

Till statsrådet Ulrica Messing Arbetsmarknadsdepartementet

Genom ett beslut den 26 januari 1995 bemyndigade regeringen statsrådet Sundström att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda effekter av olika arbetstidsförändringar, m.m. Den 26 januari 1995 förordnades riksdagsledamoten Ulrica Messing (s) som ordförande. Ulrika Messing (s) entledigades från sitt uppdrag genom ett beslut den 23 mars 1996. Som ny ordförande förordnades den 24 mars 1996 riksdagsledamoten Laila Bjurling (s).

Som övriga ledamöter förordnades den 27 mars 1995 riksdagsledamoten Lena Larsson (s), riksdagsledamoten Björn Kaaling (s), riksdagsledamoten Laila Bjurling (s), landstingsrådet Marie Sällström (s), landstingsrådet Sören Gunnarsson (s), f d riksdagsledamoten Ylva Annerstedt (fp), riksdagsledamoten Görel Thurdin (c), riksdagsledamoten Christel Anderberg (m), riksdagsledamoten Ingrid Burman (v), projektledaren Anders Josephsson (kd), läraren Bertil Borglund (mp), ombudsmannen Roger Mörtvik (TCO), ombudsmannen Marie-Louise Strömgren (SACO), förhandlingsdirektören Iréne Nilsson-Carlsson (Arbetsgivarverket), biträdande chefsjuristen Karl Pfeifer (Landstingsförbundet), sekreteraren Marianne Hörding (Svenska Kommunförbundet), förhandlingschefen Karl-Olof Stenkvist (SAF) samt LO-sekreteraren Ingalill Landqvist-Westh (LO).

Riksdagsledamoten Görel Thurdin (c) ersattes den 10 januari 1996 av riksdagsledamoten Margareta Andersson (c). F d riksdagsledamoten Ylva Annerstedt (fp) ersattes den 15 april 1996 av riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp). Samtidigt ersattes riksdagsledamoten Laila Bjurling (s) av riksdagsledamoten Martin Nilsson (s). Projektledaren Anders Josephsson (kd) ersattes den 9 mars 1996 av Hans Åström-Eklind (kd). Den 23 augusti 1996 ersattes Hans Åström-Eklind (kd) av Acko Ankarberg Johansson (kd). Ombudsmannen Roger Mörtvik (TCO) ersattes den 15 april 1996 av ombudsmannen Lennart Sjösten (TCO).

Den 27 mars 1995 förordnades som experter departementssekreteraren Christer Eriksson (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Tony Malmberg (Finansdepartementet), byråchefen Bertil Segerfalk (Arbetsmarknadsdepartementet) och hovrättsassessorn Inga Åkerlund (Arbetsmarknadsdepartementet). Den 2 oktober 1995 ersattes departementssekreteraren Christer Eriksson av departementssekreteraren Bo Barrefelt (Arbetsmarknadsdepartementet).

Genom ett beslut den 28 mars 1995 förordnades Claes Stråth som huvudsekreterare och Per Ewaldsson som sekreterare. Den 13 juni 1995 förordnades Marita

Pihl som biträdande sekreterare. Marita Pihl entledigades den 30 juni 1996. Den 9 april 1996 förordnades Fredrik Sjögren som sekreterare och den 1 juni 1996 förordnades Karin Karlsson som assistent.

Med det betänkande som kommittén nu lägger fram, (SOU 1996:145) Arbetstid - längd, förläggning och inflytande, har vi fullgjort vårt uppdrag. Till betänkandet har fogats en bilagedel.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Ingrid Burman, Bertil Borglund, Karl-Olof Stenqvist, Christel Anderberg, Ingalill Landqvist-Westh, Karl Pfeifer, Marianne Hörding, Iréne Nilsson Carlsson, Karin Pilsäter samt Acko Ankarberg Johansson och Karin Pilsäter gemensamt.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Margareta Andersson, Lennart Sjösten, Acko Ankarberg Johansson samt Marie-Louise Strömgren.

