semester. Vid överenskommelser av detta slag förekommer det också att tjänstemannen undantas från reglerad arbetstid, dvs. att ingen registrering av arbetstiden sker.

Obetalt övertidsarbete verkar förekomma främst av två skäl. Ett skäl är att den anställde inte hinner med sitt arbete under ordinarie arbetstid utan sitter kvar på arbetsplatsen eller tar med arbete hem. Det andra är att den anställde befinner sig "i karriären" och känner att det förväntas, rätt eller fel, att han/hon arbetar mer än ordinarie tid.

2.3.3 Övertidens omfattning

Det mest illustrativa måttet på övertidens omfattning är dess andel av faktiskt arbetad tid, dvs. hur många procent av faktiskt arbetade timmar som utgörs av övertid. Vidare är det så att inte all övertid ersätts utan utförs av arbetstagaren utan betalning av olika skäl. För

deltidsarbetande kallas det arbete som utförs utöver överenskommet arbetstidsmätt för mertid.

I tabell 2.3 redovisas omfattningen av övertidsarbetet under 2001, fördelat på kön och facklig organisationstillhörighet.

*Tabell 2.3 Kalkylerad "sann" övertid och mertid för anställda
Årsmedeltal 2001, procent av faktisk arbetad tid*

	Övertid med ersättning	Mertid med ersättning	Övertid/mertid utan ersättning
Båda könen			
LO	2,9	0,6	0,2
TCO	3,4	0,3	1,3
SACO	3,6	0,2	3,3
Övriga	5,5	0,3	3,8
Ej anslutna	3,2	0,5	2,3
<i>Summa</i>	<i>3,3</i>	<i>0,4</i>	<i>1,3</i>
Män			
LO	3,7	0,1	0,2
TCO	4,7	0,1	2,0
SACO	4,0	0,0	3,7
Övriga	6,1	0,2	4,3
Ej anslutna	4,1	0,3	2,8
<i>Summa</i>	<i>4,1</i>	<i>0,1</i>	<i>1,7</i>
Kvinnor			
LO	1,7	1,3	0,2
TCO	2,5	0,5	0,8
SACO	3,2	0,6	2,8
Övriga	3,2	0,0	1,2
Ej anslutna	1,8	1,4	1,6
<i>Summa</i>	<i>2,2</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>

Anm.: Övertid och mertid avser huvudsysslan för åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningar, specialbeställt material.

Den betalda övertiden uppgår till drygt tre procent av den faktiska arbetstiden. Det gör drygt en timme på en fyrtyotimmarsvecka. Den obetalda övertiden uppgår till ca 1,3 procent. Mertidsarbetet har tämligen begränsad omfattning.

Det kan konstateras att vissa skillnader finns vad gäller arbetstagare som tillhör olika organisationer. Det betalda övertidsarbetet är något högre bland TCO- och SACO-an slutna jämfört med LO-an slutna. Det gäller i än högre grad för det obetalda övertidsarbetet, där SACO-medlemmar arbetar så mycket som 3,3 procent obetald övertid.

Övertidsarbetet är högre för män än för kvinnor. I genomsnitt arbetar män fyra procent betald övertid, vilket är det dubbla jämfört med kvinnor. Kvinnor arbetar dock väsentligt mer mertid, vilket förklaras av den högre andelen deltidsanställningar bland kvinnor jämfört med män. Män arbetar något mer obetald övertid än kvinnor.

Inom grupperna män och kvinnor finner man motsvarande fördelning vad avser organisationstillhörighet som för den totala populationen. Män inom TCO- och SACO-området arbetar mer betald övertid än manliga LO-medlemmar och väsentligt mer obetald övertid. Detsamma gäller för kvinnor, utom vad beträffar mertid som i stor utsträckning utförs av LO-an slutna kvinnor.

Statistikmetod

Statistiska centralbyrån (SCB) genomför kontinuerligt Arbetskraftsundersökningar (AKU). I dessa tillfrågas intervjupersonerna om vanligen arbetad tid samt faktisk arbetstid. Överstiger den faktiska arbetstiden den arbetstid som vanligen utförs uppstår övertid. Frågor ställs också om ersättningen för övertiden.

SCB har noterat en allvarlig brist i detta sätt att mäta övertiden. Det uppkommer av att det värde på faktisk arbetad tid som intervjupersonerna anger är ett netto som även innefattar eventuell frånvaro, t.ex. vid sjukdom. Förekomsten av övertid kan i värsta fall helt suddas ut av eventuell frånvaro under samma mätvecka. SCB:s slutsats är att ordinarie AKU därför generellt underskattar omfattningen av övertidsarbetet.

För att överkomma detta problem genomförde SCB under 1997 en evalueringsstudie som syftade till att beräkna hur stort mätfel som finns i ordinarie AKU. Det gjordes genom en enkätstudie till 18 000 personer där frågor om övertid respektive frånvaro ställdes var för sig. Resultaten i denna studie jämfördes sedan med resultaten i ordinarie AKU för 1997, varvid det kunde bestämmas hur mycket värdena i den senare måste räknas upp för att nå ett mått på "sann kalkylerad" övertid. Dessa omräkningsfaktorer har därefter applicerats på ordinarie AKU 2001. I tabell 2.3 visas ett resultat av ordinarie AKU 2001, korrigerad med dessa omräkningsfaktorer.

2.3.4 Hur många arbetar övertid?

Förutom övertidens omfattning kompletteras bilden med förekomsten eller utbredningen av övertidsarbete bland de anställda. Tabell 2.4 visar hur stor andel av de anställda som arbetat övertid under mätveckan, fördelat på kön och facklig organisation.

*Tabell 2.4 Andel anställda som arbetar övertid och mertid
Årsmedeltal 2001, antal respektive andel av antal anställda (procent)*

	Samtliga anställda, antal	Övertid med ersättning	Mertid med ersättning	Övertid/mertid utan ersättning
Båda könen				
LO	1 494 100	6,4	0,9	0,3
TCO	1 005 500	8,5	0,8	2,7
SACO	381 300	9,0	0,6	6,8
Övriga	81 400	11,3	0,4	5,6
Ej anslutna	732 400	7,9	1,1	4,6
<i>Summa</i>	<i>3 694 700</i>	<i>7,6</i>	<i>0,9</i>	<i>2,6</i>
Män				
LO	777 800	9,5	0,2	0,4
TCO	376 700	11,7	0,2	4,4
SACO	194 900	10,7	0,1	8,4
Övriga	68 900	12,1	0,2	6,2
Ej anslutna	420 400	10,0	0,6	5,9
<i>Summa</i>	<i>1 838 700</i>	<i>10,3</i>	<i>0,3</i>	<i>3,5</i>
Kvinnor				
LO	716 300	3,1	1,6	0,3
TCO	628 800	6,5	1,1	1,7
SACO	186 400	7,3	1,0	5,1
Övriga	12 500	6,7	1,6	2,1
Ej anslutna	312 000	4,9	1,8	3,0
<i>Summa</i>	<i>1 856 000</i>	<i>5,0</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>

Anm.: Övertid och mertid avser huvudsysslan för åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningar, specialbeställt material.

Av nästan 3,7 miljoner anställda arbetar 7,6 procent betald övertid. Andelen för män, ca 10 procent, är dubbelt så hög som för kvinnor. Förekomsten av mertidsarbete är begränsad. 1,4 procent av

anställda kvinnor arbetar mertid och 2,6 procent av de anställda arbetar obetald övertid eller mertid. Även vad gäller det obetalda övertids- och mertidsarbetet är andelen män dubbelt så stor som andelen kvinnor, 3,5 procent.

Fördelningen på facklig organisation följer tämligen väl det mönster som kunde iakttas när det gäller övertidens omfattning. Bland centralorganisationer har TCO och SACO högre andelar av sina medlemmar som arbetar såväl betald som obetald övertid. Vad avser den obetalda övertiden har SACO en andel som väsentligt överstiger de övrigas.

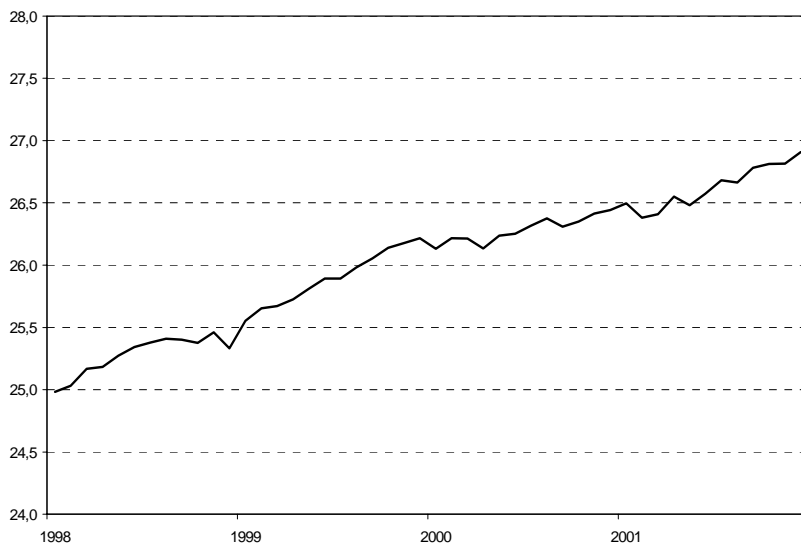
2.4 Sjukfrånvaro

Utvecklingen av sjukfrånvaron är relevant i detta sammanhang eftersom sjukfrånvaro minskar den faktiska arbetstiden.

2.4.1 Sjukfrånvarons längd

Sjukfrånvarons längd per sjukfrånvarande är en viktig variabel för att avgöra den faktiska arbetstiden. Mättet visar hur många timmar per vecka som den sjuke har varit frånvarande. Utvecklingen av denna variabel redovisas i diagram 2.2.

*Diagram 2.2 Sjukfrånvarons längd per sjukfrånvarande enligt Arbetskraftsundersökningar, 12 månader glidande medelvärden
Timmor per vecka*



Amn.: Diagrammet baseras på uppgifter i Arbetskraftsundersökningarna som beskriver förhållanden under en regelbundet återkommande mätvecka då intervjuer genomförs. Diagrammet visar således hur stor del av denna mätvecka som de personer som uppgav sig vara sjuka, var frånvarande.

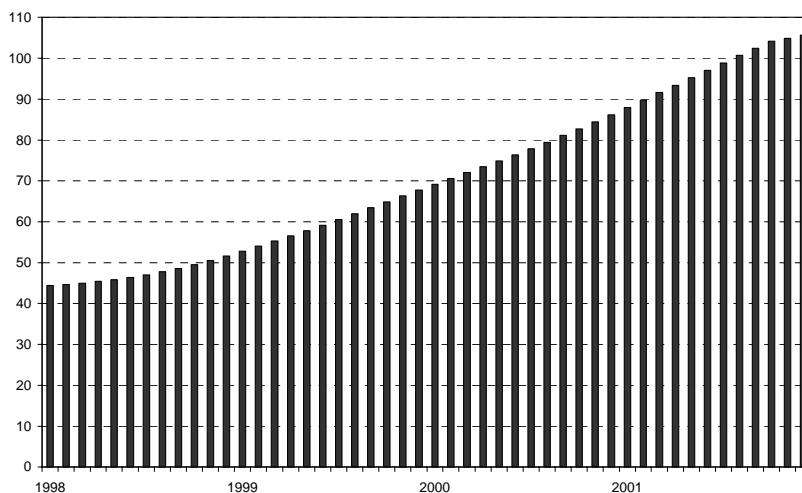
Källa: Regeringens proposition 2001/02:100, egen bearbetning.

Av diagrammet framgår att sjukfrånvarons längd per sjukfrånvarande har ökat från 25 timmar till nästan 27 timmar per vecka under perioden från 1998 till 2001, en ökning med åtta procent.

2.4.2 Långa sjukskrivningar

Den kanske mest dramatiska utvecklingen när det gäller ohälsan rör de långa sjukskrivningarna. I diagram 2.3 visas utvecklingen av antalet personer som har varit sjukskrivna längre än ett år.

Diagram 2.3 Sjukskrivningar som varat längre än ett år enligt Riksförsäkringsverket, 12 månader glidande medelvärden
Tusentals personer



Källa: Regeringens proposition 2001/02:100, egen bearbetning.

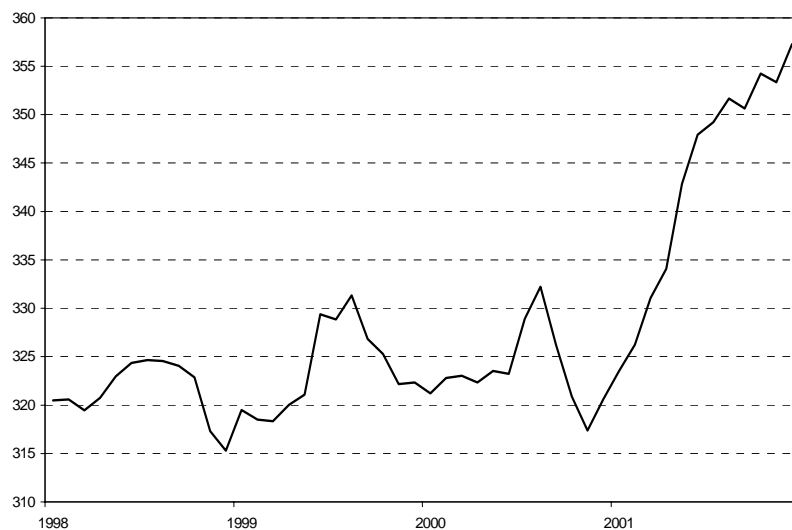
Antalet personer som har varit sjukskrivna längre än ett år, har mer än fördubblats under fyraårsperioden mellan 1998 och 2001 och är i dagsläget uppe i drygt 110 000 personer.

Effekten av att såväl sjukfrånvarons längd som antalet personer med långa sjukskrivningar har ökat, innebär en minskning av den faktiska arbetstiden.

2.4.3 Sjuka utanför arbetskraften

Ohälsa för även med sig att människor lämnar arbetskraften. Detta har ingen direkt påverkan på faktiskt arbetad tid hos anställda. Däremot påverkas arbetsmarknaden i stort genom att utbudet av arbetskraft sjunker. Som framgår av diagram 2.4 har utvecklingen av antalet sjuka utanför arbetskraften varit dramatisk under det senaste året, då antalet har ökat med nästan 40 000 personer.

Diagram 2.4 Sjuka utanför arbetskraften enligt Arbetskraftsundersökningar, 3 månader glidande medelvärden
Tusental personer



Källa: Regeringens proposition 2001/02:100, egen bearbetning.

2.5 Slutsats – faktisk arbetstid

Medelarbetstiden per vecka är ca 37 timmar. En trendmässig ökning av medelarbetstiden har skett sedan början av 1980-talet, även om årsvisa fluktuationer har förekommit. I Sverige är den faktiskt arbetade veckoarbetstiden ungefär lika lång som i flera jämförbara europeiska länder. Det är dock många i Sverige som arbetar 40 timmar eller mer samtidigt som en stor grupp arbetar 25 till 34 timmar. I andra europeiska länder har utvecklingen inneburit att de flesta arbetar mellan 35 och 39 timmar. Övertiden i Sverige utgör totalt sett cirka fyra procent av den faktiskt arbetade tiden. Tjänstemannagrupperna står för merparten av övertidsarbetet, såväl det betalda som det obetalda. Män arbetar mer övertid än kvinnor. Kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män.

Sjukfrånvaron har ökat markant under de senaste fyra åren. Det har skett dels genom att sjukfrånvarons längd har ökat och dels genom att antalet långa sjukskrivningar har stigit.

2.6 Arbetstidsreglering i kollektivavtal

Regleringen av arbetstidens längd och förläggning är i den svenska lagstiftningen i stort sett helt semidispositiv. Det betyder att de centrala parterna på arbetsmarknaden är fria att söka lösningar som är anpassade till olika verksamheters särskilda förutsättningar. Parterna kan dessutom i de centrala riksavtalen överenskomma om i vilken omfattning lokala parter och/eller den enskilde anställda och arbetsgivaren kan träffa överenskommelser om andra lösningar.

Det är av stor betydelse för lagstiftaren att ha grund för att bedöma hur en ändring av lagstiftningen kan hanteras i förhandlingssystemet. För att få en bred översikt över kollektivavtalens regler om arbetstider och ledighet samt för att få ett underlag för hur lagändringar påverkar existerande kollektivavtalslösningar, har sekretariatet genomfört en undersökning för att få en sammanställning över gällande arbetstidsregler i de centrala kollektivavtalen vid årsskiftet 2001/2002.

I undersökningen ombads de fyra huvudorganisationerna på arbetsgiversidan att vidarebefordra ett enkelt frågeformulär till alla medlemmar som är bärare av ett riksavtal. Formuläret innehöll frågor om faktiska uppgifter i kollektivavtalen. Frågorna avsåg avtalens regler om arbetstidens längd och avtalade ledigheter. Frågor om förhandlingsregler såsom stupstockar och uppgifter om olika ersättnings storlek omfattades inte av formuläret.

Uppgifter avseende 88 olika riksavtal, vilket motsvarar 1,5 miljoner anställda, har inkommit till sekretariatet. I dessa ingår inte uppgifter om anställda som arbetar under lokala avtal, s.k. "hängavtal" som är likalydande med riksavtalet. Uppgifter om hur många dessa är saknas i den svenska statistiken. Det innebär att undersökningen inte är heltäckande. Alla viktigare avtal ingår dock i undersökningen och det är sannolikt att övriga avtal inte avviker på principiella punkter. Det är därför möjligt att dra kvalitativa slutsatser om de regler om arbetstider som idag gäller i kollektivavtalen.

Det kan konstateras att arbetstidslagen och semesterlagen är starkt normerande när det gäller arbetstidens och ledigheternas längd, trots parternas stora frihet att söka andra lösningar. Två viktiga undantag finns dock. Det gäller semesterns längd inom den offentliga sektorn och omfattningen av så kallad betald ledig tid inom framför allt industrisektorn.

2.6.1 Arbetstid per vecka

Arbetstidslagens regler om 40 timmars arbetsvecka tolkas inom i stort sett samtliga avtal som 40 timmar per helgfri vecka. Detta betyder att arbetstiden i genomsnitt är 38,5 timmar per vecka i års-genomsnitt, om hänsyn tas till helgdagar som infaller på vardagar.

Ett litet antal avtal, inom framför allt den offentliga sektorn, innehåller regler om kortare arbetstid än 40 timmar per helgfri vecka. De avtal som reglerar skiftarbete innehåller en kortare arbetstid för intermitterent och kontinuerliga 3-skift. Vanligt är i genomsnitt 38/36 timmar vid intermitterenta skift och 36/34 timmar vid kontinuerliga skift. Vid tvåskift är arbetstiden i regel 38 timmar per vecka i genomsnitt.

2.6.2 Semesterns längd

Semestern är 25 dagar per år för i princip hela den privata arbetsmarknaden, dvs. motsvarande semesterlagen. Inom den offentliga sektorn är semestern längre, på den kommunala sidan upp till 32 dagar och på den statliga upp till 35 dagar. Semesterns längd ökar i båda fallen från 25 dagar och uppåt med den anställdes ålder. Omkring 97 procent av de statligt anställda och 74 procent av de anställda i kommuner och landsting har mer än 25 dagars semester

I och med "Avtal 2001" har det inom den kommunala och den landstingskommunala sektorn införts regler som gör det möjligt för de anställda att ta ut semesterdagar utöver 25 som ledighet under del av dag.

2.6.3 Annan "betald ledighet"

Under mitten av 1980-talet ställde de fackliga organisationerna krav på en förkortning av arbetstiden för tvåskiftsarbete, på samma sätt som tidigare skett för treskiftsarbete. Kravet var 38 timmar per vecka. Inom verkstadsindustrin, där de anställda i första hand drev kravet, var arbetsgivarnas motstånd inledningsvis starkt. Arbetsgivarna hävdade att kostnaderna för en arbetstidsförkortning, som också innebar en kortare drifttid, var för stora.

Lösningen som parterna enades om var innovativ och har kommit att starkt påverka diskussionen om minskad arbetstid under hela 1990-talet. Lösningen var en arbetstidsbank med

kompenstationstid där varje vecka på tvåskift gav en rätt till två timmars betald kompenstationsledighet. Resultatet blev att driftstiden låg kvar på 40 timmar men att varje anställd upparbetade ett tillgodohavande på två timmar betald ledig tid per arbetad vecka.

Lösningen uppfattades av många anställda som positiv. Det gav ”en trygghet att ha timmar på banken” som kunde användas vid ett senare tillfälle. När de fackliga organisationerna inom industrin i mitten av 1990-talet krävde en förkortning av arbetstiden också för dagtidsanställda låg kompromissen från tvåskiftsarbete nära till hands.

Från 1995 års avtalsrörelse då systemet infördes för dagtidsanställda under verkstadsavtalet har denna lösning spritt sig i de följande två avtalsrörelserna till allt fler avtalsområden. De detaljerade tekniska lösningarna i avtalen har dock blivit allt mer olika mellan avtalsområdena även om den grundläggande tanken från tvåskiftslösningen består, nämligen att arbetad tid ger en upparbetad rätt till betald ledighet.

Avtalens omfattning och innehåll

Olika varianter av system, där den anställde upparbetar en annan rättighet än lön för varje arbetad timme, har efter avtalsrörelsen år 2001 införts inom hela industrisektorn samt inom byggsektorn. Efter 2001 års avtalsrörelse omfattas omkring 800 000 arbetstagare av någon form av avtalad arbetstidsminskning och när avtalsperioden är slut kommer troligen 900 000 arbetstagare omfattas³. Viktiga områden som inte omfattas av denna form av avtal är privat service samt den offentliga sektorn.

När den nu löpande avtalsperioden är slut blir den vanligaste omfattningen av annan betald ledighet 3 procent på lönesumman, vilket motsvarar cirka sex betalda lediga dagar per år. Variationer finns beroende på när systemen började byggas upp inom olika avtalsområden. Avsättningen till systemen sker i samtliga fall med en takt av 0,5 procentenheter av löneutrymmet per år.

Vad gäller de avtalade ledighetssystemen finns fyra viktiga skillnader i förhållande till den ledighet som semesterlagen ger rätt till: det är endast arbete som kvalificerar till ledighet, ersättningen är densamma som vid arbete, ledigheten kan tas ut som timmar,

³ SOU 2001:91 och Medlingsinstitutet [2001].

dvs. som del av dag. Slutligen innehåller avtalen inga regler som stärker den enskildes rätt att förlägga den lediga tiden om inte arbetsgivaren samtycker. Arbetsgivaren kan å andra sidan inte lägga ut ledighet utan den anställdes samtycke.

Systemen ger även möjlighet för arbetstagaren att ta ut den upparbetade tiden på annat sätt än genom en minskning av arbetstiden. Avtalen innehåller flera olika lösningar, men det finns två principiella metoder utöver betald ledig tid. Den första innebär att den anställde årligen, eller efter att ha sparat en viss mängd ledig tid, väljer att avsättning inte skall ske till timbanken utan att lönen skall höjas med motsvarande belopp. Den andra innebär att arbetstagaren kan välja att avsättning görs till en privat pensionsförsäkring, som kan falla ut som del- eller förtidspension.

2.6.4 Slutsats – arbetstid i kollektivavtal

Slutsatsen är att arbetstidslagen och semesterlagen fortfarande har en stark normerande effekt på arbetstidens längd. Historiskt har den viktigaste avvikelser varit semesterns längd inom den offentliga sektorn. Under de senaste åren har det dock skett en förändring när det gäller omfattningen av rätten till betald ledighet för i första hand anställda inom industrin med 40 timmars arbetsvecka, dvs. normal dagarbetstid.

3 Minskad arbetstid – samband och effekter

I arbetstidsdebatten framförs olika argument för en förkortad arbetstid, där de vanligaste argumenten anges nedan¹:

- **Individernas önskemål**, det vill säga att arbetstagarna vill ha mera fritid. Många individer skulle förmodligen uppleva en ökad livskvalitet vid kortare arbetstid i och med att ökad fritid ger mer utrymme för social samvaro och avkoppling. Stora skillnader råder dock mellan olika individers preferenser.
- **Hälsoskäl**, det vill säga att arbetskraften skulle få en bättre hälsa vid sänkt arbetstid. Kortare arbetstid kan sannolikt medföra bättre hälsa för vissa grupper på arbetsmarknaden. Det finns emellertid inga vetenskapliga belägg för ett generellt samband mellan arbetstidens längd och hälsan.
- **Jämställdhetsskäl**, det vill säga en jämnare fördelning mellan könen av det avlönade och oavlönade arbetet. Möjligheterna för arbetstagare att kombinera yrkesliv och familjeliv har också betydelse.
- **Sysselsättningsskäl**, det vill säga att antalet sysselsatta personer ökar och antalet arbetslösa minskar om en generell förkortning av arbetstiden genomförs. Ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet är i dagsläget inte de mest framträdande argumenten för en arbetstidsförkortning, men diskussionen om det finns ett samband eller ej är ständigt aktuell.

I detta kapitel belyses de olika argumenten som förekommer i debatten. Samband mellan arbetstidens längd och olika faktorer på

¹ Se t.ex. Anxo, D. [1999] och Bergström, J. & Olofsdotter, S. [2000] för en översikt av debatten om arbetstiden.

arbetsmarknaden analyseras. Relevanta faktorer rör såväl ekonomiska som sociala samband. Argumenten i debatten grundas ofta på situationen för den enskilde individen, vilket innebär ett snävt synsätt. I samhället finns ett antal olika individer och hur varje enskild individ agerar påverkar andra individer, företaget eller verksamheten som individen arbetar i samt samhället som helhet. Konsekvenserna av arbetstidens längd och därmed effekterna av en förkortad arbetstid skiljer sig åt beroende på ur vilken synvinkel ett visst samband analyseras. För att analysen av samband och effekter vid en minskad arbetstid skall bli så heltäckande som möjligt, görs beskrivningen i detta kapitel utifrån individens, företagets eller organisationens samt samhällets perspektiv. Avslutningsvis redovisas några empiriska studier för att ge en bild av samband och effekter vid några genomförda arbetstidsförkortningar.

Beskrivningen i detta kapitel utgår till stor del från samband och effekter vid en förkortad normalarbetstid. Orsaken till denna begränsning är att forskningen på arbetstidsområdet främst behandlar normalarbetstidsförkortningar. Skillnader beträffande samband och effekter av en minskad arbetstid genom förkortad normalarbetstid respektive utökad ledighet diskuteras i kapitel 4.