Stockholm i september 1996

Laila Bjurling	Iréne Nilsson Carlsson
Lena Larsson	Karl Pfeifer
Björn Kaaling	Marianne Hörding
Marie Sällström	Karl-Olof Stenqvist
Sören Gunnarsson	Lennart Sjösten
Martin Nilsson	Marie-Louise Strömgren
Karin Pilsäter	Ingalill Landqvist-Westh
Margareta Andersson	
Christel Anderberg	Claes Stråth
Ingrid Burman	Per Ewaldsson
Acko Ankarberg Johansson	Fredrik Sjögren
Bertil Borglund	Karin Karlsson

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	13
Sammanfattning.....	15
Summary.....	29
Författningsförslag.....	35
1	Utredningsuppdraget43
1.1	Kort om kommittédirektiven 43
1.2	Arbetets bedrivande..... 44
1.3	Bakgrund och frågeställningar..... 47
1.3.1	De senaste utredningarna..... 48
1.3.2	Den aktuella debatten om arbetstidsfrågorna 52
1.4	Sammanfattande kommentarer och utgångs- punkter för våra överväganden..... 54
1.4.1	Disposition av slutbetänkandet..... 55
2	Vissa utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv57
2.1	Samhällsutvecklingen..... 57
2.1	Strukturella förändringar - produktion och syssel- sättning 57
2.1.2	En ökad internationalisering..... 60
2.2	Arbetslivsutvecklingen 60
2.2.1	Ny lagstiftning 60
2.2.2	Ny arbetsorganisation, särskilt om hem- och distansarbete 61
2.2.3	Nya anställningsformer..... 62
2.2.4	Ökat egenföretagande..... 63
2.2.5	Krav på större kompetens..... 64

3	Arbetstidsmått - vissa statistiska uppgifter.....	65
3.1	Faktiskt arbetad tid per vecka.....	65
3.2	Faktiskt arbetad tid per år.....	67
3.2.1	Semester	68
3.2.2	Sjukfrånvaro	68
3.2.3	Ledighet med föräldrapenning.....	69
3.2.4	Tröskelnivåer och deltidarbete.....	71
3.2.5	Arbetsutbud och skatter.....	72
3.2.6	utvecklingen 1987 - 1995	72
3.3	Sysselsättningsintensitet.....	74
3.4	Internationella jämförelser.....	77
3.4.1	Vanlig veckoarbetstid för anställda.....	77
3.4.2	Vanlig veckoarbetstid för sysselsatta	80
3.4.3	Faktiskt arbetad tid per vecka i genomsnitt.....	82
3.4.4	Faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per år och anställd respektive person i befolkningen.....	84
3.4.5	Avslutande kommentarer	
4	Några aspekter på kortare arbetstid	89
4.1	Lagstadgade arbetstidsförkortningar i Sverige.....	91
4.1.1	Lagstiftning om förkortad arbetstid.....	91
4.1.2	Andra lagreformer av betydelse för arbetstidens omfattning	93
4.2	1982 års arbetstidslag	95
4.3	Ekonomiska och sysselsättningseffekter av en arbetstidsförkortning	96
4.3.1	Ekonomiska effekter på verksamhetsnivå.....	97
	<i>Teori om lönekompensation</i>	98
	<i>Betydelsen av fasta och rörliga kostnader vid minskad driftstid.....</i>	99
	<i>Förändringar av arbetsproduktivitet.....</i>	100
	<i>Studier om arbetstidsförkortningar och produktivitet.....</i>	101
	<i>Studier om arbetstidsförkortningar och driftstid</i>	102