3.1 Individen

Ur ett historiskt perspektiv har individen successivt kunnat få en höjd levnadsstandard tack vare hög ekonomisk tillväxt. Den ökade levnadsstandarden har till viss del tagits ut i form av ökad lön och till viss del i form av kortare arbetstid. Utökad antal semesterdagar har främst motiverats av rättviseskäl för att utjämna mellan olika fördelaktiga villkor i kollektivavtal. Därtill har ledigheter som har varit riktade till en särskild grupp och med ett särskilt syfte införts och utökats. Arbetstiden har minskats genom successiva förkortningar av veckoarbetstiden, ökat antal semesterdagar samt en utbyggnad av olika ledigheter såsom föräldra- och studieledighet.

Avsnittet behandlar hur arbetstidens längd påverkar individen. Förenklat kan sägas att individens liv består av arbetstid och fritid. Inom fritidens ram skall allt annat på sidan om lönearbetet rymmas såsom umgänge med familj och vänner, omsorg om barn och andra anhöriga, vård av det egna hemmet, handla och laga mat, resor till och från arbetet samt fritid i form av vila och rekreation. För att en individ skall uppleva välbefinnande krävs att det råder balans mellan

tid för arbete och tid för fritid. En allmän uppfattning är ofta att om arbetstiden minskas, ökas välbefinnandet eftersom mer tid blir över till fritid. Detta gäller dock endast under förutsättning att tiden med fritid upplevs som mer meningsfull än tiden i arbete. Det kan också vara så att om tiden för arbete blir för kort, förlorar arbetet meningsfullt innehåll och blir dessutom svårare att utföra på ett bra sätt. Vad som är rätt och fel är inte enkelt att utvärdera och varje enskild individ har olika preferenser. Avsikten med detta avsnitt är att belysa en rad centrala aspekter på det individuella planet.

3.1.1 Privatekonomin påverkar agerande

Om individen vill ta ut ökad välfärd i form av mindre arbetstid eller ökad ledighet i stället för högre lön avgörs rimligen av individens arbetssituation samt om individen har ekonomiskt utrymme att avstå en del av löneökningen. Hushållens ekonomi påverkas av om det finns en eller två inkomster samt av den totala disponibla inkomstens storlek. Även om en arbetstidsförkortning införs genom lagstiftning så att den skall komma alla till del, kan vissa individers privatekonomi medföra att de tvingas arbeta mer än normal arbetstid genom övertidsarbete eller "extraknäck". Det faktum att förkortad arbetstid i allmänhet medför en relativt lägre årsinkomst kan också medföra att individernas krav på höjd lön kan bli starkare. Flera olika skäl gör att det är rimligt att förvänta sig att lönekraven kan bli starka: arbetstagaren har vant sig vid en viss löneökningstakt och har svårt att se en svagare löneutveckling i samband med att arbetstiden förkortas, arbetstagarens ekonomi har försämrats till följd av arbetstidsförkortningen och arbetstagaren upplever att samma arbete utförs som tidigare men i ett högre tempo, dvs. att samma jobb görs på kortare tid. Här har arbetsmarknadens parter en mycket viktig roll att fylla. Löneökningar utöver löneökningstrymnet med justering för den minskade arbetstiden, verkar inflationsdrivande och får således återverkningar på hela ekonomin (se vidare under Samhället).

Individens inkomstutveckling

Arbetstagarens privatekonomi påverkas av hur lönen utvecklas vid en arbetstidsförkortning. Inom ekonomisk teori är graden av lönekompensation i samband med en förkortad arbetstid av stor vikt. Förenklat kan begreppet lönekompensation beskrivas genom de två ytterligheterna full lönekompensation respektive utebliven lönekompensation.²

Full lönekompensation innebär att arbetstagarens timlön justeras upp i samband med att arbetstiden kortas så att årsarbetsinkomsten inte påverkas av att antalet arbetade timmar är lägre än vad som skulle ha varit fallet utan arbetstidsförkortningen. Vid utebliven lönekompensation sker ingen uppjustering av timlönen i samband med att arbetstiden kortas, vilket resulterar i att arbetstagaren får en lägre årsinkomst än vad som hade varit fallet med oförändrat antal arbetade timmar. Eftersom lönerna i Sverige fastställs genom avtal mellan arbetsmarknadens parter, kommer graden av lönekompensation i verkligheten troligen bli någonstans mellan de två ytterligheterna.³

Eventuell lönekompensation vid en förkortad arbetstid utgör emellertid endast en del av de faktorer som bestämmer hur löneutvecklingen ser ut för arbetstagaren. Arbetstagarens löneutveckling påverkas till stor del av utfallet av förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Det löneökningstrymme som finns i företaget påverkas av produktiviteten i företaget, dvs. hur mycket som kan produceras med givna resurser. Arbetstagarnas löneutveckling är samtidigt ett sätt att stimulera en fortsatt produktivitet utveckling, genom att motiverad arbetskraft generellt sett presterar bättre. Prisutvecklingen i ekonomin har också betydelse för löneutvecklingen. En annan viktig faktor för löneökningar är relationen mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft, där arbetskraftsbrist medför att löneökningarna blir relativt större.

När arbetstiden förkortas kommer arbetsmarknadens parter att väga in den förkortade arbetstiden, och därmed ökade fritiden, som en fördel för arbetstagaren. Detta innebär att resultatet av förhandlingarna rimligen innebär att löneutvecklingen blir relativt lägre när arbetstiden har förkortats än den skulle ha blivit vid oförändrad arbetstid. Arbetstagaren kommer att få fortsatta löneökningar,

² Se t.ex. Eriksson, S. [1996] för en teoretisk beskrivning av lönekompensation.

³ Empiriska studier visar på att löneökningar uppstår i samband med arbetstidsförkortning, se t.ex. Hunt, J. [1999] och Nordström Skans, O. [2001].

givet att det finns företagsekonomiskt utrymme för det, men de blir något lägre än de hade kunnat bli utan en minskning av arbetstiden.

Lönekompensation

Fullständig lönekompensation innebär att arbetstagarens löneökningstakt inte påverkas av att antalet timmar är lägre. Årsinkomsten blir densamma som den hade varit vid oförändrat antal arbetade timmar. Kostnaden för det lägre antalet arbetstimmar övervältras i detta fall från arbetstagaren till arbetsgivaren.

Utebliven lönekompensation innebär att löneökningstrycket för arbetstagaren minskar motsvarande värdet av det färre antalet arbetstimmar. Arbetstagaren får en mindre löneökning än vad som hade varit fallet om arbetstiden hade varit oförändrad. Kostnaden för minskningen av arbetstimmar bärs i detta fall av arbetstagaren.

Även personer som inte arbetar påverkas av lönernas genomsnittliga utveckling, då pensioner och flera transfereringar till hushållen är inkomstbaserade. Detta gäller såväl de transfereringar som grundar sig på hushållets inkomst såsom bostadsbidrag, som transfereringar som baseras på den generella löneutvecklingstakten i ekonomin.

För individer och hushåll innebär en utebliven eller låg grad av lönekompensation en lägre disponibel inkomst än vad som hade varit fallet utan en förkortad arbetstid, vilket ger relativt mindre möjligheter till konsumtion av varor och tjänster. En fullständig lönekompensation innebär emellertid på lite längre sikt ett ökat inflationstryck i ekonomin vilket i sin tur leder till sänkt köpkraft för individen (se vidare i avsnittet om Samhället).

3.1.2 Mer eller mindre arbete

Förutom den förändring av arbetsutbudet som beror av arbetstidsreformen, kan förkortad arbetstid påverka arbetsutbudet genom att individer förändrar sitt beteende. Hur individer väljer att agera kan bero på ålder, livssituation, familj och privatekonomi. En person som tidigare har arbetat deltid kan ges möjlighet att öka sin arbetstid eller att arbeta heltid genom att kollegorna efter en

arbetstidsreform arbetar färre timmar och arbetstimmarna behöver täckas upp. Individer som har starka preferenser för en kort arbetsdag och som tidigare inte har arbetat, kan komma att söka sig ut på arbetsmarknaden. När förvärvsfrekvensen i ekonomin är hög, kommer den totala effekten av ökat arbetsutbud hos deltid-arbetande och personer utanför arbetskraften troligen att bli liten. Om arbetstiden kortas utan lönekomensation kan vissa vilja arbeta oförändrat antal timmar, för att på så vis upprätthålla sin inkomst. Det oförändrade antalet arbetstimmar kan då komma att ske i form av övertid eller bisyssla. En förkortad arbetstid innebär att den genomsnittliga arbetstiden minskar, även om bortfallet av arbetstimmar totalt inte kommer att bli i proportion till arbetstidsminskningen. Hur den faktiska arbetstiden blir, beror till viss del på individernas preferenser och agerande.⁴

Individens arbetsutbud påverkas också av vilka ekonomiska incitament det finns för att arbeta. Marginaleffekterna vid arbete påverkar individernas vilja att arbeta. Med marginaleffekter avses den del av inkomstökningen som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter. Ökad arbetsinkomst kan i vissa fall innebära ganska obetydlig förändring av den disponibla inkomsten p.g.a. marginaleffekter. Barnfamiljer och särskilt ensamstående föräldrar drabbas ofta av marginaleffekter, eftersom de i högre grad än andra påverkas av såväl inkomsttak i ersättningsnivåer och avgifter grundade på inkomst. Transfereringar till hushållen såsom bostadsbidrag baseras på inkomsten storlek. Om inkomsten ökar till följd av ett högre arbetsutbud, dvs. fler arbetade timmar, kan det medföra att bostadsbidragets storlek reduceras så att hushållets disponibla inkomst blir oförändrad eller till och med lägre. Avgifter för barnomsorg är en annan faktor som har stor betydelse för barnfamiljers ekonomi. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetsutbudet, även om empiriska studier visar på olika stor effekt. Det har också visat sig att ersättningsnivån i sjukförsäkringen påverkar antalet korta sjukskrivningar, medan längre sjukskrivningsperioder inte tycks påverkas av ersättningsnivån. Vidare påverkas förtidspensioneringar av regler och ersättningsnivå.⁵

Till sist är det viktigt att påpeka att individens arbetsutbud också påverkas av efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden och om individen har den kompetens som efterfrågas. Det är också få

⁴ Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996].

⁵ Se t.ex. Sjöberg, O. & Bäckman, O. [2001] och Regeringens proposition 2000/01:100.

anställningar som tillåter ett fritt val av arbetstid, varför vissa individers arbetsutbud inte motsvarar den önskade nivån. För barnfamiljer kan dessutom tillgången till barnomsorg påverka arbetsutbudet.⁶

3.1.3 Arbetstidens betydelse för hälsa och välbefinnande

I dagens arbetsliv är stora arbetsrelaterade ohälsonivåer, negativ stress och utmattningssymptom stora problem. De psykosocialt betingade sjukskrivningsdiagnoserna har ökat mest under 1990-talet. Muskelvärk i rygg och nacke är emellertid fortfarande den vanligaste diagnosen för sjukskrivning som varar i mer än två månader.⁷

Enligt en sammanställning av 21 olika studier om arbetsplatsrelaterade psykologiska faktorer, finns det starka samband mellan arbetstillfredsställelse, monotont arbete, arbetsförhållanden, krav i arbetet, stress och upplevd möjlighet att arbeta och framtida ryggsmärtor. Graden av kontroll, arbetstempo, upplevelsen av arbetsuppgifter som farliga och emotionella ansträngningar bidrar också till risken för framtida ryggsmärtor. Arbetsuppgifterna visade sig inte ha betydelse för framtida ryggsmärtor. Slutsatsen av forskningssammanställningen är att psykologiska faktorer i arbetet har betydelse för framtida ryggproblem.⁸ Det finns enligt denna forskning inte något samband mellan ryggsmärtor och arbetstid.

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) har gjort en evidensbaserad kunskapsammanställning när det gäller smärta i ryggen och nacken. Individuellt relaterade faktorer såsom kön, ålder, kroppslängd, vikt, anatomiska förändringar i ryggraden och rökning har analyserats för att utröna om samband finns med ryggvärk. Resultaten av studier av dessa faktorer visar att det inte finns några samband. Fysiskt tungt arbete och dålig arbetsmiljö framförs ofta som orsaker till smärtor i ryggen. Studier visar också på ett klart samband mellan ryggbesvär och under längre tid ofta återkommande tunga lyft, böjda och vridna arbetsställningar samt arbete som innebär skakiga underlag. För nackbesvär har det visat sig finnas klara samband med repetitiva och monotona arbetsmoment samt med lästa arbetsställningar. Det finns vidare samband

⁶ Sjöberg, O. & Bäckman, O. [2001].

⁷ Marhold, C. [2002] och Ds 2000:54.

⁸ Linton, S. J. [2001].

mellan rygg- och nackbesvär och psykosociala förhållanden både i privatlivet och på arbetsplatsen, inklusive arbetstillfredsställelse. Vetenskapliga belägg finns också för att flera psykologiska faktorer kan påverka utvecklingen och varaktigheten av såväl akut som kronisk smärta i ryggen och nacken. Påverkande faktorer är sinnes-tillstånd, känslor och beteenden som beror av förhållanden som arbetskrav, tidspress, monotoni i arbetet, låg grad av inflytande över situationen, dåligt socialt stöd, smärtupplevelse, stress, oro och ångslan.⁹

I relation till arbetstiden är det vissa faktorer som kan leda till hälsoproblem. Det gäller bland annat för stor arbetsbelastning och liten möjlighet att passa in arbetsuppgifterna inom arbetstidens gränser, vilket leder till ett ökat övertidsarbete som i många fall också är självvalt. Har arbetstagaren små möjligheter att styra över arbetstidens förläggning, och att anpassa den till sina och familjens behov kan det leda till ökade stressnivåer.¹⁰ Individualiserade arbetsvillkor som innebär att arbetet är svårt att avgränsa och därmed att arbetstagaren måste avgöra när arbetet är slutfört, kan under vissa förutsättningar innebära en risksituation.¹¹ Många och långa arbetspass efter varandra, så att arbetstiden komprimeras är en annan riskfaktor, liksom oförutsägbara arbetstider och få möjligheter till paus och återhämtning. Studier har visat att en avgörande faktor verkar vara möjligheten att få tillräcklig återhämtning mellan arbetspass.¹²

För individen kan en minskning av arbetstiden innebära ett sätt att minska stressnivån genom bättre möjlighet att balansera krav från arbetsliv och hemsfär. En förkortning av arbetstiden kan vara positivt ur hälsosynpunkt för grupper som har mycket ansträngande arbete eller obekväma arbetstider. Det finns inga studier som visar med säkerhet att en generell minskning av arbetstiden, till exempelvis sex timmar om dagen, leder till förbättrad hälsa i medicinsk mening eller till minskad sjukfrånvaro i ett längre perspektiv. Däremot finns samband mellan individens sociala välbefinnande och en minskning av arbetstiden. Möjligheten till återhämtning och ett individuellt inflytande över arbetstiden menar forskare är de viktigaste aspekterna på arbetstiden ur ett hälsoperspektiv.¹³

⁹ SBU [2000].

¹⁰ Härenstam, A. et al. [2000].

¹¹ Allvin, M. et al. [1999].

¹² Åkerstedt, T. [2001].

¹³ Hearing "Arbetstid och hälsa".

Slutsatsen av detta är att en arbetstidsförkortning som innebär att individen får en ökad möjlighet att hantera sin livs- och arbetssituation kan öka individens välbefinnande och i vissa fall också ge positiva hälsoeffekter. Om minskningen i arbetstid i stället skulle medföra ökade stressnivåer för den enskilde, men också på arbetsplatsen generellt genom exempelvis högre arbetsintensitet i arbetet, kan förändringen av arbetstiden få negativ inverkan på hälsan.

Faktorer som kan orsaka negativ stress i arbetslivet

- Höga krav, bristande befogenheter och dåliga resurser
- För låga krav
- För stor arbetsbörda
- För liten arbetsbörda
- Tidsbrist
- Brist på inflytande
- Dålig kontroll över den egna arbetssituationen
- Oregelbundna arbetstider eller "osociala arbetstider"
- Dubbelarbete
- Brist på socialt stöd, i hemmet och på arbetet
- Oklar arbetsroll och oklar arbetssituation
- Osäker arbetssituation
- Brist på återhämtning (ledighet, semester, sömn, paus och vila)

Källor: Arbetslivsinstitutet [2002] och Arbetsmiljöverket & Statistiska centralbyrån [2001].

3.1.4 Fördelning av det obetalda arbetet

Män och kvinnor i Sverige arbetar i dag totalt sett lika mycket, men det oavlönade och det avlönade arbetet är ojämnt fördelat mellan könen. Män ägnar mer tid åt förvärvsarbete än kvinnor, medan kvinnor lägger större del av sin tid på det oavlönade arbetet. Den ojämna ansvarsfördelningen ger också upphov till könspräglade arbetstidsmodeller, det vill säga att kvinnor själva bekostar en minskad förvärvsarbetstid genom att arbeta deltid, något som mycket få män gör. Följden blir att kvinnors försörjningsmöjlighet och ekonomiska oberoende begränsas, något som inte bara påverkar deras inkomstnivå, utan också nivån på inkomstgrundande socialförsäkringar och pensionen. En förutsättning för

jämställdhet i hem och i arbetsliv är alltså en omfördelning mellan könen av det betalda och obetalda arbetet.

Förkortad arbetstid skulle kunna innebära en minskad arbetsbelastning för individen, genom att mer tid frigjordes till annat än förvärvsarbete. För många kvinnor skulle en sådan förändring innebära positiva effekter i form av minskad stress och större möjligheter att anpassa olika ansvarsområden. Skillnader i hälsotillstånd är också en fråga om könens lika villkor och det är ur detta perspektiv angeläget att utjämna skillnader mellan män och kvinnor. Studier visar att långtidssjukskrivna kvinnor mycket oftare än män uppger kombinationen av hem- och arbetsrelaterade stressorer som bidragande till sjukdom.¹⁴ En arbetstidsförkortning skulle i detta perspektiv vara ett sätt att lösa "kvinnors problem". Med ett annat sätt att se vore emellertid en sådan utveckling tveksam, eftersom det inte självklart skulle innebära någon utjämning av det oavlönade arbetet mellan könen. Kritiker har invänt att en minskning av lönearbetstiden lika gärna skulle kunna innebära att kvinnor "får två timmar till att dubbelarbeta på"¹⁵, och på så vis snarare motverka en utveckling mot ökad jämställdhet. Det finns inga självklara samband mellan en arbetstidsförkortning och ökad jämställdhet genom mäns ökade deltagande i hem- och omsorgsarbete. Ser man till de statistiska sambanden tycks den avgörande faktorn för en omfördelning av det obetalda arbetet i familjen snarare vara omfattningen av kvinnors förvärvsarbete. Ju högre kvinnlig förvärvsnivå, desto mindre tid ägnar kvinnor åt obetalt hemarbete. Det gör att mäns relativa andel av hemarbetet ökar statistiskt sett.¹⁶

På individnivå kan dock inte bortses ifrån att kortare arbetstid kan leda till bättre möjligheter att kombinera familj och förvärvsarbete. Inte enbart arbetstidens omfattning utan även dess förläggning är central. En förutsättning för att individen skall kunna tillgodogöra sig en reform är att hon eller han har möjlighet att anpassa minskningen av arbetstiden till vardagspuslet och familjens behov. Det innebär att ett visst inflytande över hur den minskade tiden förläggs och används är viktigt.

En sänkning av arbetstiden för både kvinnor och män ger förutsättningar för en jämnare fördelning av det obetalda arbetet, men är ingen tillräcklig betingelse för att så sker. En omfördelning

¹⁴ Ds 2001:28.

¹⁵ Ulmanen, P. [2002].

¹⁶ Nyberg, A. [1996].

mellan män och kvinnor är beroende av fler faktorer. Samhälleliga normer kring ”manligt” och ”kvinnligt” föräldraskap och förvärvsarbete, liksom skillnader i position på arbetsmarknaden påverkar mäns och kvinnors förhållningssätt och möjligheter att ta del i både förvärvs- och familjeliv. Forskning visar att möjligheterna att utforma arbetstiden efter familjens behov i dag är ojämnt fördelade mellan könen, då ”föräldraflexibilitet” i större utsträckning är en möjlighet för kvinnor.¹⁷ En förändring i riktning mot ökad jämställdhet i samband med en förkortning av arbetstiden skulle kräva tydliga incitament för män att förändra sitt beteende och ta större del av det obetalda arbetet. Det skulle också behöva ställas krav på arbetsplatser att ta del i omförhandlingsprocessen genom att möjliggöra och uppmuntra till ett aktivt manligt föräldraskap.

Jämställdhet i arbetsliv och hemliv

Grundläggande förutsättning är att kvinnor och män har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter;

- att ha ett arbete som ger ekonomiskt oberoende.
- att vårda hem och barn.
- till lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor och utveckling i arbetet.
- till makt och inflytande i samhället.

Källor: Ds 2000:1 och Statistiska centralbyrån.

3.2 Företaget

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av förändringar i arbetstiden utifrån företagens eller organisationens perspektiv.¹⁸ Omständigheterna kan skilja sig åt beroende på vilken bransch eller sektor ett företag tillhör. Om verksamheten är varuproducerande eller tjänsteproducerande, om produktionen i huvudsak sker med hjälp av arbetskraft eller kapital (se faktaruta) samt om företaget är stort eller litet, har betydelse för hur en förkortad arbetstid påverkar företaget samt möjligheterna till anpassning. I

¹⁷ Tyrkkö, A. [2001].

¹⁸ Det mesta som skrivs om konsekvenser för företag gäller även andra verksamheter som bedrivs i annan verksamhetsform. Verksamhetens art är det som ytterst avgör konsekvenserna.

möjligaste mån tas olika aspekter av denna karaktär upp, men bilden som ges blir naturligtvis en förenkling och täcker troligen inte in alla tänkbara olika förhållanden.

Produktionsfaktorer

Inom ekonomisk teori beskrivs produktionen som ett resultat av produktionsfaktorerna arbetskraft och kapital. Med kapital avses produktionsfaktorer i form av lokaler, maskiner, transportutrustning, datorer m.m. Beroende på med vilken produktionsfaktor som produktionen huvudsakligen sker, beskrivs företaget som arbetsintensivt eller kapitalintensivt.

3.2.1 Näringslivets sammansättning

Strukturomvandlingen i ekonomin har påverkat fördelningen mellan privat och offentlig sektor samt mellan industri- och tjänstesektorn när det gäller sysselsättningen.¹⁹

Antalet anställda inom industrin och byggsektorn utgör ca 23 procent av den totala sysselsättningen. Den privata tjänstesektorn motsvarar 40 procent och offentliga sektorn ca 30 procent av det totala antalet anställda. Undervisning och vårddyrken utgör en stor del av den offentliga sysselsättningen, där omkring 25 procent av de kommunalt anställda arbetar inom undervisningsyrken och ca 40 procent inom vården.²⁰

År 1999 fanns det omkring 500 000 företag inom näringslivet och de flesta av dessa var små. 98 procent av tjänsteföretagen och 95 procent av de varuproducerande företagen hade inga eller färre än 20 anställda. Näringslivet utgörs till 20 procent av dessa småföretag, som i genomsnitt har 4 anställda.²¹

Inom näringslivet har tjänstesektorn gradvis ökat sin andel av sysselsättningen. Mellan åren 1980 och 1998 ökade andelen sysselsatta i tjänstesektorn från 46 till 57 procent samtidigt som industrisektorn minskade sin andel av de anställda från 35 till 29 procent. En bidragande faktor till denna utveckling har varit en ökad avknoppning av industrins interna tjänsteverksamheter. Finans- och företagstjänster har vuxit mest under perioden, men

¹⁹ Se t.ex. Magnusson, L. [1999] för en översikt av strukturomvandlingen i Sverige.

²⁰ Konjunkturinstitutet [2001].

²¹ Statistiska centralbyrån [2001a].

även privat utbildning, hälso- och sjukvård samt omsorg har expanderat om än från en låg nivå.²²

Tjänstesektorn är heterogen med avseende på utbildningsstruktur i olika branscher, arbets- och kapitalintensitet samt förekomsten av småföretag. Generellt sett är tjänstesektorn arbetskraftsintensiv. Under 1990-talet skedde stor del av den totala sysselsättningsökningen inom små företag. Tjänstesektorn stod under denna period också för stor del att nettotillskottet (nyetableringar minus konkurser) av företag, medan industri-sektorn och byggindustrin utvecklades svagt. Den internationella konkurrensen inom tjänstesektorn har ökat, även om tjänster inte i samma utsträckning som industriprodukter kan exporteras. Elektronisk handel och ökad IT-användning understödjer en ökad internationalisering i tjänstesektorn, eftersom internationaliseringsmönstren förändras då kravet på marknadsnärvaro minskar i betydelse.²³

I Sverige utgör tjänstesektorn en allt viktigare del av ekonomin. När det gäller arbetstidsfrågan och konsekvenser av en förkortad arbetstid, finns emellertid mycket lite information att hämta ur forskningen. En förklaring till detta är förmodligen svårigheterna att finna bra underlag för studier eftersom tjänstesektorn är mycket heterogen och till viss del består av små företag. Kanske är en viktigare förklaring att den offentliga statistiken för tjänstesektorn är bristfällig. I en översikt av svensk forskning om arbetstidens längd och förläggning konstateras att rena arbetstidsförkortningar över huvud taget är sällsynta inom den privata sektorn och att det när de finns är kopplade till omorganisation av verksamheten och förändring av produktionssystem.²⁴ Bristen på forskning om arbetstidsrelaterade faktorer när det gäller företag inom tjänstesektorn, medför att fakta i detta kapitel i hög utsträckning är hämtade från forskning utifrån förhållanden inom industrin. Faktorer som är särskilt relevanta inom tjänstesektorn och som kan tänkas påverka konsekvenserna av en förkortad arbetstid i form av ökade kostnader för verksamheten, är att verksamheten generellt sett är arbetskraftsintensiv, att lönekostnader utgör en stor del av de totala kostnaderna, att verksamheten är starkt beroende av personalens kompetens och upparbetade kundkontakter samt att

²² SOU 2000:7.

²³ Ibid.

²⁴ Anxo, D. & Lundström, S. [1997].

tjänster i allmänhet måste produceras i anslutning till efterfrågan eftersom tjänster inte kan lagras.

3.2.2 Intäkter och kostnader²⁵

Gemensamt för de flesta företag och organisationer är att de måste generera vinst eller åtminstone bära sina egna kostnader för att kunna fortsätta sin verksamhet. Om kostnaderna per producerad enhet ökar måste intäkterna ökas genom att priset på varan eller tjänsten höjs. För offentlig sektor är möjligheterna att öka intäkterna begränsade eftersom varje enskild verksamhet inte kan fatta sådana beslut. Intäkterna kan endast ökas genom omprioriteringar mellan olika verksamheter eller genom ökade skatteintäkter och båda dessa möjligheter är beroende av politiska ställningstaganden. Offentliga verksamheter är ofta tvungna att upprätthålla en viss servicenivå och kan inte i någon större utsträckning bemöta en arbetstidsförkortning med en sänkning av servicen i form av öppettider eller ökad trängsel/köer. Detta innebär att en kortare arbetstid medför införande av eller utökande av skift- eller overtidsarbete, alternativt att mer personal anställs. Privata företag har till skillnad från offentlig verksamhet valmöjligheten att minska produktionen. Företag som konkurrerar på en internationell marknad har begränsade möjligheter att höja priset. Högre pris kan medföra förlorade marknadsandelar, vilket leder till minskad vinst. Företag som i första hand har avsättning av sina varor och tjänster inom landet eller inom ett lokalt område där det inte finns någon direkt konkurrens, har däremot större möjligheter att parera förhöjda kostnader med höjda priser. Eftersom det för de allra flesta företagen finns begränsade möjligheter att genom höjt pris säkerställa en vinst, blir det viktigt att i stället hålla kostnaderna så låga som möjligt för att företaget skall fortsätta att utvecklas positivt.

Kostnaderna för ett företag brukar delas upp i fasta kostnader, som inte är beroende av produktionsvolymen, och rörliga kostnader som beror av produktionsvolymen. Fasta kostnader kan bestå av kostnader för kapital, såsom lokaler, maskiner, arbetsutrustning, samt fasta kostnader för personal i form av anställningskostnader, utbildningskostnader, organisatoriska och admini-

²⁵ Se t.ex. Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996] och Anxo, D. [1988] för en genomgång av företagsekonomiska konsekvenser.

strativa kostnader vid personalavdelningen. De rörliga kostnaderna har ett direkt samband med produktionsvolymen och utgörs oftast av material och råvaror, men de kan också bestå i t.ex. övertidskostnader om personalen tvingas arbeta övertid för att uppnå viss produktionsvolym.

När arbetstiden förkortas blir andelen fasta kostnader per produktionstimme högre än de skulle ha varit vid oförändrad arbetstid. Vid oförändrad eller lägre produktionsvolym blir de fasta kostnaderna per producerad enhet högre för företaget. Om de rörliga kostnaderna kan sänkas genom att produktionen sker mer effektivt så att kostnaderna per producerad enhet sänks, kan de totala kostnaderna för företaget till följd av den minskade arbetstiden per anställd hållas nere. Företagets ökade kostnader per producerad enhet till följd av det färre antalet arbetstimmar kan motverkas genom ökad drifttid eller höjd produktivitet (se vidare under 3.2.3 Drifttid och produktivitet).

Företagets lönekostnader

Lönekostnader utgör en betydande del av företagets kostnader för arbetskraft. Inom tjänstesektorn och inom den offentliga sektorn är lönekostnaderna en mycket stor del av de totala kostnaderna för verksamheten. Dessutom är möjligheterna att ersätta arbetskraften med teknik små inom dessa sektorer.

Företags kostnader för anställd personal kan i huvudsak karaktäriseras som fasta kostnader, eftersom lönekostnaderna är oberoende av produktionsvolymen när arbetskraften arbetar ordinarie arbetstid. Vid arbetstoppar, exempelvis i samband med en stor order eller vid högsäsong, kan företaget emellertid behöva anställa extra personal eller beordra befintlig personal att arbeta övertid. De lönekostnader som uppstår till följd av arbetstoppar kan anses vara rörliga, då de beror av produktionsvolymen. De totala lönekostnaderna för företaget är således ett mellanting mellan fasta och rörliga kostnader. Personalstyrkan kan varken utökas eller minskas i direkt anslutning till förändringar i produktionsvolymen, bl.a. till följd av att rekrytering är tidskrävande samt anställningsskyddslagens regler, vilket innebär att utvecklingen av de totala lönekostnaderna i ett företag sker stegvis.

Löneökningstakten påverkas främst av prisutvecklingen och produktiviteten. Den långsiktigt hållbara löneökningstakten ur

samhällsekonomiskt perspektiv bestäms av den långsiktiga produktprisutvecklingen och produktivitetstillväxten och ligger nu på mellan 3,6–4,3 procent²⁶. Därutöver har tillgången på arbetskraft stor betydelse för lönebildningen.

Lönekostnader vid minskad arbetstid

För företagen är en arbetstidsförkortning utan lönekompensation den mest önskvärda. En förkortad arbetstid utan lönekompensation innebär att arbetstagaren får en lägre lön än vad som hade varit fallet utan en arbetstidsförkortning. Detta innebär dock inte att lönen minskar utan snarare att löneökningen blir mindre än vad som hade varit fallet vid en oförändrad arbetstid. Eftersom företagets lönekostnader per arbetstimme inte ökar samtidigt som arbetstiden minskas, kan bortfallet av produktionstimmar kompenseras antingen genom att fler personer anställs eller genom att befintlig personal arbetar övertid. Vilket val företaget gör beror av relationen mellan fasta och rörliga kostnader – dvs. om nyrekrytering eller övertidsarbete är mest kostnadseffektivt på kort respektive lång sikt, möjligheten att rekrytera rätt kompetens samt om personalen kan och vill arbeta övertid. Vid full lönekompensation får företagen ökade produktionskostnader, eftersom företaget får lika stora lönekostnader som innan arbetstidens sänktes samtidigt som antalet arbetstimmar och därmed produktionsmöjligheterna är lägre än tidigare. Full lönekompensation för med sig en minskad produktionsvolym, åtminstone på kort sikt. Produktionsvolymen anpassas till befintliga personalresurser och personal kan eventuellt friställas till följd av att de fasta kostnaderna för personalen blir för höga. På lite längre sikt kan de relativt högre kostnaderna för arbetskraft medföra att företaget ersätter arbetskraft med maskiner. I vilken utsträckning det sker beror på kostnaden för arbetskraft i relation till kapital samt om människor kan ersättas med maskiner. Förkortad arbetstid medför att kostnaderna för arbetskraften blir relativt högre i jämförelse med kostnaderna för kapital, vilket ger incitament för att ersätta arbetskraft med kapital när så är möjligt.²⁷

Hur företagen agerar är delvis beroende av i vilken utsträckning de använder arbetskraft i sin verksamhet, m.a.o. om verksamheten

²⁶ Konjunkturinstitutet [2001].

²⁷ Se t.ex. Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996] och Anxo, D. [1988].

är arbetskrafts- eller kapitalintensiv. Arbetskraftsintensiva företag har större incitament att försöka motverka de ökade produktionskostnaderna till följd av den förkortade arbetstiden genom att ändra sammansättningen av produktionsfaktorer. Beroende på verksamhetens art, tillverkning respektive tjänster, finns det naturligtvis också olika möjligheter att förändra produktionsfaktorerna.²⁸

Lönebildning

Lönebildningen beror till stor del på utbud och efterfrågan av arbetskraft. Den svenska modellen för lönebildning innebär att arbetsmarknadens parter i förhandlingar enas om löneökningar. Vid en arbetstidsförkortning är balanserade löneökningar av stor vikt för att företagens kostnadsökningar inte skall bli alltför stora, då det skulle kunna resultera i att företagen riskerar att slås ut från marknaden. Om en arbetstidsförkortning genomförs genom lagstiftning visar forskning att det finns risk för att arbetsmarknadens parter inte förmår genomföra tillräckligt restriktiva löneökningar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta kan bli resultatet eftersom fackförbundens huvuduppgift är att skapa bästa möjliga villkor för sina medlemmar och därmed kan fackförbunden finna det svårt att argumentera för en måttlig löneutveckling.²⁹

Om det råder brist på viss kompetens hos tillgänglig arbetskraft eller om efterfrågad kompetens inte finns inom den region där verksamheten finns, kan arbetsgivaren tvingas betala relativt högre löner för att kunna rekrytera. Vidare leder brist på efterfrågad kompetens till att arbetsgivarens s.k. sökkostnader blir högre i form av att mer tid och resurser går åt för att finna rätt arbetskraft.³⁰

3.2.3 Driftstid och produktivitet

Om driftstiden och/eller produktiviteten kan öka i samband med att arbetstiden förkortas, kan det bidra till att motverka ökade kostnader som uppstått till följd av den kortare arbetstiden.

²⁸ Ibid.

²⁹ Bergström, J. & Olofsdotter, S. [2000] och Eriksson, S. [1996].

³⁰ Anxo, D. [1988] och Bergström, J. & Olofsdotter, S. [2000].

Inom vissa verksamheter kan det vara möjligt att genom att upprätthålla eller öka driftstiden behålla samma produktionsvolym även vid en arbetstidsförkortning. Det avgörande är om arbetstidsförkortningen kan fogas in i produktionsprocessen genom att skiftarbete införs eller utvidgas. Om driftstiden kan upprätthållas behöver inte kostnaden per producerad enhet stiga och företagen drabbas därmed inte av så stora kostnader till följd av den kortare arbetstiden. En förutsättning för att företaget inte skall drabbas ekonomiskt är att omstruktureringen som krävs inte är alltför kostsam samt att kapitalförslitningen inte beror på driftstiden. Vidare krävs att verksamhetens organisation är så flexibel att en förändring är möjlig och att arbetskraften accepterar att arbetstiderna förläggs annorlunda. Verksamhetens art har betydelse för om skiftarbete kan vara ett sätt att upprätthålla driftstiden.³¹

Arbetsproduktivitet, dvs. produktion per arbetad timme, används ofta som mått på produktivitetens utveckling.³² Om en förkortad arbetstid kan genomföras utan att produktionen minskar, innebär det en ökad produktivitet mätt som producerad volym per arbetad timme. Minskad produktionsvolym till följd av en arbetstidsförkortning innebär en oförändrad eller sänkt produktivitet.

Om produktiviteten kan ökas i samband med att arbetstiden kortas, motverkar det företagets kostnadsökning per producerad enhet till följd av den kortare arbetstiden. Ökad produktivitet innebär också att företaget inte behöver lika mycket arbetskraft som annars hade varit fallet vid upprätthållen produktionsvolym. Ju längre arbetstiden är i ursprungsläget, desto större är förutsättningarna för en ökad produktivitet. Om förkortningen av arbetstiden är stor, blir förutsättningarna för höjd produktivitet successivt mindre.³³ Det är emellertid svårt att avgöra om det uppstår positiva produktivitetseffekter i samband med en förkortning av arbetstiden. Vidare är det svårt att bedöma om effekterna är tillfälliga eller bestående samt om produktivitetens ökning är tillräcklig för att kompensera för de ökade produktionskostnader som uppstår vid en reduktion av arbetstiden.³⁴

Hur förkortad arbetstid påverkar produktiviteten beror till viss del på inom vilken typ av företag eller bransch förkortningen sker. Inom industrin kan mänsklig arbetskraft till viss del ersättas med

³¹ Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996].

³² SOU 1991:82.

³³ Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996].

³⁴ Anxo, D. [1988].

maskiner. Detta kan ske på olika sätt, exempelvis genom att vissa arbetsmoment sköts av maskiner eller genom att befintlig maskinpark utnyttjas mer effektivt genom annorlunda skiftläggning, dvs. att driftstiden upprätthålls. För verksamhet där arbetsuppgifterna är mer knutna till det mänskliga arbetet är det emellertid inte lika enkelt att höja produktiviteten. Viss effektivisering av arbetet kan naturligtvis ske exempelvis genom användning av moderna kommunikationsmedel, men arbetskraften inom tjänstesektorn eller den offentliga sektorn kan inte i lika stor utsträckning som inom industrin ersättas med maskiner och i begränsad utsträckning kan arbetet utföras snabbare. Dessutom påverkas arbetstidens möjliga förläggning av när tjänsterna efterfrågas, eftersom mänskliga tjänster inte kan lagras. Detta gäller framför allt tjänsteyrken som präglas av mänsklig service samt offentliga åtaganden såsom vård, skola och omsorg.³⁵

Ökad eller minskad produktivitet?

Vid en minskad arbetstid finns det faktorer som talar för såväl ökad som minskad produktivitet. Här anges vanligt förekommande argument.

Argument för ökad produktivitet

- *Trötthetseffekten* – innebär att arbetströttheten anses minska och arbetsprestationen öka. Hur stor effekten kan bli beror av arbetstiden längd i utgångsläget samt arbetets karaktär.
- *Frånvaro* – om en lång arbetstid är förknippad med hög sjuklighets- och olycksfallsfrekvens, kan förkortad arbetstid förbättra arbets kvaliteten, minska olycksfallsfrekvensen samt sjukfrånvaron.
- *Rationaliseringar* – innebär effektivare utnyttjande av arbetskraften och kapitalet samt förbättring av produktionsprocessen.

Argument för minskad produktivitet

- *Utnyttjandegraden av kapitalet* – minskad arbetstid leder till minskad kapitalutnyttjandetid.
- *Produktiva och improduktiva delar av arbetspasset* – andelen förberedelse-, ställ- och avslutandetid blir större i förhållande till den produktiva tiden.

³⁵ Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996].

Empirisk forskning visar motstridiga resultat angående frågan om produktiviteten ökar vid förkortad arbetstid. Flera studier visar att en kortare arbetstid medför en minskad produktionsvolym, om ingen annan förändring såsom nyanställningar eller investeringar i maskiner genomförs samtidigt som arbetstiden minskas. Vidare verkar förutsättningarna för produktivitetsoökningar vara lägre ju kortare arbetstiden är i utgångsläget.³⁶ En studie av svensk tillverkningsindustri har analyserat om produktiviteten ökar när arbetstiden förkortas. Slutsatsen av studien är att en minskning av arbetstiden inom svensk tillverkningsindustri sannolikt inte kommer att påverka produktiviteten.³⁷

3.2.4 Friskare arbetskraft

Om sänkt eller förändrad arbetstid medför minskad sjukfrånvaro hos personalen, skulle det innebära minskade kostnader för företaget som till viss del kan uppväga de kostnader som arbetstidsförkortningen för med sig. Det finns inte några generella samband mellan arbetstidens längd och ohälsa. Enskilda försök med arbetstidsförkortning på vissa arbetsplatser har visat tendenser till minskad sjukfrånvaro hos personalen. Eftersom de flesta försöksverksamheter som har bedrivits också har inneburit en ökad flexibilitet i arbetstidens förläggning och ett ökat inflytande för personalen, är det omöjligt att veta hur stor betydelse förkortningen av arbetstiden egentligen har haft. Det vore felaktigt att dra generella slutsatser från enskilda försök som dessutom i huvudsak har skett inom vård och omsorg inom den offentliga sektorn, varför effekter inom andra sektorer är svåra att förutsäga.³⁸ Lokala försök med förkortad arbetstid har dessutom ofta inneburit en stor sänkning av arbetstiden så att den genomsnittliga veckoarbetstiden legat mellan 30–35 timmar. Utifrån dessa försök går det inte att bedöma effekterna av relativt mindre förkortningar av arbetstiden.

³⁶ Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996], Anxo, D. [1988] och Konjunkturinstitutet [2002].

³⁷ Anxo, D. & Bigsten, A. [1989].

³⁸ Anxo, D. & Lundström, S. [1997] och Lundström, S. [1996].

3.2.5 Olikheter hos arbetskraften

I argumentationen för en kortare arbetsdag förs ofta fram att det inte är möjligt att uppnå jämställdhet så länge det manliga sättet att arbeta utgör normen för arbetsmarknaden och i hushållen. Vid generaliseringar av situationen på arbetsmarknaden sägs ofta att män arbetar i den privata varuproducerande sektorn, medan kvinnorna arbetar i den offentliga tjänsteproducerande sektorn. Majoriteten av männen arbetar heltid, hela veckan, hela året och hela sitt yrkesverksamma liv, medan de ägnar relativt lite tid åt hemarbete. För kvinnor är det svårt att konkurrera på lika villkor på arbetsmarknaden när denna norm råder, eftersom kvinnor ofta har huvudansvaret för och utför merparten av hemarbetet.³⁹

Att kortare arbetstid för heltidsarbetande skulle bidra till att stärka kvinnors möjligheter att konkurrera på lika villkor är inte särskilt realistiskt, i alla fall inte på kort sikt. Orsaken är att kvinnor och män inte utgör en homogen arbetskraft, varför kvinnor och män inte utan vidare kan byta arbetsuppgifter på arbetsmarknaden och inte heller i hemmet. Detta beror på att män och kvinnor i hög grad finns på olika delar av arbetsmarknaden och att även hemarbetet är fördelat efter kön. Om skillnaderna i arbetstider mellan kvinnliga och manliga yrken samt näringsgrenar vore mindre, skulle det vara lättare att, i alla fall på lång sikt, öka rörligheten mellan olika delar av arbetsmarknaden.⁴⁰

Arbetsmarknaden är inte heller homogen när det gäller skillnader mellan olika sektorer och regionala förhållanden. Studier av hur förkortad arbetstid påverkar sysselsättningen visar exempelvis att sysselsättningen minskar i konkurrensutsatt tillverkningsindustri. Detta gäller även om ingen lönekompensation har skett samt om produktiviteten antas öka. Däremot ökar sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn samt inom den offentliga sektorn. Ökningen av sysselsättningen inom dessa sektorer är dock inte tillräckligt stora för att kompensera sysselsättningsminskningen i industrin. Eftersom näringslivets sammansättning varierar regionalt, kan efterfrågan på arbetskraft vid en förkortad arbetstid skilja sig mellan regioner. En analys över regionala skillnader visar att arbetskraftsbehovet kan komma att bli störst i de regioner som har en låg arbetslöshet initialt. Arbetskraften är inte homogen när det gäller kompetens och inte heller särskilt rörlig. En förkortad

³⁹ Nyberg, A. [1996].

⁴⁰ Ibid.

arbetstid utan lönekompensation kommer att medföra förstärkta obalanser i de olika regionerna, även om arbetskraften vore homogen och rörlig. Vid låg rörlighet hos arbetskraften kan flaskhalsar uppstå som kan orsaka att företagen tvingas minska produktionen.⁴¹

3.2.6 Anpassning till minskad arbetstid

Förändringar i omvärlden ställer krav på företagens flexibilitet och anpassningsförmåga till de nya omständigheterna. Konsekvenserna i form av ökade kostnader för företaget till följd av en allmän förkortning av arbetstiden beror på möjligheterna att anpassa och förändra verksamheten. Företagets eller verksamhetens art i form av produktion av varor eller tjänster, om produktionen sker med hjälp av maskiner eller arbetskraft samt om verksamheten är i privat eller offentlig sektor har betydelse för anpassningsförmågan. Vidare inverkar arbetskraftens sammansättning och arbetskraftens kompetens och utbildningsnivå. Kulturella faktorer såsom personalens inställning till arbetet, frånvaro, övertidsarbete samt lojalitet mot arbetsgivaren har också betydelse för arbetsgivarens möjlighet att genomföra förändringar. Teknisk nivå på maskiner och hjälpmedel samt resurser för investering i ny teknik samt tillgång till infrastruktur för kommunikation och transporter påverkar också företagets möjligheter.⁴²

Inom ett stort företag kan det finnas bättre möjligheter att på olika vis kompensera för det minskade antalet arbetstimmar per anställd än det gör inom ett litet företag. Samtidigt kan det vara svårt och ta lång tid att göra organisatoriska förändringar i stora organisationer. Organisatoriska problem inom ett mindre företag kan möjligen uppvägas av en stark lojalitet med kollegorna och arbetsgivaren.

En förkortad arbetstid för med sig organisatoriska konsekvenser för företaget eller organisationen när det gäller att lägga om verksamheten till de nya förutsättningarna. Administrationskostnaderna kan också öka övergångsvis till följd av nya arbets-scheman, information till arbetstagare, nya lönesystem etc. Beroende på hur de ökade kostnaderna som uppstår kan pareras

⁴¹ Anxo, D. [1988].

⁴² SOU 1991:82.

samt hur pass sårbart företaget är, blir de långsiktiga konsekvenserna av en förkortad arbetstid olika omfattande.

Förekomsten av olika lokala varianter, som t.ex. 3-3-modellen, tvättstugemodellen, timbanker och poängsystem, när det gäller arbetstidens förläggning och ibland också arbetstiden längd, tyder på att det går att finna olika lösningar som är anpassade till förhållanden i verksamheten. Variationen i lokala lösningar kan vara tecken på att generella lösningar som är tillämpbara inom alla typer av verksamheter och arbetsplatser är svåra att finna. En slutsats som kan dras utifrån detta är att det är viktigt att finna lokala lösningar oavsett arbetstidens längd. En förkortning av den lagstiftade arbetstiden ställer nya krav på alla former av verksamheter att finna funktionella lösningar för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Samtidigt är det viktigt att lagstiftningen blir av sådan art att lokala lösningar kan inrymmas inom ramen för lagen.

Forskningen ger en otydlig bild av konsekvenserna av förkortad arbetstid för företagen. En arbetstidsförkortning kan medföra en positiv injektion så att företag initierar en modernisering av produktionsmetoderna vilket stärker dess konkurrenskraft. Vilka effekter som kan uppnås beror på använd teknik, investeringsnivå och marknadsförutsättningar. Skiftarbete kan vara ett sätt att mer effektivt utnyttja befintliga resurser effektivare och därigenom kunna producera mer och öka vinsten. Bäst förutsättningar finns för företag som lyckas förbättra användningen av sitt kapital i form av lokaler, maskiner, datorer och annan utrustning samt finner vägar att omorganisera verksamheten på ett effektivare sätt så att kostnader minskas.⁴³

Att en allmän lagstiftad förkortning av arbetstiden för med sig stora tekniska och organisatoriska problem, påtalas av andra forskare. Även om vissa företag kan motverka ökningen av produktionskostnaderna genom att rationalisera och/eller genom att omstrukturera produktionsprocessen mot en ökad driftstid, är det inte givet att så kan ske i alla företag och därmed inte i ekonomin som helhet. Däremot kan arbetstidsförändringar som har förhandlats fram medföra flexibla och innovativa produktions-sätt som kan förenas med en reducerad arbetstid. Exempel i såväl Sverige som utomlands visar på att många företag har lyckats kombinera en förkortad arbetstid med en omstrukturering av produktionsprocessen och dessutom utökat personalstyrkan.

⁴³ Olsson, B. [2000].

Tillfälligt minskad arbetstid har visat sig vara ett effektivt medel att bevara kompetens inom företaget vid en konjunktursvacka samt minska transaktionskostnaderna vid en konjunkturuppgång. De empiriska kunskaperna om effekterna av arbetstid på företagsnivå är begränsade, men det kan konstateras att arbetstidsflexibilitet kan stabilisera och gynna såväl företagets växkraft som personaltäteten.⁴⁴

3.3 Samhället

På samhällsnivå uppstår en sammanvägning av olika individers agerande samt de sammanlagda konsekvenserna för olika företag. Konsekvenser som uppstår på samhällsnivå, får i sin tur återverkningar för individer och företag. Nedan redogörs för konsekvenser av en förkortad arbetstid ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, där utvecklingen på arbetsmarknaden utgör en viktig aspekt. Vidare redovisas påverkan på välfärdssamhället beträffande fördelningen av samhällets resurser, ohälsan i arbetslivet samt jämställdhet. För en samhällsekonomisk konsekvensanalys av förkortad arbetstid, hänvisas till kapitel 5 där kommitténs uppdrag till Konjunkturinstitutet redovisas.

3.3.1 Samhällsekonomiska samband⁴⁵

Ekonomisk tillväxt mäts genom bruttonationalprodukten, BNP, vilket är värdet av alla varor och tjänster som produceras under ett år. Mättet ger inte en fullständig beskrivning eftersom det exkluderar hemarbete och verksamheter inom den offentliga sektorn värderas med hjälp av tumregler. Trots BNP-måttets begränsningar visar det på ett samband mellan BNP och materiell standard. Om den ekonomiska tillväxten är högre än befolkningsökningen, innebär det att fler varor och tjänster blir tillgängliga för landets invånare. Tillväxten i ekonomin säger dock ingenting om hur den ökade tillgången på varor och tjänster fördelas.

God produktivitet innebär att stort utbyte fås av tillgängliga resurser. Ökad produktivitet kan därmed medföra ökad produktion, dvs. ekonomisk tillväxt. Det kan också innebära att

⁴⁴ Anxo, D. & Lundström, S. [1998].

⁴⁵ Se t.ex. Agnarsson, S. & Anxo, D. [1996], Anxo, D. [1988] och Konjunkturinstitutet [2002].

resursätgången för en given produktionsvolym blir mindre, vilket t.ex. kan innebära minskat slitage på naturen eller ökad fritid för dem som arbetar. Därigenom kan ökad produktivitet bidra till ökad välfärd.

Produktiviteten på samhällsnivå är summan av alla verksamheters produktivitet. Hur produktiviteten utvecklas i genomsnitt i samhället till följd av en förkortad arbetstid är svårt att veta. Inom vissa företag och verksamheter kommer det att kunna ske en ökning av produktiviteten. Förkortad arbetstid kommer samtidigt att medföra en minskad produktionsvolym inom en del företag och verksamheter. Den sammanvägda produktivitetsökningen till följd av arbetstidsförkortningen blir troligen liten eller obefintlig i ekonomin som helhet, i alla fall på lång sikt. (se även under 3.2 Företaget)

På kort sikt kommer en förkortning av arbetstiden troligen leda till fler sysselsatta personer. En högre sysselsättning medför höjda timlöner. Högre timlöner i Sverige än i omvärlden innebär att avkastningen på kapitalinvesteringar i Sverige blir lägre i jämförelse med andra länder, vilket in sin tur dämpar de inhemska investeringarna. Under förutsättning att Riksbanken har friheten att föra en penningpolitik i enlighet med inflationsmålet, kommer de höjda lönenivåerna ge Riksbanken anledning att höja styrräntan (den s.k. reporäntan) för att motverka en stigande inflation. En höjd reporänta får en hämmande effekt på den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. En arbetstidsförkortning leder således inte till någon varaktigt lägre arbetslöshetsnivå.

En lagstadgad förkortning av arbetstiden medför att den faktiska arbetstiden minskar. Genomslaget av en allmän arbetstidsförkortning kommer inte att bli fullt ut på den faktiska arbetstiden, då faktisk arbetstid påverkas av övertidsarbete, sjukfrånvaro och individernas arbetsutbud till följd av preferenser.

På kort sikt dämpas vinsterna hos företagen till följd av en förkortad arbetstid. Därmed får såväl svenska som utländska kapitalägare bära kostnaderna av en förkortad arbetstid i inledningsskedet. Under en längre tidsperiod kan emellertid inte vinsterna i svenska företag avvika från vinstnivån i omvärlden. Detta innebär att på lång sikt medför den kortare arbetstiden en lägre årslön för arbetstagarna medan såväl svenska som utländska kapitalägare blir skadelösa.