4.3.2	Arbetsstidsförkortning och sysselsättning.....	102
	<i>Teoretiska antaganden</i>	103
	<i>Högkonjunktur respektive lågkonjunktur</i>	107
	<i>Betydelsen av driftstid, typ av produktion</i> <i>och sektor</i>	108
	<i>Övertid</i>	109
	<i>Homogen och rörlig arbetskraft</i>	110
	<i>Regionens betydelse</i>	110
	<i>Teoretiska och empiriska resultat</i>	111
	<i>Avslutande kommentarer</i>	111
4.4	Några europeiska erfarenheter av kortare arbetstid	112
	<i>Tyskland</i>	112
	<i>Danmark</i>	113
	<i>Nederländerna</i>	115
4.5	Arbetsstidsregleringar i kollektivavtal.....	115
4.5.1	Kollektivavtalsreglerade heltidsmått.....	117
4.6	Nya arbetstidsmönster	120
4.6.1	Bakgrund	120
	<i>Verksamhetens behov</i>	120
	<i>Individens behov</i>	121
4.6.2	Offentlig sektor.....	122
	<i>Motiv inom den offentliga sektorn</i>	122
	<i>Resultat inom den offentliga sektorn</i>	124
4.6.3	Privat sektor.....	127
	<i>Motiv inom den privata sektorn</i>	127
	<i>Resultat inom den privata sektorn</i>	129
4.7	Övertiden i Sverige.....	133
4.7.1	Bakgrund	133
4.7.2	Övertidsreglering i lag	135
4.7.3	Skillnader i övertidsarbete efter kön och ålder...	136
4.7.4	Studie av övertidsarbete	137
4.7.5	Sysselsättningseffekter av en begränsning av övertidsarbete	138
	<i>Konsekvenser av den dispositiva lagstiftningen</i> .	139
	<i>Övertid och sysselsättning</i>	139
4.8	Deltidsarbetslöshet	141

4.9	Välfärdsaspekter på en arbetstidsförkortning.....	142
4.9.1	Arbetstidens längd och hälsa: vila är sam- banden	143
	<i>Kortare arbetstid</i>	143
	<i>Inflytande över arbetstiden</i>	144
4.9.2	Jämställdhetsaspekter	144
4.10	Sammanfattande slutsatser	146
5	Flexibel arbetstid - när, var och hur ?	151
5.1	Vad innebär flexibilitet i arbetstidshänseende ?.	152
5.2	Flexibilitet i nuvarande lagstiftning - vilka är bristerna ?	153
5.2.1	Flexibilitet ur verksamhetssynpunkt.....	155
5.2.2	Flexibilitet ur arbetstagsarsynpunkt.....	158
5.3	Situationen på arbetsmarknaden - ett antal arbetsplatsbesök m.m.	160
5.4	Förändringar av lagstiftningens syften	161
5.5	Andra aspekter på eventuella lagändringar	163
5.5.1	Har utvecklingen i samhället och arbetslivet gjort arbetstidslagen föråldrad ?	163
5.6	Jämställdhetsaspekter	165
5.7	Sammanfattande kommentarer.....	167
6	EG:s arbetstidsdirektiv	169
6.1	Delbetänkandet om konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv	169
6.2	Kort om direktivets innehåll.....	172
6.2.1	Allmänt om EG:s arbetstidsdirektiv	172
6.2.2	Direktivets bestämmelser	173
	<i>Räckvidd och definitioner - artikel 1 och 2</i>	173
	<i>Dygnsvila - artikel 3</i>	174
	<i>Raster - artikel 4</i>	174
	<i>Veckovila - artikel 5</i>	174
	<i>Begränsning av veckoarbetstiden - artikel 6</i>	175
	<i>Årlig semester - artikel 7</i>	175
	<i>Nattarbetets längd - artikel 8</i>	175
	<i>Hälsoundersökning och omplacering av natt- arbetande till dagarbete - artikel 9</i>	175
	<i>Garantier för nattarbete - artikel 10</i>	176