3.3.2 Arbetslöshet och sysselsättning

Beträffande sambanden mellan arbetstidsförkortning och minskad arbetslöshet finns det skilda uppfattningar. En del förespråkare för arbetstidsförkortning hävdar att arbetsdelning, dvs. att flera personer delar på de arbetsuppgifter som finns, skulle medföra att en förkortad arbetstid skulle minska arbetslösheten.

Argument för att en arbetstidsförkortning kommer att leda till fler arbetstillfällen bygger i allmänhet på antagandet att företagets efterfrågan på arbetstimmar är konstant och inte påverkas om en förkortning av arbetstiden genomförs. Utgångspunkten är att kakan av arbetstimmar kan delas på fler personer och att arbetslösheten således kan minskas om arbetstiden förkortas. Det krävs dock att ett antal faktorer är uppfyllda för att arbetslösheten skall minska och sysselsättningen öka på lång sikt till följd av en förkortad arbetstid. De mest centrala villkoren som måste vara uppfyllda är att⁴⁶:

- En lagstadgad arbetstidsförkortning leder till en minskad faktisk arbetstid.
- En kortare arbetstid reducerar efterfrågan på arbetade timmar proportionellt mindre än arbetstiden per person så att antalet efterfrågade personer ökar.
- Arbetskraften är homogen och rörlig, så att en ökad efterfrågan på arbetskraft kan mötas av ett effektivt arbetsutbud.

Utfallet av en arbetstidsförkortning, oavsett på vilket vis den genomförs, påverkas av hur företag och anställda reagerar på förändringen. Om exempelvis normalarbetstiden för heltidsanställda förändras genom lagstiftning, påverkar det även deltidsanställda. Vissa av dem som arbetar deltid kan vilja arbeta samma timantal som innan förändringen och ökar därmed sin sysselsättningsgrad, medan andra deltidsanställda kan se en möjlighet att gå upp till heltidstjänst utan att behöva arbeta lika många timmar som innan arbetstidsförkortningen. Ytterligare andra, kanske främst de som arbetar enstaka dagar i veckan, kan komma att minska sin arbetstid. Nettoeffekten av olika beteendeförändringar hos de anställda blir troligen att den faktiska arbetstiden förkortas mindre än proportionellt mot normalarbetstidsförkortningen.⁴⁷

⁴⁶ Se t.ex. Anxo, D. [1988], Anxo, D. [1999] och Forslund, A. [1996].

⁴⁷ Forslund, A. [1996].

För att en generell arbetstidsförkortning skall ge positiva sysselsättningseffekter bör det vara gynnsamma förutsättningar på arbetsmarknaden såsom högkonjunktur eller ske i regioner med låg arbetslöshet. Det ställs krav på att arbetskraften i hög grad är utbytbar och rörlig, m.a.o. att hög flexibilitet råder i ekonomin. Enligt forskningsstudier är det främst konjunkturell arbetslöshet som i vissa situationer kan avhjälpas genom arbetstidsförkortning, men det finns inga studier som visar på att strukturell arbetslöshet kan minskas genom kortare arbetstid.⁴⁸

Strukturell arbetslöshet

Med strukturell arbetslöshet avses arbetslöshetens nivå på lång sikt. Andra synonyma benämningar är jämviktsarbetslöshet eller friktionsarbetslöshet. Strukturell arbetslöshet beror på förhållanden mellan antalet arbetstillfällen och antalet personer i arbetskraften samt matchningen mellan lediga arbeten och arbetssökande personer. När matchningen på arbetsmarknaden inte fungerar kan det bero på stelheter i pris- och lönebildningen, vilket kan medföra att den reallön som råder inte är förenlig med full sysselsättning. Bristande matchning på arbetsmarknaden beror bl.a. på ofullständig information som medför att arbetsökanden och lediga platser inte omedelbart kan matchas med varandra.

Konjunkturell arbetslöshet

På kort sikt fluktuerar arbetslösheten kring sin jämviktsnivå. Konjunktursvängningar och därmed variationer i efterfrågan på arbetskraft påverkar arbetslösheten under kortare tidsperioder.

Källa: Björklund, A. et. al. [1996].

Om en lagstiftad arbetstidsförkortning medför att företagens efterfrågan på arbetskraft ökar, leder det inte nödvändigtvis till att arbetslösheten minskar och att sysselsättningen ökar. För att detta skall vara möjligt krävs att matchningen på arbetsmarknaden är god så att de arbetssökandes kompetens motsvarar de krav som företagen har för efterfrågad arbetskraft. Förutom att efterfrågan på och utbudet av arbetskraften skall överensstämma beträffande kvalifikationer, skall arbetskraften även befinna sig i rätt region. Med tanke på att vi har låg regional rörlighet i vårt land kan detta vara ett stort problem.⁴⁹ Av dem som flyttar är det få som flyttar av

⁴⁸ Se t.ex. Eriksson, S. [1996].

⁴⁹ Anxo, D. [1988] och Forslund, A. [1996].

arbetsmarknadsskäl. De som flyttar anger oftast familjeskäl som anledning till byte av bostadsort.⁵⁰ När matchningen på arbetsmarknaden inte fungerar uppstår arbetskraftsbrist inom vissa yrken och vissa regioner, vilket kan orsaka tryck på ökade löner utöver de löneökningar som skulle ha kommit till stånd på en homogen arbetsmarknad.⁵¹ För närvarande råder störst problem med att rekrytera personal inom offentlig sektor och särskilt inom kommunerna.⁵² Eftersom lönekostnaderna utgör den största delen av offentlig sektors kostnader, uppstår svårigheter att höja lönerna när verksamheten måste utföras inom givna ramar. När det råder brist på viss kompetens tillkommer eventuellt komplementaritet mellan olika befattningar. Om ett företag inte lyckas rekrytera viss specialistkompetens, kan det orsaka att ett antal andra anställningar inte kommer till stånd inom företaget och på orten där företaget finns, då exempelvis efterfrågeökning på lokal service uteblir.⁵³

3.3.3 Arbetsutbud

Det samlade arbetsutbudet i ekonomin beror av hur många människor det finns i arbetsför ålder, hur många av de arbetsföra som vill och kan arbeta samt hur mycket de som arbetar vill och kan arbeta. Som tidigare beskrivits beror arbetsutbudet på individnivå vid en förkortad arbetstid på hur mycket den ursprungliga arbetstiden förändras samt privatekonomiska faktorer. Arbetsutbudets arbetsutbud påverkas också av vilka ekonomiska incitament det finns för att arbeta. Den faktiska arbetstiden efter arbetstidsreformen visar hur mycket befolkningen arbetar. På samhällsnivå summeras individernas agerande till en genomsnittlig faktisk arbetad tid i ekonomin (se kapitel 2 för en beskrivning). Därtill kommer den demografiska utvecklingen och antalet människor som deltar i arbetskraften som två viktiga faktorer för hur många i befolkningen som arbetar. Arbetsutbudets totala storlek har betydelse för konsekvenserna av en förkortad arbetstid för samhället som helhet, eftersom möjligheterna att upprätthålla välfärdssamhället påverkas.

⁵⁰ SOU 2000:36.

⁵¹ Anxo, D. [1988], Calmfors, L. [2000] och Forsslund, A. [1996].

⁵² Konjunkturinstitutet [2001].

⁵³ Anxo, D. [1988] och Forsslund, A. [1996].

Demografisk utveckling⁵⁴

Befolkningsutvecklingen är av betydelse för arbetskraftens utveckling och därmed framtida produktionsmöjligheter. Till den arbetsföra befolkningen räknas vanligen personer mellan 16 och 64 år. Eftersom olika åldersgrupper i befolkningen är aktiva på arbetsmarknaden i olika stor utsträckning, är inte bara den arbetsföra befolkningens storlek av betydelse utan också dess sammansättning. Befolkningen i arbetsför ålder kommer enligt Statistiska centralbyråns (SCB) prognos att fortsätta att växa under några år framöver, men det innebär inte någon större ökning av antalet arbetade timmar under förutsättning att den enskilde individen inte ökar sitt arbetsutbud. Med utgångspunkt från den demografiska utvecklingen och vid oförändrat beteende, är arbetsutbudet mer eller mindre oförändrat under de närmaste tio åren och minskar sedan fram till år 2030.

Tabell 3.1 Befolkningens ålderssammansättning och förändring

	1950	2000	2050	1950–2000	2000–2050
	<i>Nivå i miljoner</i>			<i>Förändring i tusental</i>	
Befolkning	7,0	8,9	9,8	1 840	890
0–19 år	2,1	2,1	2,1	70	–20
20–64 år	4,3	5,2	5,3	950	70
65–79 år	0,6	1,1	1,5	460	400
80+ år	0,1	0,5	0,9	350	450

Källa: Statistiska centralbyrån [2001b].

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer folkmängden i Sverige att öka med omkring 900 000 personer mellan år 2000 och 2050. I tabell 3.1 visas hur befolkningsökningen fördelar sig i olika åldersgrupper för åren 1950, 2000 och 2050 samt hur stor förändringen är i respektive åldersgrupp mellan åren 1950–2000 respektive 2000–2050.

Den mest betydande förändringen under tidsperioden 2000–2050 består i att ålderssammansättningen hos befolkningen ändras. Ökningen av antalet invånare i landet kommer enligt prognosen i stort sett enbart ske bland personer som är 64 år eller äldre. Den förändrade ålderssammansättningen innebär en kraftig ökning av

⁵⁴ Statistiska centralbyrån [2001b] och Seminarium "Demografisk utveckling och dess konsekvenser". Se även bilaga 3 i detta betänkande.

äldrekvoten, dvs. kvoten mellan antalet personer över 64 år och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år). Äldrekvoten är ett grovt mått på samhällets försörjningsbörda för den äldre befolkningen. Befolkningssammansättningens förändring mellan år 1950 och 2000 har inneburit nära en fördubbling av äldrekvoten, från omkring 16 procent till 30 procent. År 2050 beräknas äldrekvoten uppgå till 45 procent, dvs. de som är 65 år och äldre bedöms motsvara 45 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Annorlunda uttryckt innebär det ungefär sex respektive tre personer i arbetsför ålder per ålderspensionär, år 1950 respektive år 2000. Befolkningsutvecklingen beräknas innebära att det år 2050 finns två personer i arbetsför ålder per person över 65 år. Genom att det svenska välfärdssystemet innehåller en relativt hög grad av ekonomisk försörjning av äldre genom pensioner och även en hög ambitionsnivå vad gäller sjukvård och äldreomsorg, kommer den höga äldrekvoten att medföra ökade offentliga utgifter.

Genom att kombinera befolkningsstatistik med data över arbetskraftsdeltagande och arbetstid erhålls ett annat mått; mängden utfört arbete i relation till totalbefolkningen. Antalet arbetade timmar per person kan med andra ord ses som ett alternativt mått på försörjningsbördan, där hänsyn tas till om personen är i arbete eller inte. Beräkningar visar att de demografiska förändringarnas påverkan på arbetskraftens storlek och sammansättning är så pass omfattande att ganska stora ökningar i arbetskraftsdeltagande och genomsnittlig arbetstid krävs för att antalet arbetade timmar per capita inte skall minska på sikt. Konsekvenserna av den demografiska utvecklingen kan till viss del mötas med en ökning av produktiviteten, dvs. produktionen per arbetad timme. Utvecklingen kan dock bli problematisk för sektorer som är arbetsintensiva och därmed har en begränsad produktivitetspotential såsom vård, skola och omsorg.

Arbetskraftsdeltagande⁵⁵

Parallellt med utvecklingen mot en åldrande befolkning, är det allt fler av de äldre som lämnar arbetskraften. År 1999 fanns endast fyra av tio män och en fjärdedel av kvinnorna i arbetskraften vid 64 års ålder. Orsakerna är bl.a. påfrestningar i arbetsmiljön, många arbetsgivares negativa inställning till äldre yrkesverksamma och arbets-

⁵⁵ Riksförsäkringsverket [2001].

tagarnas värdering av sin fritid. Vid en internationell jämförelse har Sverige ändå ett högt arbetskraftsdeltagande jämfört med andra europeiska länder. Svenska kvinnor arbetar fler år än kvinnorna i andra OECD-länder.

Av dem som lämnar arbetslivet i åldern 55–64 år gör de flesta det på grund av ohälsa. Förtidspension är den vanligaste inkomsten som kan förknippas med utträde från arbetsmarknaden. Både förtidspension och sjukpenning är vanligare bland kvinnor än bland män och skillnaden har ökat över tiden. Fram till 1993 ökade andelen förtidspensionärer och omfattade då en tredjedel av 60–64-åringarna. En trolig förklaring till att andelen har minskat sedan dess, är att kraven för att få förtidspension skärptes under 1990-talet.

Den näst vanligaste inkomsten vid ett förtida utträde från arbetslivet är tjänstepension. Under perioden 1983–1999 blev tjänstepension allt vanligare i åldersgruppen 60–64 år. Andelen som lämnade arbetskraften med tjänstepension ökade från omkring en femtedel till en fjärdedel bland såväl kvinnor som män.

Arbetsutbudet bland äldre måste öka kraftigt för att påverka försörjningskvoten⁵⁶ och den ekonomiska tillväxten i positiv riktning, enligt beräkningar vid Riksförsäkringsverket. För att samhällsekonomin skall kunna fortsätta att utvecklas positivt, krävs att fler utnyttjar rätten att stanna kvar i anställning till 67 års ålder. Utvecklingen mot en förbättrad hälsa på äldre dagar talar för att det i framtiden kommer att vara möjligt för fler äldre att arbeta längre än i dag. Vidare innebär det nya pensionssystemet att individen får en högre pension om personen väljer att arbeta under fler år eller ökar graden av förvärvsarbete. Möjligheten att ta partiell pension från 61 års ålder och uppåt ger dessutom många alternativ för dem som vill arbeta längre men inte vill arbeta på heltid. För dem som under en begränsad period väljer att kombinera partiellt uttag av pension med förvärvsarbete, försämras pensionen inte särskilt mycket när de sedan går i pension på heltid.

Riksförsäkringsverket gör bedömningen att det troligen krävs ett antal förändringar i arbetslivet för att arbetskraftsdeltagandet för dem över 55 år skall kunna öka. Arbetsklimatet för äldre i arbetslivet behöver förbättras, vilket skulle kunna bidra till att minska antalet förtidspensionärer och antalet långtidssjukskrivna. Detta

⁵⁶ Försörjningskvoten definieras som antal icke yrkesarbetande i relation till antal yrkesarbetande. Riksförsäkringsverket analyserar antal ålderspensionärer och förtidspensionärer i relation till befolkningen i arbetsför ålder.

kommer dock inte att räcka för att upprätthålla försörjningskvoten på dagens nivå. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till lösning av problemet. Hela västvärlden står dock inför samma problem med arbetskraftsbrist, varför konkurrensen om kvalificerad arbetskraft kommer att bli hård.

Högt arbetsutbud nödvändigt⁵⁷

Den demografiska utvecklingen innebär att antalet personer i arbetsför ålder minskar. Allt fler äldre i befolkningen innebär också att det kommer att behövas ökade resurser för vård och omsorg. Ohälsa i arbetslivet, som på lång sikt kan leda till förtidspension, påverkar också det totala arbetsutbudet. För att en hög välfärdsnivå skall kunna upprätthållas, är ett högt arbetsutbud en förutsättning. Reformen som leder till minskad arbetstid är ur denna synvinkel mindre bra för ekonomin som helhet.

Det är viktigt att alla grupper i samhället ges möjlighet att delta i arbetslivet. En väl fungerande arbetsmarknad med god matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft har stor betydelse. För att arbetskraften skall kunna skaffa sig relevant kompetens är det viktigt att utbildningssystemen håller hög kvalitet och ger relevanta kunskaper. Vidare är det viktigt att rörligheten såväl mellan branscher som mellan regioner kan öka. En generell minskning av arbetstiden ställer ökade krav på arbetsmarknaden och att arbetsmarknadspolitiken ger befolkningen förutsättningar och incitament att arbeta. Även om arbetsmarknaden fungerar väl, finns det risk för arbetskraftsbrist inom en snar framtid.

3.3.4 Välfärdssamhället

I avsnittet om samhällsekonomiska samband konstaterades att kapitalägare på lång sikt går skadelösa vid en förkortad arbetstid, medan arbetstagare får betala i form av en lägre årsinkomst. En förkortad arbetstid innebär också försvårade möjligheter att upprätthålla välfärden i samhället på dagens nivå. De grupper i samhället som inte arbetar, exempelvis pensionärer, studerande och arbetslösa, får inte del av den välfärd som ökad fritid kan innebära

⁵⁷ Se t.ex. SOU 2000:7.

men berörs av nackdelarna till följd av den offentliga sektorns minskade resurser.

I detta avsnitt behandlas fördelningsekonomiska aspekter av en kortare arbetstid, samt hur hälsa och jämställdhet kan påverkas av arbetstiden sett ur ett samhällsperspektiv. De samhällsekonomiska kostnaderna vid en förkortad arbetstid belyses i kapitel 5.

Fördelningen av samhällets resurser⁵⁸

Den demografiska utvecklingen innebär att det blir allt färre personer i arbetsför ålder och allt fler äldre personer som skall försörjas av dem som arbetar. Antalet arbetade timmar i ekonomin som helhet kommer i framtiden att bli lägre dels till följd av den demografiska utvecklingen och dels till följd av att arbetstiden per anställd minskas. Ett lägre antal arbetade timmar i ekonomin som helhet för med sig att lönesumman blir lägre och därmed blir skatteintäkterna lägre. Skatt på arbete utgör den viktigaste skattebasen och har mycket stor betydelse för de samlade skatteintäkterna och därmed resurserna för offentlig konsumtion.

Lönekostnader för personal utgör en stor del av de offentliga utgifterna, särskilt i kommunerna, och möjligheterna till produktivitetökning är begränsade. Om timlöneökningar ökar i samma takt i offentlig och privat sektor kommer lönekostnaderna i den offentliga sektorn att öka ungefär i takt med timlöneökningarna, även om volymen offentliga producerade tjänster är oförändrad. Transfereringar till hushållen utgör en annan viktig del av de offentliga utgifterna. Många transfereringar är kopplade till löneutvecklingen. Även de transfereringar som inte är direkt inkomstrelaterade kan tänkas öka om det finns en politisk vilja att behålla en jämn inkomstfördelning i samhället.

Den ökade andelen äldre i befolkningen kommer troligen att medföra en ökad efterfrågan på välfärdstjänster såsom äldreomsorg och sjukvård. Även om det finns tendenser till en ökad medellivslängd och att de äldre kan tänkas bli friskare, kommer behovet av vård och omsorg att öka. Kommunerna får bära en stor del av de ökade behoven hos den äldre delen av befolkningen.

Sysselsättningsläget och antalet arbetade timmar i den privata delen av ekonomin är avgörande för möjligheterna att bibehålla och eventuellt förbättra den offentliga sektorns verksamhet. Om

⁵⁸ SOU 2000:7.

utbudet och kvaliteten på välfärdstjänster skall kunna öka i samma takt som övriga ekonomin krävs att sysselsättningen i den privata sektorn ökar eller att skattesatserna höjs. Att höja skattesatserna kan vara svårt eftersom den ökade internationaliseringen sätter gränser för hur höga skatterna kan vara. Dessutom orsakar höga skatter en oönskad snedvridning i ekonomin, särskilt om skatteuttaget i utgångsläget är högt, och därmed en mindre optimal allokering av resurser. Exempelvis kan höga skatter på arbete leda till ökade marginaeffekter, vilket i sin tur har en negativ effekt på arbetskraftsdeltagande och arbetsutbud i form av antal arbetade timmar.

De svenska omfördelningssystemen är skapade under en period då förhållandena på arbetsmarknaden varit gynnsamma med en stor andel personer i arbetsför ålder och med en hög sysselsättningsgrad. Omfördelningen via den offentliga sektorn är mycket omfattande och bygger till stor del på beskattning av arbetsinkomster. Utvecklingen mot en åldrande befolkning och ett färre antal arbetade timmar i ekonomin som helhet, förändrar förutsättningarna för de omfördelningssystem som finns i dag och kan därmed tvinga fram regelförändringar.⁵⁹

Ohälsan i arbetslivet

Hälsoskäl har inte använts som argument för kortare arbetstid sedan 1950-talet. I dag höjs emellertid åter röster för minskning av arbetstiden som en del i kampen mot ohälsan. Målet är att skapa förutsättningar för ett hållbart arbetsliv, där arbetstagarna kan och vill arbeta ända fram till pensionen och där kostnaderna för sjuk-skrivningar minskar.

Riskfaktorer med avseende på arbetstiden rör både arbetstidens längd och förläggning. I dag finns en trend i samhället mot en, i många fall självald, komprimering av arbetstiden till många och långa arbetspass i rad.⁶⁰ En sådan utveckling kan leda till ökad belastning på arbetstagaren, om det inte ges möjlighet till återhämtning. Det finns också inom vissa sektorer på arbetsmarknaden en utveckling mot en ökad "gränslöshet" och individualisering av arbetsvillkor och ansvar som under vissa förutsättningar kan leda

⁵⁹ SOU 2000:7.

⁶⁰ Hearing "Arbetstid och hälsa".

till ökad stress.⁶¹ Arbetsmarknaden ser också en ökning av arbeten med obekväma och oförutsägbara arbetstider och ett ökat dygnet-runt-arbete, liksom av osäkrare anställningsvillkor för många grupper. Arbetstiden kan inte ses som en enskild faktor, då samspelet mellan arbetstidens längd och förläggning och arbetstagarens krav och åtaganden i den privata sfären spelar en viktig roll för om arbetstiden kommer att vara en riskfaktor för ohälsa. Kvinnor erfar oftare stressproblem i arbetslivet, på grund av att de upplever gränslösa krav från både arbete och familj.⁶² Det går alltså att identifiera vissa risksituationer vad gäller arbetstid och ohälsa, samtidigt som det svårt att renodla och säkerställa arbetstidens betydelse för ohälsoproblemen i dagens arbetsliv. Typ av arbete och arbetsorganisation, position på arbetsmarknaden, liksom livsfas och genuskontrakt samspelar alla med arbetstiden. Det är inte osannolikt att en minskning av arbetstiden skulle kunna bidra till ett ökat välbefinnande hos delar av arbetskraften, men i många fall hänger problemen troligen snarare på otillfredsställande arbetsorganisatoriska villkor och tungt arbete snarare än arbetstidens längd. Det finns inte heller studier som med säkerhet visar på att ohälsan (i medicinsk mening) minskar vid en förkortning av arbetstiden. Däremot har man kunnat se att en minskning av arbetstiden i kombination med ökat inflytande över arbetstidens förläggning leder till ökat socialt välbefinnande bland de anställda.⁶³ Generellt är en god balans mellan arbetsliv, familj och fritid att eftersträva för en god folkhälsa.

Kvinnor och mäns deltagande i arbetslivet

Huruvida en minskning av arbetstiden leder till ökad jämställdhet i samhället är beroende av en rad faktorer. En av de positiva effekter som eftersträvas är en jämnare fördelning av det obetalda arbetet mellan könen. Den jämnare fördelningen antas i allmänhet kunna leda till att kvinnors position på arbetsmarknaden förstärks samt att deras förutsättningar till ekonomiskt oberoende i ett livsperspektiv förbättras. Vidare antas kortare arbetstid leda till att mäns ansvarstagande för hushålls- och omsorgsarbete skall öka,

⁶¹ Se t.ex. Allvin M. et al. [1999].

⁶² Härenstam, A. [2000] och Hearing "Arbetstid och hälsa".

⁶³ Åkerstedt, T. [2001].

och på så vis utjämna villkoren mellan kvinnor och män. En minskning av arbetstiden förväntas också ibland leda till strukturella förändringar i arbetslivet som gör det lättare att kombinera arbete och familj. Förenklat uttryckt kan det ifrågasättas huruvida minskningen i arbetstid kommer att innebära att kvinnor kommer att arbeta mer och män mindre. Kan kvinnor stärka sin position på arbetsmarknaden, och kan män stärka sin position i hemarbetet?

Vad gäller frågan om kvinnors ekonomiska oberoende och möjligheter att gå upp i arbetstid finns några olika sätt att resonera. Utgångspunkten är att kvinnor i högre grad kommer att kunna arbeta heltid i stället för deltid om arbetstiden sänks i tillräcklig grad. Det hävdas att en arbetstidsförkortning ger incitament för arbetsgivare att i högre utsträckning använda sig av heltidstjänster i stället för deltidstjänster. Inom vård- och omsorgssektorn, där deltidstjänster är mycket vanliga, finns särskilt stora förväntningar på en sådan förändring. Det är emellertid osäkert huruvida en omläggning från deltider till heltider självklart blir konsekvensen av en sänkning av arbetstiden. Ett annat sätt att resonera är att vid en nedjustering av arbetstidsnormen kommer en deltidstjänst att utgöra en större procentuell andel av en heltidstjänst.

Ytterligare en faktor som kan tänkas påverka huruvida en minskning av arbetstiden kan leda till en jämnare fördelning av det betalda arbetet mellan könen är om kvinnor ökar sitt arbetsutbud. Ökningen skulle i första hand gälla en omfördelning från deltider till heltider. Om en minskning av arbetstiden leder till att män och fäder tar ökad del i det obetalda arbetet och föräldraskapet, skulle kvinnors minskade arbetsbörda i hemmet kunna innebära att de blir mer benägna att fortsätta arbeta heltid även efter att paret har fått barn. Om kvinnor generellt ökar sitt utbud av arbetskraft kan också tänkas bero i vilken form en minskning av arbetstiden tas ut. Ökade möjligheter för individen att själv påverka sin arbetstid skulle möjligtvis kunna innebära att fler kvinnor väljer att gå upp i arbetstid. Oavsett hur sänkningen utformas bör det påpekas att det troligen krävs en tämligen stor kvantitativ och kvalitativ förändring för att kvinnors arbetsutbud skall förändras. Vidare är en stor del av deltidsarbetet s.k. ofrivilligt deltidsarbete beroende av arbetsorganisatoriska faktorer och arbetsgivarstrategier, som inte heller tycks påverkas av att många kvinnor redan i dag är villiga att gå upp

i arbetstid. Det finns därför anledning att tvivla på om en ökad benägenhet till heltid hos kvinnor skulle få några effekter i berörda sektorer. Däremot finns en allmän trend till färre och längre deltider generellt.⁶⁴

Som diskuterats tidigare, finns det ingenting som självklart talar för att en minskning av arbetstiden skulle leda till att män skulle ta en större del av omsorgsarbetet. Beroende av såväl normativa som institutionella faktorer skulle en förkortning av arbetstiden kunna få olika genomslag för män och kvinnor vad gäller ansvaret för hem- och omsorgsarbetet. Könsssegregeringen på arbetsmarknaden innebär att män och kvinnor i många fall arbetar på olika arbetsplatser, eller med olika arbetsuppgifter. De arbetsorganisatoriska förutsättningarna för ett aktivt föräldraskap skiljer sig också mellan mans- och kvinnodominerade arbetsplatser. I kvinnodominerade arbetsorganisationer finns ofta ett större "barnspecifikt handlingsutrymme", medan mäns föräldraskap inte på samma sätt är synligt i arbetslivet eller uppfattas som en mer flexibel skyldighet.⁶⁵ Skillnader mellan könen vad gäller anställningsvillkor, förekomsten av oreglerad arbetstid eller arbetsformer som kräver långa arbetstider och mycket obetald övertid, har också betydelse för i vilken utsträckning en minskning av arbetstiden får ett reellt genomslag. I dag förhåller det sig så att den grupp som arbetar mest övertid är småbarnsfäder, och även i fråga om den obetalda övertiden ligger män i topp. För att jämställdheten i hemlivet skall öka verkar det i så fall krävas förändringar i såväl arbetstid som arbetsorganisation och arbetsplatskultur, liksom av de samhälleliga normer som utgör ramen för manlighet och kvinnlighet.