	<i>Anmälan om regelbunden sysselsättning av nattarbetande - artikel 11</i>	176
	<i>Skydd av hälsa och säkerhet - artikel 12</i>	176
	<i>Arbetsrytm - artikel 13</i>	176
	<i>Mer detaljerade gemenskapsbestämmelser - artikel 14</i>	176
	<i>Gynnsammare bestämmelser - artikel 15</i>	177
	<i>Beräkningsperioder - artikel 16</i>	177
	<i>Avvikelser - artikel 17</i>	177
	<i>Slutbestämmelser - artikel 18</i>	178
6.2.3	Språkliga skillnader i direktivet	179
6.3	Sammanfattande kommentarer.....	181
7	Förslag till nya lagregler om arbetstid och semester	183
7.1	Flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhets-synpunkt	184
7.1.1	Allmänt om individuella rättigheter i arbets-rättslig lagstiftning.....	185
7.1.2	Hur genomföra ett större inflytande för den enskilde arbetstagaren ?.....	188
7.1.3	Större flexibilitet beträffande semesterledighet över fyra veckor.....	192
7.1.4	Lagreglernas tillämpning på verksamhetsnivå... ..	193
7.1.5	Dispositiviteten i annan arbetsrättslig lagstiftning.....	194
7.1.6	Bör möjlighet till anpassningar av lagreglerna finnas på verksamhetsnivå?.....	195
7.2	Nuvarande regler och möjliga förändringar - diskussion om innehåll och syften.....	197
7.2.1	Regler till skydd för arbetstagarens säkerhet och hälsa	197
	<i>Vad säger vetenskapen?</i>	197
	<i>Allmänt om förändringar</i>	199
	<i>En tydligare koppling till arbetsmiljölagen</i>	201
	<i>Regler om vila och återhämtning</i>	203
	- <i>rast och arbetspauser</i>	203
	- <i>nattarbetsförbud och/eller dygnsvila</i>	204
	- <i>veckovila</i>	206

	<i>Besked om ändring av ordinarie arbetstids och jourtids förläggning</i>	207
	<i>Begränsning av arbetstidens totala omfattning</i> .	208
	<i>Begränsning av nattarbetspassens längd</i>	211
	<i>Avslutande reflektioner</i>	212
7.2.2	Lagstiftarens och arbetsmarknadsparternas respektive roller	213
	<i>Lagreglering eller statlig styrning på annat sätt</i>	214
	<i>Kollektivavtal i stället för lagreglering</i>	215
	<i>Vilken modell bör väljas?</i>	216
7.2.3	Övriga regler.....	218
	<i>Ordinarie arbetstid</i>	218
	<i>Övertid</i>	221
	<i>Nödfallsövertid</i>	224
	<i>Mertid</i>	224
	<i>Jourtid och beredskap</i>	227
	<i>Avslutande reflektioner</i>	229
7.2.4	Politiska signaler till arbetsmarknadens parter...	229
	<i>Jämställdhet</i>	231
	<i>Familjeliv och socialt liv i övrigt</i>	233
	<i>Arbetstidsförkortning och begränsning av övertidsuttagen</i>	233
	<i>Flexibilitet ur arbetstagar- och verksamhets-synpunkt</i>	234
	<i>Avslutande reflektioner</i>	234
7.3	Lagens rättsliga karaktär.....	235
7.4	Lagens tillämpningsområde.....	236
7.5	Sammanfattande slutsatser	239
8	Förläggning av delledighet enligt föräldraledighetslagen	241
8.1	Vårt tilläggsuppdrag	241
8.2	Förslag till ändring	242
9	Sveriges internationella åtaganden.....	245
9.1	Innebär våra förslag att EG:s arbetstidsdirektiv kan anses införlivat i det svenska regelsystemet?	245
9.1.1	Särskilt om semesterledighet för hem- och	

	distansarbete	246
9.2	Övriga internationella åtaganden.....	248
	Författningskommentarer	251
	Reservationer och särskilda yttranden.....	269

Bilagor

1	Kommittédirektiv	335
2	Arbetsstidslagen (1982:673).....	343
3	EG:s arbetsstidsdirektiv på svenska och engelska.....	353
4	Arbetsplatsbesök	367
5	Seminarie serien	371

Bilagedel

6	Hem- och distansarbete (Fredrik Sjögren)
7	Arbetsstidsförkortningars sysselsättningseffekter - en översikt av teoretiska och empiriska resultat (Sophia Eriksson)
8	Arbetsstid och arbetsmarknadsekonomi (Sveinn Agnarsson/Dominique Anxo)
9	Nya arbetsstidsmönster - erfarenheter av arbetsstidsflexibilitet och arbetsstidsförkortning inom privat och offentlig sektor (Sofia Lundström)
10	Arbetsstider ur jämställdhets- och familje- synpunkt (Anita Nyberg)

- 11 Internationella jämförelser av arbetstider
 (Anita Olofsson)

- 12 Arbetstider, hälsa och säkerhet
 (Torbjörn Åkerstedt)

Förkortningar

A.a.	Anfört arbete
AD	Arbetsdomstolen
AKU	Arbetskraftsundersökningar
Anställningsskyddslagen	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
Arbetsmiljölagen	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
Arbetstidslagen	Arbetstidslagen (1982:673)
AU	Arbetsmarknadsutskottet
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
Dir.	Direktiv
Förtroendemannalagen	Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
Föräldraledighetslagen	Föräldraledighetslagen (1995:584)
ILO	International Labour Organisation
IT	Informationsteknologi
Jämställdhetslagen	Jämställdhetslagen (1991:433)
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Medbestämmandelagen	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Närståendevårdslagen	Lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
Prop.	Proposition
Rskr	Riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
Semesterlagen	Semesterlagen (1974:981)
SOU	Statens offentliga utredningar
Studieledighetslagen	Lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning
Svenskundervisningslagen	Lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare

Sammanfattning

Inledning

Vi har enligt våra direktiv haft tre huvudsakliga uppdrag:

- att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar,
- att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning,
- att utreda konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet.

Den tredje frågan skulle vi behandla med förtur och vi presenterade ett delbetänkande om konsekvenserna av EG-direktivet i september 1995 (SOU 1995:92).

Detta slutbetänkande innehåller våra överväganden och förslag med anledning av samtliga uppdragets frågor. I en särskild bilagedel finns de forskarrapporter som gjorts på vårt uppdrag.

Vi redogör i denna sammanfattning kortfattat för våra resonemang och överväganden i de olika kapitlen. Vi börjar med att lyfta fram huvudpunkterna i betänkandet.

Betänkandets huvudpunkter

Enligt vårt uppdrag skall en central utgångspunkt vara att arbetstidsfrågorna skall så långt möjligt regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Vi menar att detta bör gälla både arbetstidens omfattning och förläggning. Vi föreslår att en ny arbetstidslag innehåller en direkt uppmaning till parterna att teckna kollektivavtal om dessa frågor. Det är angeläget att parterna i kollektivavtal reglerar kollektiva arbetstidsförkortningar och en större flexibilitet. Lagstiftningens uppgift bör vara att främja att parterna tar ansvar för en sådan utveckling.

Vi föreslår en ny arbetstidslag som vilar på civilrättslig grund. Detta innebär en förstärkning av parternas ansvar för arbetstidsfrågorna och att Arbetarskyddsverkets tillsyn och dispensgivning bortfaller.

En ny civilrättslig arbetstidslag ställer krav på att det görs tydligt att arbetstiden är en del av arbetsmiljön. Vi föreslår därför att detta samband uttrycks tydligare i lagstiftningen, genom en allmän hänvisning i arbetstidslagen till arbetsmiljölagen.

Den nya lagen genomför reglerna i EG:s arbetstidsdirektiv, vilket innebär att den av riksdagen beslutade provisoriska lösningen av införlivandet av EG-direktivet kan ersättas.

Enligt vårt uppdrag skall hänsyn tas till den enskilde arbetstagarens möjligheter till medinflytande och valfrihet vad gäller arbetstidens förläggning. Vi föreslår att en central del i en ny arbetstidslag bör vara en arbetsorganisatorisk princip om att arbetstiden skall, utifrån verksamhetens krav, planeras och förläggas med hänsyn till arbetstagares olika önskemål och behov.

Varje arbetstagare skall vidare ges en rätt att få sina önskemål om arbetstidens längd och förläggning sakligt prövade av arbetsgivaren. Arbetstagarens önskemål skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav.

Vidare föreslår vi att den del av semesterledigheten som överstiger fyra veckor och sparad semester skall kunna förfogas över på annat sätt än som hela dagar om arbetstagaren och arbetsgivaren kommer överens om detta. Arbetstagaren får vidare komma överens med sin arbetsgivare om att avvika från bestämmelsen om att sparad semester skall tas ut inom fem år. Detta skulle t.ex. kunna innebära att några års sparande kan tas ut som förkortad arbetstid.