Ovan har aspekter av ökad jämställdhet med avseende på en förändring av relationerna mellan könen på en strukturell nivå diskuterats. En aspekt som är i högsta grad central, men som i sig inte automatiskt innebär en omförhandling av könenas maktrelationer, är hur föräldraskap och familjebildande påverkas av en förkortning av arbetstiden. På ett övergripande plan är en grundförutsättning för ett jämställt samhälle att det går att kombinera förvärvsarbete och familj, för både män och kvinnor. Vårt samhälle är för dess långsiktiga försörjningsbehov beroende av människors vilja att skaffa barn, liksom det är beroende av att både män och

⁶⁴ Nyberg, A. [1996].

⁶⁵ Bekkengen, L. [1997] och Näsman, E. [1997].

kvinnor är del av arbetskraften här och nu. Det är därför i högsta grad ett samhällsintresse att underlätta för det "förvärvsarbetande föräldraskapet". Det krävs reformer som öppnar för ett gemensamt föräldraskap och som motverkar att kvinnor drar sig tillbaka från arbetsmarknaden under småbarnsåren. Naturligtvis är det också ett samhällsintresse att skapa ett så barnvänligt samhälle och arbetsliv som möjligt, genom att underlätta samvaron mellan barn och föräldrar. En sänkning av arbetstiden som gör det lättare för både män och kvinnor att anpassa sin tid efter föräldraskapets krav skulle vara en reform för en fortsatt utveckling av jämställdheten på samhällsnivå.

En sista aspekt av hur en arbetstidsförkortning kan tänkas påverka jämställdheten i samhället är om könssegregeringen på arbetsmarknaden kommer att luckras upp, som framförs från vissa håll. Det finns inte mycket som tyder på att könssegregeringen i sig skulle kunna motverkas som en direkt konsekvens av en förkortning av arbetstiden. I ett långsiktigt perspektiv kan en homogenisering av arbetstider och arbetstidsmodeller, särskilt med avseende på "föräldraflexibilitet", på kvinnliga och manliga sektorer på arbetsmarknaden leda till att män och kvinnor lättare kan röra sig däremellan.⁶⁶

3.4 Empiriska studier

Ett antal forskare har sökt reda ut de empiriska sambanden mellan förkortad arbetstid och olika förhållanden i arbetslivet och på arbetsmarknaden. I avsnittet nedan redovisas några forskningsresultat. Ambitionen har inte varit att göra en heltäckande forskningsöversyn. Det bör också påpekas att det i allmänhet är svårt att dra några generella slutsatser utifrån enstaka empiriska studier.

3.4.1 Hälsa och välbefinnande

Åkerstedt har gjort en forskningsöversikt över arbetstider, hälsa och säkerhet.⁶⁷ *Skiftarbete* med nattskiftsinslag medför en kraftig störning av sömnen som medför att sömnen kortas med 2–3

⁶⁶ Nyberg, A., [1996].

⁶⁷ Åkerstedt, T. [2001].

timmar. Störningen av sömnen höjer olyckrisken framför allt under sen natt och på morgonen. Orsaken till detta är att den biologiska dygnsrytmen störs. *Jourarbete* bland läkare, vilket förekommer bland hälften av läkarkåren, har visat på nedsatt prestationsförmåga. Det finns enligt denna studie ingen kunskap om konsekvenserna för patientsäkerheten eller för läkarnas hälsa. *Långa arbetspass* är vanliga inom vården och blir allt vanligare inom andra yrkesområden. Enligt forskningen finns det inga negativa effekter vid arbetspass upp till 10–12 timmar för grupper med bra arbetsförhållanden, dvs. lätt, självstyrt arbete med tillfälle till spontana vilopauser samt strategisk utläggning av återhämtningsdygn. För andra arbetsgrupper uppstår en accelererad olycksrisk vid arbetspass mellan 8 och 10 timmar, särskilt inom transportområdet. *Övertidsarbete* har inte några hälsoeffekter när overtiden inte överstiger 10 timmar per vecka, åtminstone om det sker i begränsade perioder. Det har konstaterats att personal i arbetsgrupper med övertidsarbetet ofta har bättre hälsa, vilket förklaras av att dessa grupper ofta har bättre arbetsmiljö och delvis är självselekterade. *Kortare arbetstid* har visat sig ge starka positiva sociala effekter, men hälsoeffekter har inte kunnat påvisas. Dessutom är forskningen på detta område mycket begränsad. *Förkortad dygnsvila* (8–10 timmar) börjar bli vanligt inom vissa områden (vård, viss industri och transport). Vilotiden per dygn bör enligt forskningen om återhämtning vara minst 11 timmar, vilket stämmer överens med EG-direktivet om arbetstider. Kort sömn höjer olyckrisken och påverkar hälsan negativt på lång sikt. *Graden av inflytande* påverkar personalens inställning till arbetstiderna och till arbetssituationen som helhet. Om inflytandet har någon effekt på hälsan (i medicinsk mening) är enligt denna studie inte känt.

Samband mellan arbetstidens längd och hälsa har studerats i ett svenskt försök med 6 timmars arbetsdag.⁶⁸ I studien ingick två barnstugor, en hemtjänstenhet, en enhet för omsorg om vuxna psykiskt handikappade och en sjukhemsavdelning. Fyra enheter av samma typer som de undersökta användes som jämförelsegrupper. Undersökningen gjordes vid tre tillfällen ett år före förändringen, samt ett respektive två år efter förändringen. Arbetstidsförkortningen i försöket visade sig framför allt ha effekt när det gällde ökad tid för fritidsaktiviteter inklusive avkoppling. Den ökade

⁶⁸ Olsson, B. et. al. [1999].

fritiden användes främst till mer tid med vänner, avkoppling och i viss mån till motion. Den ökade fritiden medförde en kraftig ökning av tillfredsställelsen med arbetstiden. Individernas egen bedömning av hälsan visade inte på några tydliga effekter. Hälsoundersökningar visade inte heller på några tydliga medicinska resultat av den förkortade arbetstiden. I rapporten spekuleras om positiva hälsoeffekter möjligen skulle kunna visa sig efter en längre tid sedan förkortningen genomförts, då vissa stressrelaterade symtom först uppstår, eller i detta fall eventuellt minskar, efter en längre tid. De individer som upplevde den ursprungliga arbetstiden som negativ upplevde en större förbättring än de som i initialskedet var nöjda med arbetstiden. Föräldrar med barn under 17 år uppfattade den kortare arbetstiden som mycket positiv och småbarnsföräldrar upplevde den största förbättringen. Slutsatsen av studien är att förkortningen av arbetstiden till 6 timmars arbetsdag medför en bättre social situation, men påverkan på den psykosociala arbetsmiljön eller hälsan (frånvaro, somatiska symptom, förekomst av sjukdom) kan inte påvisas efter två år. Viss positiv effekt på sömnen kunde identifieras i studien.

En utvärdering av olika arbetstidsmodeller inom vården med avseende på välbefinnande och hälsa har genomfört utifrån olika arbetstidsmodeller vid 6 kliniker vid olika sjukhus.⁶⁹ Personalens inställning till arbetet visade sig i första hand bero av inställningen till arbetstiden. Andra faktorer som hade betydelse var krav och kontroll, socialt stöd samt lön och förmåner. Ålder, civilstånd och andra bakgrundsfaktorer visade sig inte ha någon betydelse.⁷⁰ Hur personalen uppfattade arbetstiden berodde i sin tur på graden av inflytande på arbetstiden. När det gäller sjukdom och fysiska besvär kunde man i studien inte finna någon större variation mellan klinikerna, men de skillnader som ändå kunde påvisas var starkt relaterade till stress. De kliniker där inflytandet över arbetstiden var störst visade på mest positiva resultat, medan kliniker med traditionella arbetstidsmodeller hade de mest negativa värdena. Slutsatsen av studien är att en hög nivå av inflytande och ett flexibelt arbetstidssystem har övergripande positiva effekter på upplevelsen av arbetsmiljön. Dessa effekter tolkas som att den upplevda stressen har reducerats dels till följd av ett ökat medbestämmande, dels p.g.a. de ökade möjligheterna att anpassa arbetets längd och förläggning efter vardagens händelser, och den

⁶⁹ Westerlund, M. [1996] och Åkerstedt, T., Westerlund, M. & Andersson, G. [1996].

⁷⁰ Liknande resultat har även fåtts vid studier av kabinpersonal och bilmontörer.

förbättring av det sociala klimatet på arbetsplatsen som följer av en ökad trivsel. Resultaten av denna studie bör dock tolkas med viss försiktighet då endast ett fåtal utvalda kliniker har studerats. Det gjordes inte heller någon undersökning innan eller efter arbetstidsmodellerna infördes på respektive klinik. Vidare saknas jämförelse-kliniker vid samma sjukhus, varför skillnaderna mellan klinikerna kan bero på lokal samhällsstruktur, personalstruktur, arbetsupp-gifter m.m.

3.4.2 Sysselsättning, lön och faktisk arbetad tid

Erfarenheter från länder i Europa visar att generell förkortning av arbetstiden med syfte att öka sysselsättningen ofta inte fått någon större effekt (t.ex. i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien) eller att effekterna har blivit lägre än förväntat (t.ex. i Belgien, Frankrike och Nederländerna). I Tyskland har man funnit positiva effekter, men effekternas storlek varierar mellan olika studier. I Sverige har vissa selektiva minskningar av arbetstiden som har haft som huvudsyfte att minska arbetsbelastningen eller att trygga framtida personalförsörjning, visat sig ha medfört en del nyanställningar och att deltidsanställda har kunnat öka sin arbetstid. Slutsatsen av detta är att det är möjligt att en förkortad arbetstid kan medföra en ökad sysselsättning inom vissa företag, branscher eller viss typ av verksamhet, men det medför inte per automatik att sysselsättningen i samhället som helhet ökar.⁷¹

Jacobson & Ohlsson har studerat svenska data från den privata sektorn 1970-1990.⁷² Enligt Jacobson & Ohlsson finns de inget samband mellan sysselsättning och antal arbetade timmar på lång sikt. De fann emellertid ett tydligt långsiktigt samband mellan lagstiftad normalarbetstid och faktisk arbetad tid. Vidare fann de att det är ett negativt samband mellan reallön och arbetade tid, vilket enligt Jacobson & Ohlsson tyder på att inkomsten har lika stor betydelse som substitutionen mellan arbete och fritid när det gäller arbetsutbudet.

Nordström Skans har undersökt effekterna av en arbetstidsförkortning från 40 till 38 timmar som genomfördes för tvåskifts-arbetare under 1980-talet.⁷³ Enligt resultaten i studien förkortades

⁷¹ Eriksson, S. [1996].

⁷² Jacobson, T. & Ohlsson, H. [1996].

⁷³ Nordström Skans, O. [2001].

den faktiska arbetstiden med omkring 45 minuter när skiftarbets-tiden sänktes med två timmar, dvs. effekten var endast 40 procent. Timlönerna för tvåskiftsarbetarna som fick förkortad arbetstid steg med 15–18 procent per procent som normalarbetstiden minskade. Löneökningarna visade sig också vara störst för de arbetare som fick den största minskningen i faktisk arbetstid. Nordström Skans drar slutsatsen att lönekraven ökade som ett resultat av arbetstids-förkortningen. Detta resultat strider emot uppfattningen om att lönetrycket skulle minska om arbetstiden förkortas. Enligt Nordström Skans pekar resultaten snarare på att lönekraven skulle öka, då lönerna ökade mest för de som fick den största reella minskningen av arbetstiden. Författaren anser att det faktum att arbetstidsförkortningen driver på löneutvecklingen indikerar att arbetstidsförkortningen inte är en bra metod för att sänka jämviktsarbetslösheten, men att det kan finnas andra skäl för att förkorta arbetstiden.

En studie av arbetstidsförkortningar via avtal inom den tyska metallindustrin avseende effekter på sysselsättningen samt löne-utvecklingen har gjorts av Hunt.⁷⁴ I artikeln konstateras att teorin säger att ju större genomslag en sänkning av standardarbetstiden får på den faktiska arbetstiden, desto större är sannolikheten för positiva sysselsättningseffekter. Enligt Hunts studie av heltids-arbetande metallarbetare medförde en timmes förkortad normal-arbetstid en minskning av den faktiska arbetstiden med 0,88–1 timme. Vid en översyn av löneutvecklingen visade det sig att de som hade fått arbetstiden förkortad förhandlade till sig höjda tim-löner med 2–2,4 procent, vilket medförde att månadslönen endast blev något lägre i jämförelse med dem som inte hade fått förkortad arbetstid. Hunt finner inget stöd för en ökad sysselsättning till följd av arbetstidsförkortningen, men däremot finner hon tecken på minskad sysselsättning för män. Slutsatsen av studien är att de arbetare som erhållit arbetstidsförkortning samt högre timlöner fick denna förmån på bekostnad av andras sysselsättning.

⁷⁴ Hunt, J. [1999].

4 Olika metoder – olika konsekvenser?

Arbetstiden kan minskas genom olika metoder. Metoder som genom historien har givit en lagstiftad allmän förkortning av arbetstiden för samtliga anställda är normalarbetstidsförkortning och utökning av antalet semesterdagar. Olika former av selektiva förkortningar av arbetstiden har riktats till specifika grupper och med ett särskilt syfte, exempelvis föräldraledighetslagen och studieledighetslagen.

Utöver förkortning av arbetstiden genom lagstiftning, har olika kollektivavtalade lösningar medfört kortare arbetstid för arbetstagare (se kapitel 2). Kommitténs uppdrag består i att pröva olika metoder för en lagstiftad förkortning av arbetstiden. I kommitténs direktiv finns angivet att två generella metoder skall prövas: utökad ledighet med fem dagar och normalarbetstidsförkortning. Därutöver har kommittén möjlighet att pröva andra metoder. Kommittén har valt att fokusera arbetet på att analysera de två metoder som finns angivna i direktivet.

Forskningen angående konsekvenser av förkortad arbetstid rör i första hand en förkortad normalarbetstid. Det finns så vitt kommittén känner till inga vetenskapliga studier av om konsekvenserna blir annorlunda vid en utökad ledighet än vid en kortare normalarbetstid. I vissa fall kan det vara rimligt att anta att konsekvenserna kan skilja sig åt, även om det är svårt att med säkerhet säga hur utfallet skulle bli i verkligheten.

I det följande kapitlet diskuteras konsekvenser beroende på om en lagstiftad minskning av arbetstiden sker genom sänkning av normalarbetstiden eller utökad rätt till ledighet. Beträffande utökad ledighet görs analysen utifrån idén om en individuell möjlighet att ta ut ledigheten som del av dag eller som enstaka timmar. Möjligheten att ta ut ledighet som enstaka timmar för med sig att graden av inflytande för individen aktualiseras, liksom frågan om

flexibilitet ur arbetstagarens och arbetsgivarens perspektiv.¹ En mer omfattande genomgång av samband och effekter av en minskad arbetstid redovisades i kapitel 3. Fokus i detta kapitel läggs på de faktorer där val av metod för förkortning av arbetstiden bedöms kunna ha betydelse. Beskrivningen görs utifrån individens, företagets och samhällets perspektiv.

Flexibilitetsbegreppet

I samband med arbetstidsfrågan talas det ofta om vikten av att arbetstiden är flexibel. Innebörden av flexibiliteten beror av om arbetstagarens eller arbetsgivarens flexibilitet avses.

Flexibilitet för arbetstagaren – innebär möjlighet för arbetstagaren att kombinera arbete och fritid på ett för arbetstagaren optimalt sätt. I allmänhet avses möjlighet att vid särskilda behov ta ledigt från arbetet för att få livspusslet att gå ihop. Flexibilitet i form av flexitid innebär att arbetstagaren kan påbörja och avsluta arbetspasset inom ett tidsintervall.

Flexibilitet för arbetsgivaren – avser arbetsgivarens möjlighet att anpassa produktionen efter efterfrågan och kan exempelvis innebära att arbetstiderna anpassas efter säsongsvariationer eller att övertid kan beordras vid arbetstoppar.

4.1 Individen

Nyttan av kortare arbetstid och mer fritid ser olika ut för olika grupper i samhället. För småbarnsföräldrar kan det vara svårt att få kombinationen av arbetstid och tid för hemmet och familjen att fungera. En kortare normalarbetstid kan möjligen underlätta detta, men troligen måste arbetstiden kortas ganska mycket för att det skall ge någon egentlig effekt. Under olika faser i livet prioriterar individen olika och äldre arbetstagare har rimligen andra behov och önskemål än yngre, vilket talar för individuellt ökad flexibilitet och stärkt inflytande över arbetstidens förläggning. Olika yrken och arbetsplatser medför också olika önskemål hos arbetstagaren och olika möjligheter för arbetsgivaren att förändra verksamheten så att enskilda arbetstagare inte drabbas negativt av en genomförd arbetstidsförkortning.

¹ Se faktaruta för en beskrivning av innebörden av begreppet flexibilitet.

På individnivå bedöms främst hälsa och jämställdhet vara faktorer som kan påverkas av metodvalet. Om valet av metod kan tänkas ha någon betydelse för individens löneutveckling diskuteras inledningsvis.

4.1.1 Löneutveckling för arbetstagaren

Individens löneökning bestäms oftast i avtal mellan arbetsmarknadens parter, dvs. de fackliga företrädarna för arbetsgivaren och arbetstagaren. Vid en normalarbetstidsförkortning blir antalet arbetade timmar per månad lägre, liksom det totala antalet arbetade timmar per år. Om timlönen för arbetstagaren inte har påverkats av arbetstidsförkortningen, dvs. om lönekompensation² inte har skett, innebär det att månadsinkomsten blir lägre när normalarbetstiden är kortare. Färre antal arbetade timmar och oförändrad timlön ger en lägre månads- och årsinkomst. Om löneförhandlingarna sker utifrån timlönen, innebär en normalarbetstidsförkortning således att arbetstagarens lön per månad blir lägre än den skulle ha blivit om arbetstiden hade varit oförändrad, även om löneökning ges i vanlig storleksordning.

När arbetstiden kortas genom utökad ledighet går det inte att på samma vis konstatera att inkomsten blir lägre till följd av att det är färre arbetstimmar som skall avlönas, eftersom det är oklart när ledigheten kommer att tas ut. När löneökningen bestäms kommer hänsyn rimligen att tas till att arbetstagaren arbetar mindre på ett år, eller åtminstone inte behöver arbeta lika mycket som tidigare. Arbetstagaren kommer troligen att ges en relativt lägre löneökning till följd av den utökade ledigheten, än vad som hade blivit fallet vid oförändrad årsarbetstid.

Slutsatsen av detta är att arbetstagarens årsinkomst kommer att öka något mindre till följd av den förkortade arbetstiden både i fallet med normalarbetstidsförkortning och i fallet med en utökad ledighet. Om den kvantitativa minskningen av arbetstiden är lika stor, är det svårt att veta i vilken utsträckning årsinkomsterna kommer att skilja sig åt mellan de båda modellerna. En möjlig utveckling är dock att det kan bli svårare för arbetsgivaren att hålla emot arbetstagarens önskemål om högre lön i fallet med utökad ledighet. Kopplingen mellan minskningen i arbetstid och den relativt lägre löneökningen är inte lika tydlig som i fallet med

² Se kapitel 3 för en beskrivning av begreppet lönekompensation.

normalarbetstidsförkortning, där den lägre lönen förklaras av det mindre antalet arbetstimmar. I denna beskrivning har dock antagits att månadsinkomsten vid en normalarbetstidsförkortning grundas på timlön, vilket gör att årsinkomsten blir lägre främst till följd av det lägre antalet arbetstimmar. Inom flera yrkesområden betalas lönerna i form av fasta månadslöner. Om månadslönen inte har en direkt koppling till antalet arbetade timmar, är det rimligt att anta att löneutvecklingen vid normalarbetstidsförkortning blir mer lik eller identisk med löneutvecklingen vid utökad ledighet.

4.1.2 Arbetstagarens hälsa

Två aspekter på arbetstid som har betydelse för individens hälsa och välbefinnande är möjligheten till återhämtning genom t.ex. pauser, sömn, ledighet och semester och i vilken utsträckning individen har möjlighet att påverka sina arbetstidsförhållanden. Ur hälsosynpunkt kan det därmed ha betydelse på vilket sätt en minskning av arbetstiden tas ut, om det sker genom en sänkt normalarbetstidsnorm eller via en modell med utökad ledighet. Vilken typ av förkortning som är mest ändamålsenlig beror också på arbetets art och arbetsorganisationen. För många grupper med tungt arbete eller oregelbundna och obekväma arbetstider, såsom vid skift- och permanent nattarbete, innebär arbetstiden en riskfaktor för ohälsa samt en ökad olycksrisk. Många av dessa grupper har redan i dag reducerad arbetstid genom kollektivavtal. Försök med förkortning av arbetsdagens längd som har gjorts inom andra områden har visat att arbetstagarnas allmänna välbefinnande ökade, men det har inte kunnat iakttas några säkra medicinska effekter av förkortningen. Den dagliga förkortningen innebar att arbetstagarna fick ökad tid för återhämtning, familj och fritidsintressen.

Den faktor som i forskningen lyfts fram som en av de viktigaste ur hälso- och välbefinnandesynpunkt är arbetstagarens inflytande över arbetstidens förläggning. Ett ökat individuellt inflytande innebär att arbetstagaren lättare kan kombinera arbete och privatliv. Stress i arbetet beror ofta på att arbetstagaren har små resurser att manövrera sin arbets- och livssituation samtidigt som han eller hon upplever höga krav. Ges individen möjlighet att ta ut och anpassa ledig tid efter personliga behov skulle det kunna leda till att upplevelsen av stress minskar.

Försök med arbetstidsförkortningar som har gjorts, har visat att en sänkning av arbetstiden till sex timmar per dag i många fall medförde att arbetstagarna upplevde att deras sociala situation förbättrades markant. I flera försök med förkortad arbetstid har månadslönen varit oförändrad, vilket kan ha påverkat arbetstagarnas upplevelse av situationen efter reformen. Möjligheten att påverka sina arbetstidsförhållanden har i andra utvärderingar visat sig vara en central aspekt för arbetstagarnas upplevelse av arbetsvillkoren. För att en förkortning av normalarbetstiden skall ge effekter på individens hälsa och välbefinnande är det rimligt att anta att det fordras en tämligen stor kvantitativ förändring. En modell som kombinerar en minskning av arbetstiden med ökat inflytande och arbetstagarstyrd flexibilitet, skulle kunna ge positiva effekter även vid en liten minskningsvolym.

4.1.3 Kvinnors och mäns tid

I samband med en minskning av arbetstiden finns förväntningar på ökad jämställdhet inom främst tre områden: att kvinnors position på arbetsmarknaden förstärks, att män ägnar mer tid åt omsorgs- och hemarbete, samt att förutsättningarna att kombinera förvärvsarbete och familj förbättras för såväl kvinnor som män. Beroende på om minskningen i arbetstid tas ut i form av en normalarbetstidsförkortning eller via utökad ledighet kan effekterna av reformen skilja sig åt inom de olika områdena. Gemensamt för de två modellerna är dock att varken normalarbetstidsförkortning eller utökad ledighet med någon automatik leder till att det sker en omfördelning av det obetalda och det betalda arbetet mellan könen.

En normalarbetstidsförkortning, förutsatt att den får samma genomslag i mans- och kvinnodominerade sektorer på arbetsmarknaden, skulle kunna leda till en ökad homogenisering av mäns och kvinnors arbetstidsvillkor, vilket i sin tur skulle kunna vara en förutsättning för en mer jämlik fördelning av obetalt och betalt arbete. För att detta skall ske krävs troligen, förutom förändringar i normer i samhälle, familj och på arbetsplatser, en tämligen stor nedjustering av arbetstidsnormen.

En modell med utökad ledighet öppnar inte för samma genomgripande förändring av könen positioner i hem och arbetsliv som en normalarbetstidsförkortning har potential att göra. Däremot skulle en ledighetsmodell, om den utformas på sådant sätt att den

möjliggör en arbetstagarstyrd flexibilitet, på ett effektivt sätt kunna underlätta för individen att parera krav från hem- och förvärvsarbete. En ”föräldravänlig” reform skulle t.ex. kunna innebära att fäder och mödrar i större utsträckning kan anpassa sina arbetstider efter barnens behov, för att t.ex. hämta barnen tidigare från förskolan under vissa perioder.

4.2 Företaget

De långsiktiga konsekvenserna för företaget vid en förkortad arbetstid beror till stor del på dess förmåga att anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Viktiga faktorer för företagets möjligheter att kunna kompensera för bortfallet av arbetstimmar är driftstiden och produktiviteten. Om verksamheten inte kan anpassas till det minskade antalet timmar, kan företaget drabbas ekonomiskt och riskera att slås ut från marknaden. Troligen är det ingen skillnad för företaget om de negativa konsekvenserna uppkommer till följd av en lägre normalarbetstid eller en utökad ledighet. I det följande behandlas skillnader på företagsnivå till följd av hur arbetstiden förkortas.

4.2.1 Anpassningsbehov till följd av minskad arbetstid

För ett företag eller en organisation innebär en minskning av normalarbetstiden att arbetsmetoder och arbetsscheman måste ses över. Omfattningen och därmed kostnaden för att omorganisera verksamheten beror av verksamhetens art och storlek. Om normalarbetstidsminskningen är liten kan produktionen tillfälligt minska eller bristen på arbetstimmar täckas med övertid. På lite längre sikt är det dock rimligt att anta att någon form av organisatoriska förändringar, såsom ändringar i schemaläggning och skiftsystem, måste ske. Utöver organisatoriska förändringar kan företaget behöva anställa mer arbetskraft alternativt anpassa produktionen efter den tillgängliga mängden arbetstimmar. Detta avgörs av en övervägning mellan potentiella intäkter och befintliga kostnader.³ Behovet av förändringar beror naturligtvis också på storleken på normalarbetstidsminskningen och om den genomförs i ett steg eller i etapper.

³ Se avsnittet om företaget i kapitel 3 för resonemang om företagets kostnader.

Om en arbetstidsminskning sker genom utökad ledighet är det troligen svårare för företaget att planera och genomföra en omorganisation av verksamheten i jämförelse med om en förkortning av normalarbetstiden genomförs. Om rätten till den utökade ledigheten skall kunna disponeras av arbetstagaren och denne kan välja att spara ledigheten, ta ut ledigheten i olika omgångar och i olika stor omfattning, ta ut regelbunden ledighet eller ledighet vid enstaka tillfällen etc., blir det svårare för företaget att planera verksamheten. Ur företagets synvinkel kan arbetstagarnas uttag av ledighet innebära en störning i produktionen som måste pareras. Möjligheterna att parera störningen på ett för företaget effektivt sätt ökar ju större framförhållning arbetstagaren har med sin ledighetsförfrågan, dvs. hur lång varseltiden är. För lång varseltid kan dock medföra att såväl arbetsgivare som arbetstagaren har svårt att förutse framtida behov av arbetskraft respektive ledighet. Företaget påverkas också i hög grad av arbetstagarens inflytande över hur ledigheten skall förläggas, varför styrkan i en inflytanderegeln kopplad till rätten till ledighet blir viktig. Utifrån detta resonemang kan konstateras att en utökad ledighet troligen ställer krav på en flexibel organisationsmodell. Vidare behövs en flexibel arbetskraft som kan ställa upp på verksamhetens behov.

Vid ledigheter kan företaget täcka det minskade antalet arbetstimmar genom att begränsa produktionen eller servicen, beordra annan personal att ta över arbetsuppgifter och kanske arbeta övertid eller att ta in vikarie under ledighetsperioden. Hur företaget väljer att agera påverkas bl.a. av hur lång ledigheten är, om den är av kontinuerlig eller tillfällig karaktär, i vilken utsträckning befintlig arbetskraft kan utnyttjas samt möjligheterna att rekrytera vikarier. Det faktum att företaget i alla fall under en övergångsperiod har svårt att överblicka hur arbetstagarna kommer att utnyttja ledigheten, försvårar möjligheterna till förberedelser. Behovet att vidta omorganisationer och förändringar i produktionen kan förmodligen vara mindre när störningen av verksamheten är av mer tillfällig karaktär i jämförelse med en normalarbetstidsförkortning.

Företagets eller verksamhetens manöverutrymme när det gäller såväl normalarbetstidsförkortning som utökad ledighet påverkas av vilken typ av verksamhet som bedrivs. Industri som t.ex. stålindustri och pappersmassaindustri har höga uppstartskostnader, varför kontinuerlig drift är en förutsättning för att lönsamhet skall kunna uppnås. Behov av kontinuerlig bemanning gäller också andra arbetsplatser som t.ex. kraftverk och hamnar. Inom vissa delar av

den offentliga sektorn måste också verksamheten vara igång med viss bemanning så att säkerhet och samhällsservice kan garanteras. Detta gäller exempelvis räddningstjänsten, polisen, äldreomsorg samt sjukhus. För verksamheter som av olika anledning måste upprätthållas, innebär en allmän förkortad arbetstid genom lagstiftning att verksamheten måste anpassas så att den fungerar vid de nya förutsättningarna. I dessa fall finns det begränsade möjligheter att genom minskningar i produktionen eller tillhandahållandet av tjänster kompensera för bortfallet i arbetstimmar.

4.2.2 Effekter av minskad arbetstid

En översyn av verksamheten kan i vissa fall öppna möjligheter till effektiviseringar och förändringar. Exempelvis kan företaget lägga om arbetsscheman på ett sådant vis som inte hade accepterats av arbetstagarna utan en kompensation i form av kortare arbetstid. Det är också möjligt att företaget kan skapa en mer flexibel organisation och därigenom utnyttja arbetskraften och kapitalet mer optimalt utifrån efterfrågan. När möjligheter till effektiviseringar finns, blir således inte kostnaderna för företaget till följd av arbetstidsförkortningen så stora eller kan till och med utebli. Arbetstidsförkortning kan leda till positiva företagsekonomiska effekter i företag där en förändring av verksamheten kan leda till en förbättring i kapitalanvändningen och en modernisering av arbetsorganisationen. Detta betyder att om företaget kan upprätthålla eller öka drifttiden samt öka produktiviteten, kan bättre resultat uppnås än innan arbetstiden förkortades.

Eftersom en förkortning av normalarbetstiden troligen ställer större krav på företagets översyn av organisationen i jämförelse med vid utökad ledighet, skulle det tala för att det är mer företagsekonomiskt fördelaktigt med en normalarbetstidsförkortning. Generellt sett innebär dock kortare normalarbetstid en sänkning av drifttiden, om inte antalet anställda utökas och/eller skiftarbete införs eller utökas. Förutsättningar för omorganisationer är också mycket olika i olika typer av företag och verksamheter samt vid olika storlek på arbetsplatsen. Dessutom innebär omorganisationer kostnader som inte alltid kan kompenseras genom effektivitetsvinster, i alla fall inte på kort sikt.

Vid kortare normalarbetstid är personalen troligen mer utvilad inför varje arbetspass, vilket kan innebära att arbetet kan utföras

med färre fel samt på ett snabbare och effektivare sätt, dvs. att produktiviteten kan öka. Kortare normalarbetstid kan emellertid också medföra att varje enskilt arbetspass innebär en högre stressnivå än tidigare, vilket kan inverka negativt på såväl individens prestationsförmåga som företagets produktion. Även om utökad ledighet kan bidra till bättre möjligheter till återhämtning för den arbetstagare som är ledig, kan det få motsatt effekt för de arbetande kollegorna. De som är i tjänst under ledigheten kan tvingas täcka upp för den lediga kollegan alternativt behöva ägna tid och kraft åt att introducera en vikarie i arbetet. Företagets strävan att upprätthålla driftstiden kan också inverka negativt på arbetskraftens välbefinnande och hälsa om ofördelaktiga arbetstider måste accepteras.

Arbetskraftens frånvaro p.g.a. sjukskrivning eller sänkt arbetskapacitet till följd av ohälsa inverkar negativt på företagets produktion och således på företagets resultat. För att ohälsan i arbetslivet skall kunna minska genom att arbetstiden kortas, krävs förmodligen att arbetstagarens möjligheter till inflytande och flexibilitet när det gäller arbetstidens förläggning ökar. Detta ställer i sin tur krav på företagets eller verksamhetens arbetsorganisation. Om företaget kan uppnå långsiktiga positiva effekter genom att förändra arbetsformer och arbetsmiljö, borde det stimulera företaget att på eget initiativ genomföra förändringar. Osäkerheten om hur målet med minskad ohälsa skall kunna uppnås och att det kan ta lång tid innan resultat blir synliga, kan dock minska företagets vilja till att genomföra förändringar. Vid avsaknad av ekonomiska incitament för företaget, finns generellt sett risk för kortsiktigt tänkande. Hälsoeffekter till följd av arbetsmiljön och arbetsförhållanden uppkommer först på lite längre sikt, varför det är svårt för arbetsgivaren att ur ett kortsiktigt perspektiv se resultat av gjorda investeringar eller förändringar. Det finns risk för att behovet av att genomföra förändringar i arbetsgivarens perspektiv inte blir lika stort vid en utökad ledighet som vid en förkortning av normalarbetstiden. Om arbetsgivaren inte i tillräcklig grad anpassar verksamheten kan arbetstagare drabbas av ökad arbetsbelastning och stress när kollegor är lediga. Lokala försök med flexibel förläggning av arbetstider tyder emellertid på att arbetstagare upplever tillfredsställelse av eget inflytande och att det går att finna bra lösningar för arbetstidens förläggning.

Slutsatsen av ovanstående resonemang blir att det är svårt att dra någon generell slutsats av om en sänkt arbetstid kan medföra

positiva effekter som kan motverka konsekvenserna av det minskade antalet arbetstimmar och i vilken utsträckning det sker. Troligen förhåller det sig dock så att ju större minskningen av arbetstiden är i kvantitativa mått, desto större krav ställs på att arbetsgivaren omorganiserar verksamheten. Större förändringar av verksamheten kan bidra till att de positiva sidorna för arbetstagarna ökar och slutligen kommer företaget till del i form av bättre arbetsprestationer. Om fördelar som uppstår vid en omorganisation kan uppväga kostnaderna för omorganisationen är emellertid osäkert.

En skillnad mellan normalarbetstidsförkortning och utökad ledighet för företaget kan sägas vara att en normalarbetstidsförkortning innebär en mindre flexibel metod att minska arbetstiden, men samtidigt en metod som är mer planeringsbar. Utökad ledighet innebär en ur verksamhetssynpunkt mer flexibel minskning, där frånvaro i många fall kan mötas av att arbetskamrater får ta på sig mer arbete, snarare än ändringar i organisationen. Ledighet blir svårare att planera inför och anpassa organisationen till. Samtidigt finns skäl att tro att ledigheten kommer att kunna styras mot tillfällena när verksamheten i högre grad medger frånvaro.

Arbetsintensiv verksamhet

För verksamheter där produktionen av varor eller tjänster främst sker med hjälp av arbetskraft, dvs. om verksamheten är arbetsintensiv, kan en förkortad arbetstid få större konsekvenser än för ett varuproducerande företag där maskiner utgör en viktig del av produktionen, dvs. där verksamheten är kapitalintensiv. Arbetsintensiv verksamhet utgörs främst av offentlig sektor och privata tjänsteföretag. Den privata tjänstesektorn är heterogen, men generellt sett är arbetskraften tjänsteföretagens viktigaste produktionsfaktor (se kapitel 3). Arbetsintensiv verksamhet innebär att bortfallet i arbetstimmar vid en arbetstidsförkortning inte kan kompenseras med investeringar i maskiner och inte heller i särskilt stor utsträckning kompenseras genom effektiviseringar av arbetsmetoder.

Normalarbetstidsförkortning kan medföra att bortfallet av arbetstimmar måste täckas upp genom att ytterligare personal anställs eller att befintlig personal arbetar övertid. Längre arbetstid hos befintlig personal kan också tas ut genom att deltidsanställda ökar sitt arbetsutbud. Hur bortfallet av arbetstimmar hanteras av

arbetsgivaren beror rimligen av storleken på förkortningen av arbetstiden och om den genomförs i etapper eller i ett steg. Det är troligt att övertidsarbete kan vara ett sätt för arbetsgivaren att hantera förändringen vid en kortare minskning av arbetstiden samt under en period med successivt genomförande. Kraven på de anställda kan öka, så att relativt mer arbete förväntas utföras på kortare arbetstid eller med mindre personal. På en arbetsplats med många anställda finns det naturligtvis större möjligheter att finna personal som av olika anledningar är intresserade av att arbeta mer. Mer flexibla lösningar när det gäller bemanning och personalens arbetsuppgifter kan vara ett sätt att finna nya lösningar. När det gäller mindre företag kan det vara svårare att finna lösningar på bortfallet av timmar. Om en viss minimibemanning måste hållas inom exempelvis vissa öppettider, för kortare arbetspass per anställd med sig att luckor uppstår. Eventuella fördelar som kan finnas inom mindre verksamheter, kan vara att personalen känner varandra väl och också har en bred kompetens så att de kan täcka upp för varandra.

Om en normalarbetstidsförkortning medför behov av att rekrytera mer personal, innebär fler anställda att de administrativa kostnaderna i form av lönehantering och personalfrågor i allmänhet ökar. I samband med att ytterligare personal måste rekryteras uppkommer också rekryteringskostnader för företaget i form av annonsering, intervjuer, utbildning av personal etc. Rekryteringskostnader till följd av att arbetstiden har förkortats är en kostnad som uppkommer på kort sikt. För att nya tjänster skall kunna skapas krävs också att arbetscheman kan läggas om så att alla anställda ges rimliga arbetstider. Kostnader i form av schemaläggning och annan administration i anslutning till att arbetstidsreformen genomförs, kan ses som engångskostnader och har därmed ingen större betydelse för företagets omkostnader på längre sikt.

Utökad ledighet kan innebära såväl mindre som större konsekvenser för arbetsgivaren beroende på hur arbetskraften kommer att utnyttja sin möjlighet till ledighet. Den utökade ledigheten kan sparas och sedan tas ut i form av en regelbunden förkortning av arbetstiden, varvid konsekvenserna för företagen skulle bli liknande dem som kan uppstå vid en normalarbetstidsförkortning. Om ledigheten tas ut som en längre sammanhängande ledighet, får det liknande konsekvenser som uttag av semester kan få. Beroende på tidpunkten för ledigheten, kan konsekvenserna för företaget bli

olika omfattande. Om enstaka arbetstagare tar ut ledighet i perioder när arbetsbelastningen inte är hög, kan troligen arbetande kollegor täcka upp inom ordinarie arbetstid eller genom övertid under en begränsad period. Det kan också tänkas att företaget väljer att ta in en vikarie, om personalens antal är kritiskt för verksamheten. Liksom vid en normalarbetstidsförkortning, har ett mindre företag förhållandevis mindre möjligheter att anpassa verksamheten vid ledigheter. Därmed kommer personalens möjligheter att ta ut ledigheten att behöva anpassas till verksamhetens förutsättningar i högre grad.

I jämförelse med normalarbetstidsförkortning, medför utökad ledighet mindre administrativa konsekvenser i samband med att lagen träder i kraft. En lag om utökad ledighet medför dock administrativa konsekvenser genom att omfattningen av ledigheten måste räknas fram för varje år och bokföras. Dessutom kan administration uppstå i samband med att ledigheter tas ut, framför allt om extra personal behöver anställas.

Ovanstående resonemang leder fram till att det är svårt att förut säga konsekvenserna av förkortad arbetstid i form av administrativa kostnader och om det råder någon större skillnad mellan de olika metoderna. Det bör också påpekas att konsekvenser i form av administrativa kostnader också kan uppkomma inom kapitalintensiva verksamheter. Arbetsintensiva verksamheter är möjligen mer sårbara till följd av att de inte har möjlighet att ersätta arbetskraft med kapital. Dessutom utgör kostnader kopplade till arbetskraften en stor andel av de totala kostnaderna för arbetsintensiva verksamheter. Möjligen kan det vara så att en normalarbetstidsförkortning för med sig relativt större administrativa kostnader i samband med införandet och att dessa är av övergående karaktär. Utökad ledighet för inte på samma vis med sig kortsiktiga kostnader i samband med genomförandet av arbetstidsreformen. I detta fall kan de kortsiktiga kostnaderna uppstå stötvis och vara svårare att förutse.

4.3 Samhället

Förenklat kan sägas att det ur samhällsekonomiskt perspektiv inte har någon betydelse om en förkortning av arbetstiden sker genom en normalarbetstidsförkortning eller om ledigheten utökas. Det är det totala antalet arbetade timmar i ekonomin som har betydelse.

Konsekvenserna på samhällsnivå utgör dock en sammanvägning av de konsekvenser som uppstår på individ- och företagsnivå. Två viktiga faktorer för samhällsekonomin, där det eventuellt kan finnas en skillnad beroende på metod för förkortning av arbetstiden, är arbetsutbudets utveckling och arbetsrelaterad ohälsa.

4.3.1 Ökat eller minskat arbetsutbud

Arbetsutbudet i ekonomin som helhet har en avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten och därmed för befolkningens levnadsstandard. Minskningen av antalet arbetade timmar i ekonomin till följd av en förkortad arbetstid kan motverkas om individer som i dag inte arbetar börjar arbeta tack vare förändringen, om de som arbetar deltid väljer att arbeta mer, om arbetstagare orkar arbeta längre så att den faktiska pensionsåldern höjs samt om arbetstagare arbetar övertid eller om ohälsan i arbetslivet kan minskas. Hur den sammanlagda effekten av detta blir är svårt att veta eftersom det beror av individers och företags agerande. Dessutom innebär en lagstiftad förkortning av arbetstiden i sig en minskning av det totala arbetsutbudet. Det innebär att även om arbetsutbudet skulle öka, krävs att den totala arbetsutbudsökningen är större än den totala minskningen i arbetstimmar till följd av lagstiftningen, för att en positiv effekt på samhällsekonomin i jämförelse med om ingen arbetstidsreform hade genomförts. Om ökningen av arbetsutbudet blir mindre än bortfallet av arbetstimmar blir effekten en begränsning av de samhällsekonomiska konsekvenserna till följd av arbetstidsreformen. Nedan förs resonemang om eventuella positiva effekter på arbetsutbudet av en minskad normalarbetstid respektive utökad ledighet.

Ökat arbetsutbud har en positiv effekt på samhällsekonomin som helhet dels genom att skatteintäkterna från arbetsinkomster kan öka dels genom att transfereringarna till hushållen kan minska. Ökad efterfrågan på arbetskraft och därmed ett ökat arbetsutbud bidrar till en högre produktion i företagen som i sin tur bidrar till ekonomins samlade produktion och därmed den ekonomiska tillväxten.

En förutsättning för att arbetsutbudet skall kunna öka vid en normalarbetstidsförkortning är att företagen efterfrågar mer arbetskraft till följd av den förkortade arbetstiden. Om det

minskade antalet arbetade timmar per anställd i stället kompenseras genom kapitalinvesteringar, effektivare arbetsmetoder eller om företagen minskar produktionen till den nivå som befintlig personal kan producera, uppstår inga nya arbetstillfällen eller möjligheter för de som arbetar att arbeta mer. Inom tjänstesektorn och inom offentlig sektor finns sämre möjligheter att ersätta arbetskraft med kapital och att anpassa arbetsmetoderna så att mindre arbetstimmar behövs, varför det är troligt att antalet anställda måste öka alternativt att de som är anställda tvingas utföra fler arbetsuppgifter. Inom offentlig sektor, och särskilt inom kommunala verksamheter, är intäkterna via skatter och statsbidrag givna och lönekostnader för personalen utgör den tyngsta utgiftsposten, varför möjligheterna att öka personalstyrkan ändå kan vara begränsade. Även utökad ledighet kan skapa större efterfrågan på arbetskraft, vilket i hög grad beror på hur ledigheten tas ut samt hur arbetsgivaren har möjlighet och resurser att parera den störning i produktionen som ledigheten innebär (se avsnittet om företaget ovan).

En slutsats som möjligen kan dras, är att en förkortad normalarbetstid innebär en varaktig förändring som framtvingar förändringar i verksamheten. Om det i sin tur leder till ökad efterfrågan på arbetskraft är emellertid osäkert. Forskning på området visar att det blir olika effekter beroende på verksamhetens art, vilket talar för att den sammanvägda effekten för samhället blir liten eller obefintlig. Vid utökad ledighet är inte kraven på förändringar lika stora eftersom arbetstidsminskningen huvudsakligen kan antas bli av tillfällig karaktär. I detta fall är det mer sannolikt att befintlig personal får täcka upp för personal som är ledig. Om ledigheten tas ut i sammanhängande perioder eller om verksamhetens art kräver viss bemanning, kan efterfrågan på arbetskraft tänkas öka. Sannolikt blir efterfrågan på arbetskraft mindre om förkortningen av arbetstiden genomförs genom utökad ledighet i jämförelse med vid normalarbetstidsförkortning. Här bör påpekas att det inte är särskilt troligt att arbetslösheten minskar till följd av den förkortade arbetstiden, vilket beskrevs i kapitel 3. Det kan bli så att en minskad arbetstid inte alls leder till ökad sysselsättning eller att sysselsättningen rent av minskar.

För vissa som i dag står utanför arbetsmarknaden, kan det tänkas vara mer attraktivt att arbeta när arbetstiden är kortare. Med personer utanför arbetsmarknaden, eller personer ej i arbetskraften, avses personer som är i arbetsför ålder men som av olika skäl inte

arbetar och inte heller söker arbete. Till denna grupp räknas studerande, hemarbetande, och förtidspensionärer. Om individer som inte arbetar väljer att träda in på arbetsmarknaden bidrar det positivt till det samlade arbetsutbudet. En lägre normalarbetstid är möjligen lättare att värdera än en rätt till ledighet, eftersom kännedom om de faktiska möjligheterna att ta ut ledigheten kan saknas när individen inte är etablerad på arbetsmarknaden. Presumptiva arbetstagare kan också tänkas se fördelar i möjligheterna att flexibelt ta ut lediga timmar eller dagar. Slutsatsen blir att det inte går att dra några säkra slutsatser om hur de som i dag inte arbetar kan komma att agera till följd av respektive metod för förkortning av arbetstiden. För att de som står utanför arbetsmarknaden ska kunna börja arbeta krävs dessutom att den kompetens som dessa personer besitter efterfrågas på arbetsmarknaden.

Förutsättningarna för ett ökat arbetsutbud varierar mellan olika regioner i landet till följd av skillnader i befolkningssammansättning och näringslivets struktur. I vissa regioner uppstår inte ökningsar i arbetsutbudet trots att efterfrågan på arbetskraft finns. När brist på arbetskraft med rätt kompetens råder, kan s.k. flaskhalsar uppstå. Flaskhalsar innebär att företag inte kan utöka verksamheten i den utsträckning de vill och kan i värsta fall leda till att verksamheten läggs ned eller flyttas. Om matchningen mellan utbud av och efterfrågan på arbetskraft inte fungerar, får det flera negativa effekter för samhället som helhet. I de fall när företag och verksamheter behöver rekrytera personal till följd av arbetstidsminskningen, är eventuell brist på arbetskraft med rätt kompetens ett problem. Det är emellertid svårt att se om det råder någon skillnad mellan normalarbetstidsförkortning och utökad ledighet i detta avseende.

Det kan konstateras att det är tveksamt om en arbetstidsreform kan leda till att arbetsutbudet påverkas i positiv riktning. Att en eventuell ökning av arbetsutbudet blir tillräckligt stor för att motverka den initiala minskningen av antalet arbetstimmar i ekonomin är inte särskilt troligt. Till detta kommer att Sverige inom en snar framtid riskerar att få brist på arbetskraft till följd av den demografiska utvecklingen som beskrevs i kapitel 3. Sammantaget är det osäkert om det samlade arbetsutbudet i ekonomin kan bli tillräckligt stort för att upprätthålla dagens nivå i välfärds-samhället.

4.3.2 Ohälsan i arbetslivet

Om förkortad normalarbetstid eller utökad ledighet leder till att ohälsan hos arbetskraften minskar och att sjukskrivningarna därmed kan minska, vore det en stor samhällsekonomisk fördel. Som tidigare beskrivits är sambanden mellan arbetstidens längd och ohälsa osäkra.⁴ Det går inte att visa på klara samband mellan arbetstidsförkortningar och en förbättrad hälsa hos arbetstagarna. Däremot har det gått att iaktta att arbetstagarnas sociala välbefinnande ökat vid olika typer av arbetstidsreformer, både till följd av sänkt arbetstid och ökade möjligheter att anpassa sina arbetstider efter individuella behov. Arbetstagarnas inflytande över sina arbetstidsförhållanden framstår som en av de viktigaste förutsättningarna för ökat välbefinnande genom arbetstidsreformer. Troligen skulle det krävas en ganska stor förkortning av arbetstiden för att det skulle kunna ge någon påvisbar positiv effekt på hälsan. Vilka möjligheter det finns att kombinera arbetstidsminskningen med inflytande för individen har troligen betydelse för vilken förkortningsmetod som är den bästa ur hälso- och välbefinnandesynpunkt.

En minskad arbetstid kan för de äldre i arbetskraften innebära att de orkar arbeta längre innan de går i pension och att den faktiska pensionsåldern kan höjas tack vara minskat antal förtidspensioneringar. Det är emellertid svårt att avgöra om en förkortning av normalarbetstiden eller utökad ledighet med möjligheten att ta ut ledighet som del av dag, är mer eller mindre fördelaktig när det gäller att få äldre att stanna kvar i arbetslivet. Rimligen är det stora individuella skillnader beroende på individens preferenser samt beroende på hur arbetssituation och arbetsuppgifter ser ut.

⁴ Se kapitel 3 för en mer fullständig redovisning.

5 Samhällsekonomiska konsekvenser vid förkortad arbetstid

Enligt kommittédirektivet har kommittén i uppdrag att pröva olika vägar till förkortning av arbetstiden. Två metoder anges, dels en minskning av arbetstiden genom utökad ledighet om fem dagar, dels en förkortning av den s.k. normalarbetstiden.

5.1 Kommitténs uppdrag till Konjunkturinstitutet

Kommittén gav Konjunkturinstitutet i uppdrag att göra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av fyra alternativa lagstiftade minskningar av arbetstiden. En makroekonomisk konsekvensanalys ger en bild av hur en minskad arbetstid påverkar utvecklingen på arbetsmarknaden, den långsiktiga ekonomiska tillväxten samt den privata och den offentliga sektorns ekonomi. Konjunkturinstitutet redovisade sitt uppdrag vid kommitténs sammanträde den 6 mars 2002.

I uppdraget till Konjunkturinstitutet specificerades vissa grundförutsättningar. Analysperioden bestämdes till åren 2002–2020, vilket innebär att utgångspunkten är statistik från 2001. Att arbetstiden skall förkortas förutsattes bli känt i januari 2003 och minskningen av arbetstiden antogs påbörjas 2004. I de olika beräkningsalternativen antogs det inte ske någon direkt lönekomensation.¹ Lönerna bestäms i kollektivavtal under analysperioden.

¹ Med direkt lönekomensation menas att timlönen justeras upp i motsvarande utsträckning som arbetstiden förkortas så att årsinkomsten inte påverkas av den kortare arbetstiden. Direkt lönekomensation används här som begrepp för full lönekomensation. Se kapitel 3 för en beskrivning av begreppet lönekomensation.

5.1.1 Fyra beräkningsalternativ

Konjunkturinstitutet har på kommitténs uppdrag genomfört beräkningar av följande fyra alternativ:

1. **AT38** – Den lagstiftade veckoarbetstiden enligt arbetstidslagen förkortas med två timmar till 38 timmar för en heltidsanställd. Förkortningen införs under en fyraårsperiod (år 2004–2007) med en halvtimme per år. För dem som arbetar 40 timmar eller mer i genomsnitt per vecka antas genomslaget bli två timmar. De som arbetar mellan 35 och 40 timmar i genomsnitt per vecka antas få en förkortning av arbetstiden med 5 procent av den ursprungliga arbetstiden. För dem som arbetar mindre än 35 timmar i genomsnitt per vecka antas förkortningen motsvara 2,5 procent av den ursprungliga arbetstiden.
2. **AT35** – Den lagstiftade veckoarbetstiden enligt arbetstidslagen förkortas med fem timmar till 35 timmar för en heltidsanställd. Förkortningen införs under en tioårsperiod (år 2004–2013) med en halvtimme per år. För dem som arbetar 40 timmar eller mer i genomsnitt per vecka antas genomslaget bli fem timmar. De som arbetar mellan 35 och 40 timmar i genomsnitt per vecka antas få en förkortning av arbetstiden med 12,5 procent av den ursprungliga arbetstiden. För dem som arbetar mindre än 35 timmar i genomsnitt per vecka antas förkortningen motsvara 6,25 procent av den ursprungliga arbetstiden.
3. **SEML** – Ledigheten per år förlängs med fem dagar genom en ändring i semesterlagen. Ledigheten ökar med två dagar år 2004 och med en dag per år under perioden 2005–2007. De samhällsekonomiska effekterna av detta alternativ begränsas genom att de som är offentligt anställda och genom sina kollektivavtal har mer än 25 dagars semester endast antas få del av de utökade semesterdagarna upp till totalt 30 semesterdagar. För dem som innan reformen har fler än 30 semesterdagar antas ingen förändring ske.

4. **LBL** – Ledigheten per år förlängs med fem dagar genom införande av en ny lag, "Lag om betald ledighet".² Ledigheten ökar med två dagar år 2004 och med en dag per år under perioden 2005–2007. I detta alternativ antas genomslaget inte påverkas av antalet semesterdagar i kollektivavtal. Den årliga ledigheten förlängs i proportion till sysselsättningsgraden, vilket exempelvis innebär att personer som arbetar 30 timmar per vecka får ledigt med betalning i fem 6-timmarsdagar.

Enligt kommittédirektivet skall kommittén pröva alternativen med en utökad ledighet på fem dagar och en sänkning av normalarbetstiden som alternativa metoder för en kortare arbetstid. De olika varianterna av utökad ledighet, ändring i semesterlagen och lag om betald ledighet, har arbetats fram utifrån olika preferenser; antingen skall den utökade ledigheten ökas för i första hand dem som i dag inte har så många semesterdagar, eller så skall den utökade ledigheten ges till samtliga arbetstagare oavsett antalet semesterdagar i utgångsläget. En utökning av ledigheten med fem lediga dagar motsvarar ungefär en normal arbetsvecka på 39 timmar. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utökad ledighet med fem dagar respektive en normalarbetstidsförkortning till 39 timmar hade i Konjunkturinstitutets analys blivit i princip desamma. I den politiska diskussionen är det snarare större minskningar av normalarbetstiden än en timma per vecka som förespråkas. Kommittén har därför valt att låta Konjunkturinstitutet analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av en normalarbetstid på 38 timmar respektive 35 timmar per vecka.

5.2 Utgångspunkter för analysen

Konjunkturinstitutet utgår i sin analys från att det är tillgången på arbetstimmar i ekonomin och produktiviteten som sätter gränsen för den totala produktionsvolymen och därmed den ekonomiska tillväxten på lång sikt. Nedan redogörs för de utgångspunkter som är mest centrala för Konjunkturinstitutets analys.

² När uppdraget till Konjunkturinstitutet gavs var kommitténs arbetsnamn på den nya lagen "Lag om betald ledighet". Kommittén har sedan valt att kalla den nya lagen om fem dagar utökad ledighet för "Lag om flexibel ledighet".

5.2.1 Arbetslöshet och sysselsättning

För att antalet arbetslösa i ekonomin skall kunna minska genom att arbetstiden kortas krävs att den samlade efterfrågan på arbetstimmar i ekonomin inte påverkas särskilt mycket av arbetstidens längd. Därtill krävs att det är möjligt att öka antalet sysselsatta personer genom s.k. arbetsdelning, vilket innebär att ett givet antal arbetstimmar kan fördelas på flera arbetstagare. Om en arbetsdelning kan komma till stånd beror på en rad olika faktorer såsom om arbetskraften kan ersättas med alternativa produktionsfaktorer som t.ex. maskiner och datorer, om den totala efterfrågan på produktionsfaktorer kommer att minska samt storleken på de fasta kostnaderna för arbetskraften i jämförelse med arbetskraftens rörliga kostnader. När de fasta kostnaderna för arbetskraften är större än de rörliga, kan arbetsgivaren välja att öka övertidsuttaget i stället för att anställa mer arbetskraft. Nettoeffekten av en allmän arbetstidsförkortning på antalet sysselsatta personer är således oklar även om timlönerna inte ökar i samband med förkortningen av arbetstiden. Dessutom skiljer sig effekterna åt på kort och lång sikt konstaterar Konjunkturinstitutet.

Om timlönerna justeras uppåt i samband med att arbetstiden kortas, exempelvis genom att timlönen ökar exakt så mycket att årslönen förblir opåverkad av den kortare arbetstiden, kommer utvecklingen av antalet sysselsatta personer att dämpas. Sysselsättningen påverkas ytterligare nedåt om Riksbanken tvingas höja reporäntan för att motverka de inflationsimpulser som blir följden av de högre timlönerna.

5.2.2 Bedömning av genomslag – faktisk arbetad tid

Det är rimligt att tro att en kortare standardarbetstid leder till en kortare faktisk arbetstid.³ Konjunkturinstitutet pekar emellertid på att det finns forskning som visar att påtvingad arbetstidsförkortning kan leda till att arbetsgivaren ökar övertidsuttaget så mycket att den faktiska arbetstiden inte minskar samt att antalet anställda till och med kan minska även om produktionen är oförändrad. Genomslaget av en sänkning av standardarbetstiden på

³ Med standardarbetstid avses i Konjunkturinstitutets rapport den arbetstid exklusive övertidsuttag som är bestämd antingen i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller i lag. S.k. bisyssla ingår inte i måttet. Med faktisk arbetstid avses standardarbetstid justerad för frånvaro och övertidsuttag.

antalet faktiskt arbetade timmar kan också tänkas påverkas av sjukfrånvaron. När det gäller sjukfrånvaron har Konjunkturinstitutet inte funnit något stöd i forskningen för att kortare arbetstid leder till förbättrad hälsa och därmed lägre sjukfrånvaro. Konjunkturrens utveckling kan också ha betydelse för genomslaget av en förkortad standardarbetstid på den faktiskt arbetade tiden.

Troligen skiljer sig genomslaget av en förkortad arbetstid mellan olika sektorer och yrkeskategorier samt mellan olika regioner. Graden av genomslag varierar också mellan kort och lång sikt. Empirisk forskning har visat på att en förkortad arbetstid får ett genomslag på 40–100 procent. Ju längre tidsperiod sedan arbets-tidsreformen genomförts desto större genomslag. Konjunkturinstitutet gör en sammanvägd bedömning att en minskning av standardarbetstiden kommer att slå igenom till 80 procent i faktisk arbetad tid. Detta innebär att en förkortning av standardarbetstiden med exempelvis 60 minuter ger en förkortning av den faktiska arbetstiden med 48 minuter.

5.2.3 Produktivitet

Förutom effekten på antalet sysselsatta och den faktiska arbetstiden i ekonomin, bestäms den samlade produktionsvolymen i ekonomin vid en förkortad arbetstid av den genomsnittliga arbetsproduktiviteten⁴. När det är möjligt att ersätta arbete med kapital⁵ kommer en arbetstidsförkortning som medför en högre arbeidskraftskostnad per timme på kort sikt att resultera i en höjd kapitalintensiteten, dvs. kvoten mellan kapitalstocken och det faktiska antalet arbetade timmar blir större. Högre kapitalintensitet innebär högre produktion per timme eller med andra ord att produktiviteten ökar. Produktiviteten kan också tänkas öka genom att mer utvilad arbetskraft orkar arbeta mer effektivt. Det faktum att en större andel av arbetstiden kommer att upptas av administration samt påbörjande och avslutande av arbetet talar dock emot en ökad produktivitet.

Konjunkturinstitutet har i sitt arbete beaktat såväl teoretisk som empirisk forskning och funnit att det är oklart i vilken riktning

⁴ Arbetsproduktivitet definieras som produktion per arbetstimme.

⁵ Med kapital avses i första hand produktionsfaktorer i form av fysiskt kapital såsom maskiner, robotar, datorer etc. Kapitalinvesteringar skulle också kunna utgöras av human-kapital i form av högre utbildad arbetskraft som medför att ett fåtal högutbildade personer kan ersätta flera personer med lägre utbildning.

arbetsproduktiviteten påverkas av en lagfäst arbetstidsförkortning. Analysen baserar därför på ett antagande om att arbetsproduktiviteten på lång sikt inte påverkas av den förkortade arbetstiden i något av de analyserade fallen.

5.2.4 Demografisk utveckling

Antalet sysselsatta personer i ekonomin som helhet beror dels på antalet personer i åldern 16–64 år i befolkningen och dels på den s.k. sysselsättningsgraden.⁶ Sysselsättningsgraden skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Den demografiska utvecklingen medför en naturlig minskning av det totala antalet sysselsatta i ekonomin. Antalet arbetstimmar i ekonomin som helhet kommer enligt Konjunkturinstitutets beräkningar att minska med 0,15 procent per år som en följd av minskad befolkning i åldersgruppen 16–64 år samt ändrad ålderssammansättning inom denna grupp. Det minskade antalet arbetstimmar till följd av demografin begränsar tillväxtpotentialerna för svensk ekonomi.

5.2.5 Ekonomisk politik

När det gäller den ekonomiska politiken utgår Konjunkturinstitutet från att nu gällande förhållande kommer att bestå under analysperioden. Sverige antas stå utanför EMU och Riksbanken antas därmed kunna bedriva en självständig penningpolitik med utgångspunkt från det nu gällande prisstabilitetsmålet som innebär att inflationen skall ligga omkring 2 procent.⁷

Finanspolitiken antas föras utifrån regeringens och riksdagens saldomål, dvs. att den offentliga sektorns finansiella sparande⁸ skall uppgå till 2 procent i genomsnitt över en konjunkturcykel. Överskottet utöver detta mål tillförs hushållen i form av skattesänkningar, alternativt ökade transfereringar, så att överskottet vid frånvaro av störningar uppgår till två procent. I de beräkningsalternativ där den förkortade arbetstiden medför att det offentligt finansiella sparandet understiger saldomålet, sker en gradvis

⁶ Personer i åldern 16–64 år räknas till den arbetsföra befolkningen. Sysselsättningsgraden definieras som antalet sysselsatta personer i förhållande till befolkningens storlek.

⁷ I slutversionen av rapporten från Konjunkturinstitutet redovisas en översiktlig beskrivning av anpassningen i ekonomin vid ett EMU-medlemskap, se bilaga 2 i detta betänkande.

⁸ Offentliga sektorns finansiella sparande definieras som skillnaden mellan offentliga sektorns inkomster och utgifter.

anpassning av det offentliga sparandet mot den målsatta nivån. Den offentliga konsumtionen och transfereringarna blir lägre än vid frånvaro av en arbetstidsförkortning. Dessa Anpassningar liksom andra effekter av den kortare arbetstiden får återverkningar på storleken på de skattesänkningar som säkerställer att överskottet förblir två procent efter Anpassningsförloppet.

5.3 Resultaten av analysen

Konjunkturinstitutet har redovisat sina resultat i en rapport som överlämnades till kommittén den 6 mars 2002. Rapporten finns som bilaga 2 till detta betänkande.⁹ I det följande avsnittet redovisas det viktigaste resultaten i Konjunkturinstitutets rapport.

5.3.1 Utveckling i ekonomin på kort och lång sikt

Referensscenarier

Analysen av de makroekonomiska konsekvenserna av en förkortad arbetstid görs enligt uppdraget utifrån två olika referensscenarier. De två referensscenarierna motsvarar två skilda beskrivningar av hur utvecklingen skulle kunna bli om arbetstiden inte förkortas via lagstiftning. I referensscenario 1 (REF1) antas att arbetstiden förkortas genom kollektivavtal under analysperioden, medan det inte sker någon sådan förkortning i referensscenario 2. De två olika referensscenarierna kan ses som två ytterligheter i en beskrivning av den framtida utvecklingen. Det är möjligt att den verkliga utvecklingen skulle kunna innebära att det inte sker någon kollektivavtalad förkortning av arbetstiden under den period när den lagstiftade förkortningen genomförs, men att det efter några år påbörjas en förkortning av arbetstiden genom kollektivavtal. Hur arbetsmarknadens parter kommer att agera när en lagstiftad förkortning av arbetstiden införs är svårt att förutsäga och det finns inte heller någon forskning som kan ge stöd för i vilken utsträckning de kollektivavtalade förkortningar som i dag sker kommer att upphöra eller sprida sig till andra yrkesområden. När det är svårt att bedöma hur utvecklingen kan komma att se ut, ger

⁹ Analysen och beräkningarna är desamma som när uppdragets redovisades. Vissa förtydliganden och tillägg har gjorts av Konjunkturinstitutet sedan redovisningen av uppdraget i mars 2002.

en beskrivning av två ytterligheter en indikation om inom vilka gränser en framtida utveckling kan komma att ske.

Konjunkturinstitutet håller referensscenariot 1 som den mest troliga beskrivningen av den framtida utvecklingen och fokuserar därmed sin redovisning av uppdraget på detta scenario, även om beräkningar för referensscenariot 2 också finns redovisade i rapporten.

Referensscenariot 1 innebär att den ekonomiska tillväxten är balanserad med en inflation på 2 procent, omkring 4 procents löneökningar och ett offentligt finansiellt sparande motsvarande 2 procent av BNP. Arbetslösheten sjunker långsamt och ligger hela tiden mellan 3,5 och 4 procent. Sysselsättningsutvecklingen bestäms av den demografiska utvecklingen och avtar med ungefär 0,15 procent per år. Medelarbetstiden minskar med totalt 0,1 procent per år som en följd av bl.a. kollektivavtalade arbetstidsminskningar. Antalet arbetstimmar i ekonomin totalt minskar med 2,1 procent under perioden 2001 till 2020. Nedgången är snabbare under den senare delen av perioden (år 2011–2020) som en följd av den ofördelaktiga demografiska utvecklingen. Den årliga genomsnittliga ekonomiska tillväxten beräknas bli 1,9 procent mellan år 2002 och 2010 samt 1,6 procent mellan år 2011 och 2020. Ur ett historiskt och internationellt perspektiv är detta låga tillväxttal.

Utveckling på lång sikt

Eftersom varken arbetslösheten eller sysselsättningen antas påverkas på lång sikt, kommer såväl medelarbetstiden som det totala antalet arbetade timmar att minska i lika stor utsträckning som den genomförda förkortningen av arbetstiden. Sverige är en liten öppen ekonomi med en internationellt integrerad kapitalmarknad. Detta medför att avkastningen på investeringar i Sverige på lång sikt kommer att vara internationellt styrda, vilket innebär att avkastningen på lång sikt är opåverkad av en arbetstidsförkortning. Minskningen i antal arbetstimmar kommer således att påverka kapitalvolymen i lika stor utsträckning. Om såväl arbets- som kapitalinsatser reduceras i samma storleksordning som antalet arbetade timmar, kommer den samlade produktionen, dvs. BNP-nivån, att minska i samma procentuella storleksordning som arbetstiden (se tabell 5.1). Konjunkturinstitutet konstaterar att jämförelse av de olika förkortningsalternativen mot referens-

scenario 1 ger samma procentuella avvikelser som jämförelse av de olika förkortningsalternativen mot referensscenario 2. De procentuella avvikelser år 2020, som redovisas i tabell 5.1, gäller således för såväl referensscenario 1 som referensscenario 2.

*Tabell 5.1 Långsiktiga effekter på arbetade timmar och BNP
Avvikelse i procent från referensscenario år 2020*

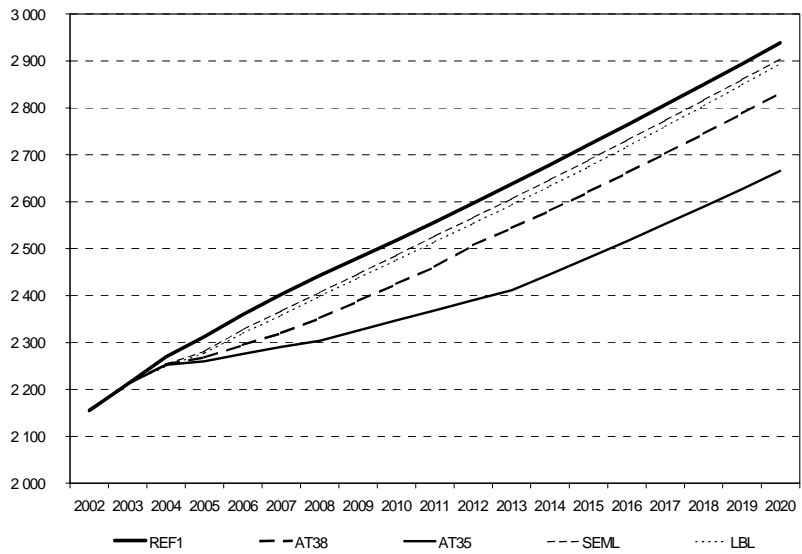
	AT38	AT35	SEML	LBL
Medelarbetstid	-3,6	-9,1	-1,2	-1,5
Sysselsättning	0	0	0	0
Arbetade timmar	-3,6	-9,1	-1,2	-1,5
BNP	-3,6	-9,1	-1,2	-1,5

Anm.: Den procentuella avvikelsen mellan alternativen och referensscenario 1 respektive alternativen och referensscenario 2 är lika stor.

Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

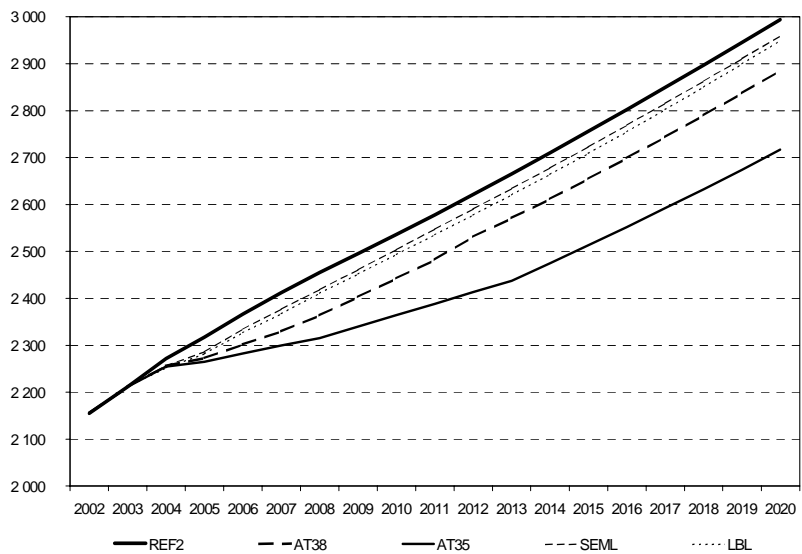
I diagram 5.1 visas utvecklingen av BNP för referensscenario 1 samt de olika förkortningsalternativen och i diagram 5.2 visas utvecklingen utifrån referensalternativ 2. Utvecklingen i referensscenario 2 ligger på en högre BNP-nivå i jämförelse med referensscenario 1 till följd av att det i referensscenario 2 inte sker någon kollektivavtalad förkortning av arbetstiden. Utvecklingsmönstren för referensscenarierna och alternativen är lika, men på olika nivå. Differensen mellan referensscenario och förkortningsalternativen är som nämnts desamma. Av diagrammen framgår att BNP utvecklas positivt för samtliga förkortningsalternativ under perioden, men att tillväxten i båda fallen ligger på en lägre nivå i jämförelse med referensscenarierna. Således är den ekonomiska tillväxten vid en förkortning av arbetstiden lägre än den hade kunnat vara. I diagrammen avviker kurvan för alternativet när arbetstiden kortas till 35 timmars normalarbetstid mer från referensscenariot till följd av att förkortningen är mer omfattande och att genomförandeperioden är mycket längre än för de andra alternativen.

Diagram 5.1 BNP i referensscenario 1 samt alternativen 2002–2020 (2001 års priser) *Miljarder kronor*



Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

Diagram 5.2 BNP i referensscenario 2 samt alternativen 2002–2020 (2001 års priser) *Miljarder kronor*



Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

Den lägre BNP-nivån till följd av den minskade arbetstiden fördelar sig enligt Konjunkturinstitutets beräkningar jämnt i ekonomin. Detta innebär att offentlig och privat konsumtion påverkas i ungefär lika stor utsträckning av det lägre antalet arbetade timmar och således av den lägre ekonomiska tillväxten i jämförelse med om arbetstidsförkortningen inte hade införts. Lägre privat konsumtion vid förkortad arbetstid i jämförelse med vid oförändrad arbetstid, innebär att individer och hushåll får lägre disponibel inkomst och därmed relativt sämre möjlighet att köpa varor och tjänster. För den offentliga sektorn innebär den lägre ekonomiska tillväxten att den offentliga konsumtionen blir lägre vid en förkortad arbetstid i jämförelse med om arbetstiden inte hade förkortats genom lag. Det betyder att servicenivån och transfereringarna till hushållen blir lägre, än vad som annars hade varit fallet. I referensscenariot 1 blir den ackumulerade volymökningen i offentlig sektor 10 procent år 2020, medan den vid en förkortning av arbetstiden till 38 timmar blir ca 6 procent och vid 35 timmars arbetsvecka ca 2 procent. Utökad ledighet medför en ackumulerad volymökning i offentlig konsumtion på 8,4–8,8 procent år 2020. Hur mycket lägre den privata respektive offentliga konsumtionen beräknas bli år 2020 för de olika alternativen i jämförelse med referensscenariot redovisas i tabell 5.2.

Även för privat och offentlig konsumtion gäller att de procentuella avvikelserna mellan de olika alternativen och referensscenariot 1 respektive referensscenariot 2 är desamma.

Tabell 5.2 Långsiktiga effekter för BNP samt privat och offentlig konsumtion

Avvikelse i procent från referensscenariot år 2020

	AT38	AT35	SEML	LBL
BNP	-3,6	-9,1	-1,2	-1,5
Privat konsumtion	-3,7	-8,8	-1,2	-1,5
Offentlig konsumtion	-4,1	-8,1	-1,2	-1,6

Anm.: Den procentuella avvikelsen mellan alternativen och referensscenariot 1 respektive alternativen och referensscenariot 2 är lika stor.

Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

Konjunkturinstitutet utgår i sina beräkningar från att skattekvoterna inte höjs under perioden. Om skatterna i stället hade höjts när det offentliga sparandet understiger saldomålet hade

resultaten blivit annorlunda. Vidare hade andra resultat erhållits om exempelvis den kommunala konsumtionsutvecklingen för skola, vård och omsorg hade bestämts enbart utifrån den demografiska utvecklingen, vilket hade inneburit att kommunalskatterna hade höjts vid en lägre ekonomisk tillväxt. Konjunkturinstitutet gör bedömningen att höjda skattekvoter inte är möjligt med hänsyn till den internationella integrationen, då den ökar de svenska skattebasernas känslighet för skattesatserna. Höga skattesatser medför dessutom ofta oönskade snedvridningar i ekonomin.

Välfärdseffekterna av kortare arbetstid och därmed mer fritid kan enligt Konjunkturinstitutet uppskattas genom att fritiden värderas till lönen efter skatt. Genom att väga de negativa välfärdseffekterna i form av lägre privat och offentlig konsumtion mot den positiva effekten i form av ökad fritid fås ett negativt saldo (se tabell 5.3). Slutsatsen är att värdet av den längre fritiden är lägre än värdet av den uteblivna privata och offentliga konsumtionen, vilket innebär att förkortningen av arbetstiden är en samhällsekonomisk förlust på lång sikt. En förklaring till detta är stora skatteklarar, som gör att obeskattad fritid är billig i jämförelse med privat och offentlig konsumtion.

Tabell 5.3 Långsiktiga välfärdseffekter av förkortad arbetstid
Avvikelser mot referensscenario 1 i miljarder kronor år 2020
(2002 års priser)

	AT38	AT35	SEML	LBL
Konsumtion av fritid	33,6	86,4	11,8	14,5
Privat konsumtion	-62,6	-148,9	-20,3	-25,4
Offentlig konsumtion	-34,5	-68,1	-8,4	-13,5
Total effekt	-63,4	-130,6	-17,0	-24,4
Total effekt, procent av BNP	-2,1	-4,2	-0,5	-0,8

Anm.: Vid beräkningen av värdet av ökad fritid har en marginalsattesats på 35 procent använts. Avvikelsen i miljarder kronor är beräknad utifrån att BNP i referensscenario 1 enligt Konjunkturinstitutet beräknas öka med ca 780 kronor under perioden 2002–2020 och uppgå till 2 940 miljarder kronor år 2020 (2001 års priser).

Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

Utveckling på kort sikt

På kort sikt kommer troligen arbetsgivarna att, åtminstone delvis, kompensera för den kortare arbetstiden genom att anställa fler personer för att motverka minskningen av det totala antalet arbetstimmar. Sysselsättningen ökar därmed på kort sikt, vilket leder till högre nominella timlöneökningar jämfört med om arbetstiden inte hade förkortats.

Högre timlöneökningar ökar inflationstrycket och därmed Riksbankens prognoser för framtida inflation vid oförändrad reporänta, vilket ger Riksbanken anledning att höja reporäntan. Reporäntan höjs i sådan utsträckning att inflationen nedbringas till målet på omkring 2 procent. I Konjunkturinstitutets beräkningar höjs reporäntan övergångsvis till 6,5–7 procent.

Den högre reporäntan dämpar tillväxten så att inflationen sänks. Lägre tillväxt medför ökad arbetslöshet, vilket i sin tur dämpar de nominella löneökningarna.

Högre reallön per timme på kort sikt innebär att arbetsgivarna inledningsvis bär en del av kostnaden för arbetstidsförkortningen. Avkastningen på investeringar i Sverige blir lägre än i utlandet, vilket leder till att investeringarna i Sverige minskar. Investeringarna minskar också som ett resultat av den högre reporäntan och utgör också en förklaring till varför den högre räntan leder till lägre ekonomisk tillväxt.

De olika alternativen för förkortad arbetstid innebär olika stor minskning av antalet arbetade timmar och därmed olika stora kortsiktiga effekter på arbetslösheten, lönerna och priserna. I fallet när normalarbetstiden kortas till 35 timmar per vecka är genomförandeperioden längre och anpassningsförloppet mer utdraget. När den förkortade arbetstiden har genomförts, anpassas såväl arbetslöshet som löneökningstakt till samma nivåer som hade ägt rum utan förkortningen av arbetstiden, dvs. som i referensscenariot. Effekterna på BNP, privat konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar anpassas därmed successivt mot de långsiktiga effekterna.

Potentiell tillväxt under genomförandeperioden

Ett sätt att beskriva de kortsiktiga kostnaderna för kortare arbetstid är att ange hur stor del av den potentiella tillväxten som tas i anspråk under genomförandeperioden (se tabell 5.4). Med potentiell tillväxt avses den ekonomiska tillväxt som hade varit fallet om arbetstiden inte hade förkortats genom lagstiftning. Skillnaden mellan den potentiella tillväxten i referensscenario 1 och tillväxten vid respektive alternativ under genomförandeperioden utgör kostnaden för förkortningen av arbetstiden på kort sikt.

Den potentiella tillväxten antas vara lika med den genomsnittliga tillväxten i referensscenario 1 under perioden 2002–2011, dvs. 1,9 procent. Här är det viktigt att påpeka att genomförandeperioden för AT35 är tio år (2004–2013), medan de andra alternativen har en genomförandeperiod på fyra år (2004–2007). Detta medför att även om den årliga ekonomiska tillväxten är densamma för alternativen AT38 och AT35 under genomförandet, innebär alternativet AT35 större konsekvenser totalt eftersom förkortningen av arbetstiden är större och genomförandeperioden därmed längre.

Tabell 5.4 Potentiell tillväxt under genomförandeperioden
Årlig procentuell förändring

	REF1	AT38	AT35	SEML	LBL
<i>Genomförandeperiod</i>		<i>2004–2007</i>	<i>2004–2013</i>	<i>2004–2007</i>	<i>2004–2007</i>
Potentiell BNP	1,9	1,0	1,0	1,6	1,5
Potentiell BNP per sysselsatt	1,8	0,9	0,9	1,5	1,4
Potentiell BNP per person	1,7	0,8	0,8	1,4	1,3

Anm.: Kostnaden per år i form av utebliven potentiell tillväxt blir densamma för AT38 och AT35 eftersom minskningen av arbetstiden görs med en halvtimme per år i båda fallen. Genomförandeperioden för AT35 är betydligt längre i jämförelse med genomförandeperioden för de andra tre alternativen till följd av den större totala minskningen.

Källa: Konjunkturinstitutet [2002].

Alternativet med en normalarbetstid på 38 timmar (AT38) minskar medelarbetstiden och därmed den potentiella tillväxten med 3,6 procent, dvs. 0,9 procentenheter per år. Den potentiella tillväxten reduceras därmed från 1,9 till 1,0 procent. Av den potentiella tillväxten används således nästan hälften för att förkorta arbetstiden.

Sysselsättningen ökar med i genomsnitt 0,1 procent under perioden 2002–2011, vilket innebär att potentiell BNP per sysselsatt växer med 1,8 procent per år. Detta medför att hälften av den potentiella tillväxten per sysselsatt används för att förkorta arbetstiden i AT 38.

Det mest relevanta måttet för hela befolkningen är potentiell BNP per capita. AT 38 reducerar denna tillväxt från 1,7 till 0,8 procent, dvs. drygt hälften av den potentiella tillväxten tas i anspråk för arbetstidsförkortning.

5.3.2 Fördelningsekonomiska konsekvenser

Konjunkturinstitutets analys mynnar ut i att en förkortad arbetstid på lång sikt kommer att leda till en sänkning av årsinkomsten för arbetstagare i procentuellt sett samma storleksordning som minskningen i arbetstid.¹⁰ På lång sikt påverkas inte avkastningen på kapital eftersom kapitalägare har möjlighet att göra investeringar i andra länder. Innebörden av detta är att den som är tillräckligt flexibel inte behöver bära någon kostnad av bortfall i produktionen. Eftersom kapitalägarna kan vara flexibla medan arbetskraften inte är flexibel i samma utsträckning, kommer arbetstagarna att tvingas bära de långsiktiga kostnaderna för den förkortade arbetstiden.

Lägre produktion och lägre löner medför att underlaget för skatteintäkter, de s.k. skattebaserna, blir mindre. Exempelvis minskar intäkterna från arbetsgivaravgifter, inkomstskatter och mervärdesskatt. Lägre skatteintäkter för staten och kommunerna medför försämrade möjligheter att finansiera det som brukar kallas välfärdstjänster, dvs. utrymmet för den offentliga konsumtionen blir mindre (se tabell 5.2). Utrymmet för transfereringar till hushållen begränsas också. Detta sker under en period då behovet av offentlig konsumtion troligen ökar till följd av den demografiska utvecklingen.

Löntagarna får del av den positiva sidan av en förkortad arbetstid genom att de ges mer fritid. De negativa konsekvenserna till följd av den offentliga sektorns försämrade resurser påverkar emellertid alla invånare i samhället, även dem som inte arbetar såsom barn, pensionärer, arbetslösa och studerande. De individer som i hög utsträckning är i behov av välfärdstjänster såsom skola, vård och

¹⁰ En minskning av årsinkomsten med 3,6 procent vid AT38, 9,1 procent vid AT35, 1,2 procent vid SEML och 1,5 procent vid LBL.

omsorg påverkas naturligtvis i större utsträckning av relativt lägre kvalitet eller tillgänglighet i dessa tjänster.

5.4 Diskussion

Konjunkturinstitutets analys visar på att de samhällsekonomiska konsekvenserna blir mer omfattande ju mer arbetstiden förkortas i ekonomin som helhet. Detta innebär att en förkortning av arbetstiden till 35 timmars arbetsvecka är det mest kostsamma alternativet när det gäller ekonomisk tillväxt, medan en förkortning genom semesterlagen är det minst kostsamma alternativet (se tabell 5.5). För att en utökad ledighet genom förändring av antalet semesterdagar i semesterlagen skall bli mindre kostsam än utökad ledighet genom en ny lag om betald ledighet, krävs emellertid att kommitténs antagande om att de offentliganställda som har fler än 25 semesterdagar i kollektivavtal endast får del av förändringen upp till 30 dagar stämmer överens med den verkliga utvecklingen. Antagandet innebär att arbetstagare som enligt avtal exempelvis har 28 semesterdagar, efter en förändring i semesterlagen skulle få två nya lediga dagar. Utökad ledighet genom en ny lag skulle ge samme arbetstagare fem nya lediga dagar.

Anpassningsförloppet i ekonomin som helhet när det gäller lönerns utveckling, sysselsättning och arbetslöshet, priser m.m. är kvalitativt desamma för de olika alternativen, även om storleken på olika förändringar samt omställningsperiodens varaktighet skiljer sig mellan olika beräkningsalternativ.

För att kunna tolka resultaten av analysen på rätt sätt, är det viktigt att förstå den analysmetod som Konjunkturinstitutet har använt sig av. Metoden innebär att ett referensscenario, som beskriver utvecklingen när situationen i ekonomin inte påverkas av något politiskt beslut om förkortad arbetstid, används som jämförelse för de olika beräkningsalternativen. Referensscenariot beskriver i detta fall den ekonomiska utvecklingen i Sverige under perioden 2002–2020 utan en lagstiftad förkortning av arbetstiden. De fyra olika beräkningsalternativen representerar fyra olika tänkta politiska beslut som kan komma att genomföras enskilt, dvs. endast ett av besluten genomförs under analysperioden. Genom att jämföra skillnaden mellan respektive beräkningsalternativ och referensscenariot erhålls de konsekvenser för samhälls ekonomin som respektive alternativ för en förkortning av arbetstiden för med

sig. Skillnaden i form av lägre ekonomisk tillväxt är således den samhällsekonomiska kostnaden för en lagstiftad minskning av arbetstiden.

I Konjunkturinstitutets analys har två olika referensscenarier analyserats, vilka beskriver två olika tänkbara utvecklingsvägar för ekonomin. De olika alternativen med förkortad arbetstid analyseras sedan utifrån respektive referensscenario. Konjunkturinstitutet har gjort bedömningen att referensscenario 1, som innebär att kollektivavtalade förkortningar av arbetstiden sker under analysperioden, är den mest realistiska beskrivningen av framtiden. I Konjunkturinstitutets rapport fokuseras redovisningen på jämförelser mot referensalternativ 1. I avsaknad av information om hur den verkliga utvecklingen kommer att se ut, ger beskrivningen med två olika referensscenarier en bild av möjliga utvecklingsvägar. Av Konjunkturinstitutets analys framgår också att valet av referensscenario inte påverkar den procentuella avvikelsen mellan respektive alternativ och referensscenario 1 respektive referensscenario 2. Detta faktum medför att valet av referensscenario inte heller påverkar kommitténs val av alternativ för att förkorta arbetstiden, eftersom det är avvikelsen mellan alternativen och referensscenariot som är intressant att jämföra.

Tabell 5.5 Långsiktiga effekter av en förkortad arbetstid på BNP
Avvikelse från referensscenario 1 år 2020

	AT38	AT35	SEML	LBL
Avvikelse, procent	-3,6%	-9,1%	-1,2%	-1,5%
Avvikelse, miljarder kronor (2001 års priser)	-106 mdkr	-267 mdkr	-35 mdkr	-44 mdkr

Anm.: Avvikelsen i miljarder kronor är beräknad utifrån att BNP i referensscenario 1 enligt Konjunkturinstitutet beräknas öka med ca 780 kronor under perioden 2002–2020 och uppgå till 2 940 miljarder kronor år 2020 (2001 års priser).

Källa: Konjunkturinstitutet [2002] och egna beräkningar.

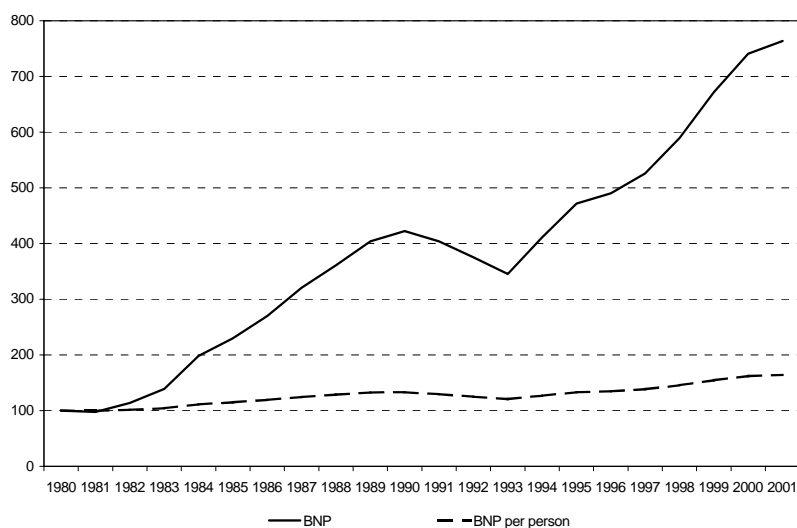
Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar utifrån 2001 års prisnivå, kommer BNP att utvecklas från knappt 2 160 miljarder kronor år 2002 till omkring 2 940 miljarder kronor år 2020 i referensscenario 1. Om arbetstiden förkortas genom lagstiftning kommer BNP att utvecklas på en lägre nivå än vad om hade varit fallet utan en arbetstidsreform, vilket åskådliggjordes i diagram 5.1. I tabell 5.5 redovisas skillnaden i BNP-nivå mellan de olika alternativen för kortare arbetstid och referensscenario 1 år 2020. Skillnaden utgörs

av differensen mellan den samlade produktionen i ekonomin i slutet av analysperioden för respektive förkortningsalternativ och referensscenariot, dvs. situationen utan en lagstiftad förkortning av arbetstiden. Differensen kan uttryckas som en avvikelse från referensscenariot och anges i procent samt som differens i BNP-nivå uttryckt i miljarder kronor.

Under genomförandeperioden beskriver Konjunkturinstitutet kostnaden för respektive alternativ som bortfall i potentiell tillväxt, där potentiell tillväxt motsvarar tillväxten i referensscenario 1 (se tabell 5.4) Vid en normalarbetstidsförkortning används omkring hälften av den potentiella tillväxten per år till arbetstidsförkortning. Om normalarbetstiden kortas till 35 timmar per vecka blir genomförandeperioden längre och därmed det totala bortfallet större. Utökad ledighet med fem dagar innebär ett bortfall på omkring en fjärdedel av potentiell tillväxt under genomförandeperioden.

Den ekonomiska tillväxten kommer enligt Konjunkturinstitutets analys att fortsätta även vid en förkortning av arbetstiden, men tillväxten blir på en lägre nivå (se diagram 5.1 och 5.2). Att ekonomin även fortsättningsvis utvecklas i positiv riktning, behöver dock inte innebära att den ekonomiska standarden höjs mått som BNP per person. Befolkningsutvecklingen påverkar BNP fördelat per person. Därtill kommer att befolkningens ålderssammansättning påverkar möjligheterna att upprätthålla befolkningens välfärd.

Diagram 5.3 Utveckling av BNP och BNP per person 1980–2001
Index 1980= 100

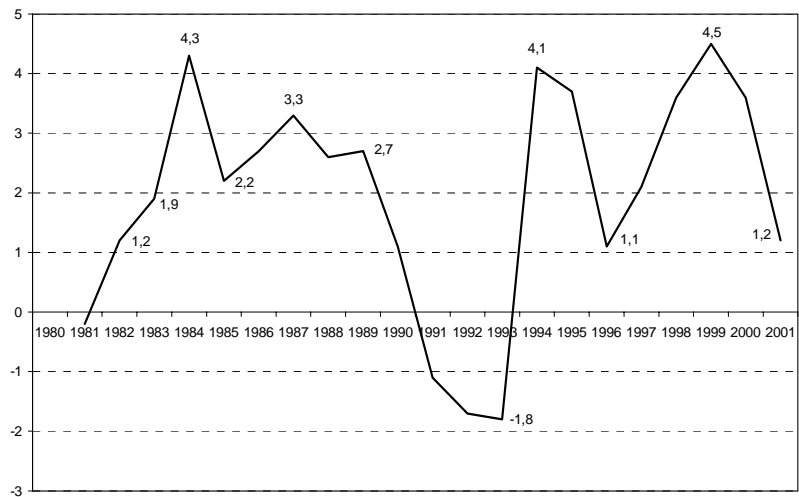


Källa: Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaper.

I diagram 5.3 visas utvecklingen av BNP samt BNP per person för perioden 1980–2001. Av diagrammet framgår att BNP under denna period har ökat avsevärt mer än BNP per person.

Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar kommer den årliga ekonomiska tillväxten i referensscenario 1 i genomsnitt att ligga på 1,9 procent under den första delen av analysperioden och på 1,6 procent i den senare delen av analysperioden. Historiskt har de årliga tillväxttalen varierat kraftigt i konjunktursvängningar (se diagram 5.4). Tillväxttal på mellan 1,6 och 1,9 procent framstår som låga tal i jämförelse med den årliga tillväxten i de perioder under åren 1980–2001 som ekonomin utvecklades positivt. Under senare hälften av 1980-talet, 1994–1995 samt 1998–2000 var tillväxttalen betydligt högre. År 2001 var den ekonomiska tillväxten i Sverige, men också utomlands, mycket låg och tillväxten detta år var 1,2 procent. I genomsnitt var den årliga tillväxttakten i ekonomin 2 procent under perioden 1980–2001.

Diagram 5.4 Årlig procentuell tillväxt i BNP 1981–2001



Källa: Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaper.

I Konjunkturinstitutets analys fördelas samhällets samlade produktion, dvs. BNP, i ungefär samma proportioner mellan privat och offentlig konsumtion som i dag. Detta innebär att en lägre BNP-nivå medför såväl lägre privat som offentlig konsumtionsnivå, än vad som hade varit fallet om arbetstiden inte hade förkortats genom lagstiftning (se tabell 5.2). En relativt lägre årlig ekonomisk tillväxt under perioden, medför således sämre möjligheter till höjd levnadsstandard i termer av ökad konsumtion av varor och tjänster. Det är i detta sammanhang även viktigt att betona att en relativt lägre ekonomisk tillväxt inte bara minskar möjligheterna till en högre levnadsstandard. En förhållandevis låg ekonomisk tillväxtnivå kan också innebära att Sverige får svårt att upprätthålla den välfärdsnivå och den levnadsstandard som vi har i dag.

Det faktum att ålderssammansättningen i landet till följd av den demografiska utvecklingen kommer att bli sådan att färre unga skall försörja fler äldre, innebär att den ekonomiska tillväxten är av stor vikt för befolkningens välfärd. Konsekvenserna av att den offentliga konsumtionen ges mindre resurser kan bli att exempelvis kvaliteten och personaltätheten i vården och omsorgen reduceras. Detta sker samtidigt som det kan förväntas finnas ett stort vård- och omsorgsbehov genom det stora antalet äldre i befolkningen.

Att bedöma värdet av den ökade fritiden är svårt. Konjunkturinstitutet visar i sin rapport ett exempel på hur fritiden kan

värderas. Värdet av den ökade fritiden mäts som lön efter skatt. Från lönesumman som motsvarar fritiden dras värdet av det minskade utrymmet för privat och offentlig konsumtion. Saldot blir negativt. Det negativa saldot som andel av BNP blir större ju mer arbetstiden förkortas. Enligt denna värderingsmetod är en arbetstidsförkortning en samhällsekonomisk förlust på lång sikt.

Den välfärdsökning som en förkortning av arbetstiden kan innebära genom att mängden fritid ökar, måste vägas av mot de försämrade möjligheterna att finansiera samhällets välfärdstjänster. Konjunkturinstitutet gör bedömningen att det till följd av den ökade internationella integrationen inte är rimligt att höja de svenska skattesatserna utan att skattesatserna på sikt i stället bör sänkas. När skattesatserna inte kan höjas är storleken på statens och kommunernas skatteintäkter beroende av skattebasernas storlek, dvs. underlaget för beskattningen. Arbetskraften utgör den viktigaste skattebasen i svensk ekonomi¹¹. Om arbetstiden minskar, minskar således också skatteintäkterna. Det blir därmed inte möjligt att upprätthålla samma service- och kvalitetsnivå i den offentliga sektorn som hade varit möjlig om arbetstiden inte hade minskats.

Genom de system för omfördelning av de ekonomiska resurserna som finns i Sverige, kommer relativt sett lägre löneinkomster för löntagare att påverka även dem som inte arbetar. Som nämnts ovan kommer staten vid en lägre ekonomisk tillväxt att få relativt mindre resurser. För de grupper i samhället som är beroende av olika transfereringar såsom sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, bostadsbidrag m.m., får mindre resurser för transfereringar även privatekonomiska konsekvenser. Dessutom är storleken på flera transfereringar direkt kopplade till förvärvsinkomsten. De minskade resurserna i den offentliga sektorn påverkar främst dem som är i störst behov av att nyttja offentlig service och offentliga tjänster. Slutsatsen av detta är att de relativt mindre resurserna i ekonomin påverkar alla invånare, men främst de som arbetar får del av den positiva sidan av reformen genom den förkortade arbetstiden.

I samband med diskussioner om förkortning av arbetstiden lyfts ofta möjligheten att minska den arbetsrelaterade ohälsan fram. Eventuella samband mellan arbetstid och ohälsa har diskuterats i tidigare kapitel. Även Konjunkturinstitutet finner det svårt att

¹¹ Se t.ex. SOU 2000:7 för en beskrivning av framtida möjligheter att finansiera välfärden samt skattebasernas betydelse för statens och kommunernas intäkter.

utifrån forskning på området finna stöd för samband mellan arbetstidens längd och ohälsa. Om ohälsan skulle kunna minskas och därmed antalet sjukskrivningar, skulle det bidra positivt till det totala arbetsutbudet. Ökat arbetsutbud till följd av förkortad arbetstid skulle medföra att den genomförda förkortningen inte får fullt genomslag, m.a.o. blir minskningen av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin mindre. Om så skulle bli fallet vore det av många skäl mycket önskvärt. En annan osäker faktor som kan påverka det totala arbetsutbudet är övertidsarbete. Det är enligt Konjunkturinstitutets bedömning rimligt att anta att en förkortad arbetstid kan öka övertidsuttaget dels till följd av att företaget inte har lyckats anpassa verksamheten till den nya arbetsmängden och dels för att vissa individer väljer att arbeta mer av privatekonomiska skäl. Då Konjunkturinstitutet inte har funnit något stöd i teoretisk och empirisk forskning för hur mycket det totala arbetsutbudet påverkas av en minskad ohälsa eller ett ökat övertidsuttag, har dessa båda aspekter vägts in i bedömningen av vilket genomslag en förkortning av standardarbetstiden får på den faktiska arbetstiden. Konjunkturinstitutet har gjort bedömningen att en förkortad standardarbetstid får ett 80-procentigt genomslag på den faktiska arbetstiden.¹² Bedömningen av graden av genomslag baseras till viss del på empiriska studier av genomslaget vid olika arbetstidsförkortningar.

Om en annan bedömning av genomslaget hade gjorts, hade omfattningen av konsekvenserna av en arbetstidsförkortning naturligtvis blivit annorlunda. Konjunkturinstitutet anger i rapporten att om genomslaget i stället hade antagits bli 60 procent, hade konsekvenserna av en förkortad arbetstid blivit 75 procent av dem som redovisas.¹³ Ju längre tidshorisont som väljs för analysen, desto större blir sannolikheten att den faktiska arbetstiden blir nära standardarbetstiden efter genomförd förkortning, dvs. att genomslaget blir mer fullständigt. Vid 100 procents genomslag skulle konsekvenserna därmed ha blivit större än vad som redovisas i rapporten. Det är emellertid viktigt att påpeka att de kvalitativa sambanden blir desamma oavsett vilket antagande om genomslaget som görs.

¹² Det faktum att arbetstidslagen är dispositiv till förmån för kollektivavtal har också vägts in i bedömningen.

¹³ Konjunkturinstitutets beräkningar bygger på ett antagande om 80 procents genomslag. Om genomslaget i stället hade antagits vara 60 procent hade effekterna av den förkortade arbetstiden blivit 75 procent av de redovisade, eftersom 60 procent utgör tre fjärdedelar eller 75 procent av 80 procent.

Vid en makroekonomisk analys av den karaktär som Konjunkturinstitutet har genomfört krävs en rad grundläggande antaganden om den framtida utvecklingen. I denna analys är antaganden om löneutveckling, arbetslöshet och sysselsättning samt produktivitet av särskilt stor vikt. Vidare måste vissa förenklingar av verkligheten göras för att uppdraget skall kunna utföras. När det exempelvis inte finns prognoser för hur individer kommer att förändra sitt beteende i framtiden, är det brukligt att som Konjunkturinstitutet anta att de i dag gällande beteendemönstren fortsätter i framtiden. Nödvändigheten av antaganden gör att makroekonomiska analyser ibland ifrågasätts och kritiseras när det gäller dess trovärdighet som beskrivning av utvecklingen. I kommitténs specifikation av uppdraget till Konjunkturinstitutet betonades därför vikten av att de antaganden som görs i analysen tydligt redovisas och motiveras. Kommitténs uppfattning är att Konjunkturinstitutet har gjort väl motiverade antaganden som ger hög trovärdighet åt redovisade resultat. Konjunkturinstitutet har beaktat relevant forskning på området samt använt sig av den erfarenhet och kompetens som institutet besitter när det gäller att göra ekonomiska scenarier med lång tidshorisont. Antaganden och överväganden finns tydligt redovisade i Konjunkturinstitutets rapport.

Beträffande antaganden i denna typ av analys, utgör de olika antaganden som gjorts grund för såväl referensscenario som de olika alternativen för förkortning av arbetstiden. Det är differensen mellan respektive alternativ och referensscenario som är av intresse för slutsatser utifrån analysen. Därigenom påverkas inte de slutsatser som kan dras om konsekvenserna på lång sikt, när det gäller skillnader mellan alternativen för arbetstidsförkortning ur samhällsekonomiskt perspektiv, av de grundläggande antaganden som gjorts i analysen.

Den ekonomiska tillväxten under perioden 2002–2020 kommer enligt Konjunkturinstitutets beräkningar att vara måttlig även utan en lagstiftad förkortning av arbetstiden, sett ur ett historiskt perspektiv. En viktig orsak till detta är den demografiska utvecklingen mot allt större andel äldre i befolkningen. Om arbetstiden förkortas genom lagstiftning kommer tillväxtpotentialerna i ekonomin att försämrats i jämförelse med om ingen lagändring hade genomförts.

Tillväxten i ekonomin under den närmaste 20-årsperioden förutspås bli låg, vilket gör att samhällsekonomiska argument talar

emot att införa en generell lagstiftad arbetstidsförkortning. Dessutom ligger kapacitetsutnyttjandet i ekonomin enligt Konjunkturinstitutets bedömning för närvarande på en sådan nivå att arbetslösheten är nära den långsiktigt hållbara nivån. Med långsiktigt hållbar arbetslöshetsnivå avses den nivå som är förenlig med en stabil inflation¹⁴. Lönebildningens funktion är en viktig faktor, då en fungerande lönebildning innebär att arbetslösheten kan vara låg utan stigande löne- och prisökningar. När arbetslösheten ligger nära den lägsta hållbara nivån, innebär en förkortning av arbetstiden en potentiell arbetskraftsbrist, vilket kan resultera i högre löneökningar. Detta leder i sin tur till en snabb och förhållandevis stor höjning av reporäntan för att stabilisera inflationen. Konjunkturinstitutet påpekar i rapporten till kommittén att år 2003 och 2004 är en mindre lämplig tidpunkt för genomförande av en arbetstidsförkortning med hänsyn till kapacitetsutnyttjandet i ekonomin.

Kommitténs slutsats av den analys som Konjunkturinstitutet har presenterat är att det finns samhällsekonomiska konsekvenser av en genom lagstiftning förkortad arbetstid som inte kan förbises. Det faktum att Sverige står inför en period med framtida påfrestning på den offentliga sektorn och välfärdssamhället till följd av den demografiska utvecklingen, medför att ett beslut om en förkortad arbetstid noga måste övervägas. Kommittén har i uppdrag att föreslå en metod för en lagstiftad förkortning av arbetstiden. Med hänsyn tagen till den information som framkommit av Konjunkturinstitutets rapport, bör ett alternativ med en förkortad arbetstid som får relativt små samhällsekonomiska konsekvenser föreslås. Förslaget om hur arbetstiden kan förkortas grundas emellertid också på andra faktorer såsom individens inflytande, graden av flexibilitet samt eventuella effekter på hälsan och jämställdheten. I det följande kapitlet görs en sammanvägning av de olika faktorer som ligger till grund för kommitténs ställningstagande.

¹⁴ Se Konjunkturinstitutet [2001] för en mer utförlig beskrivning om långsiktigt hållbar arbetslöshet och lönebildning.