Vi menar att våra förslag om att stärka den enskilde arbetstagarens inflytande över sina arbetstidsförhållanden bl.a. bör medföra att föräldrar bättre kan förena förvärvsarbete med ansvaret för barn och familj. Utöver detta föreslår vi en förändring i föräldraledighetslagen som stärker arbetstagarens inflytande över den föräldraledighet som tas ut som förkortad arbetstid.

Det pågår en utveckling mot mer flexibla arbetstidsförhållanden på arbetsmarknaden. Det har varit vår uppgift att föreslå en mer flexibel arbetstidslagstiftning.

Vi vill emellertid framhålla att en mer flexibel lagstiftning inte får leda till att reglerna till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa urholkas. Lagstiftningen bör därför förena hälsoaspekterna med verksamheternas behov av att flexibelt kunna förlägga arbetstiden. Vi menar att den större flexibilitet som kan behövas bör kräva att man kommer överens om villkoren för detta i ett kollektivavtal. Vi föreslår ett antal regler som skall vara bindande i den meningen att en avvikelse förutsätter att arbetstagaren får motsvarande ledighet, eller i undantagsfall, lämpligt skydd.

Varje arbetstagare skall ha rast senast efter sex timmars arbete. Raster får i vissa fall bytas mot måltidsuppehåll.

Varje arbetstagare skall ha rätt till de arbetspauser som behövs utöver rasterna.

Varje arbetstagare skall ha minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod (dygnsvila). Lagens s.k. principiella nattarbetsförbud tas bort.

Varje arbetstagare skall ha minst trettiofem timmars sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar (veckovila).

Arbetstidens totala omfattning, dvs ordinarie arbetstid och övertid sammantagna, får uppgå till högst 48 timmar per vecka i genomsnitt under en fyramånadersperiod. Perioden för beräkning av genomsnittet kan förlängas till högst tolv månader i kollektivavtal.

Arbetspassens längd för nattarbetande skall begränsas till i genomsnitt åtta timmar per 24-timmarsperiod under en beräkningsperiod om högst fyra månader. För de arbetstagare vars arbeten innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning, får arbetspassen uppgå till högst åtta timmar under den 24-timmarsperiod då nattarbetet utförs.

I syfte att förstärka flexibiliteten i lagstiftningen föreslår vi emellertid vissa ändringar. En större flexibilitet kan vinnas om arbetstidsfrågorna i högre grad kan bestämmas på de enskilda arbetsställena. Där bör även parterna kunna besluta om att i kollektivavtal anpassa lagens regler till lokala behov och förutsättningar. Vi föreslår därför att lagstiftningen ställer sig neutral till på vilken nivå inom arbetstagarorganisationerna beslut om avtal om avvikelser från lagen skall fattas.

Vi föreslår att ordinarie arbetstid är den arbetstid som har överenskommit i det enskilda anställningsavtalet. I likhet med nuvarande lag får den uppgå till högst 40 timmar i veckan. Vi föreslår däremot att den ordinarie arbetstiden får genomsnittsbäknas under en beräkningsperiod om högst tio veckor. En längre beräkningsperiod får bestämmas i kollektivavtal.

Om variationer i arbetskraftsbehov i större omfattning kan mötas inom ramen för den ordinarie arbetstiden bör behovet av övertid kunna minska. Vi föreslår en skärpning av lagens övertidsbegränsning, från 200 timmar per år till 100. Samtidigt blir det möjligt att kvitta övertid mot kompensationsledighet, vilket innebär att övertiden kan användas mer flexibelt.

En förkortad arbetstid jämfört med arbetstidslagens bestämmelser har redan genom utformningen av kollektivavtal genomförts för en stor majoritet arbetstagare. Även på företagsnivå har avtal träffats om en kortare arbetstid, ofta i kombination med en flexibel arbetstidsförläggning.

Vi har inte haft i uppdrag att föreslå en generell arbetstidsförkortning. Vad gäller konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar har vi lagt särskild vikt vid att belysa arbetstidsförkortningars eventuella effekter på sysselsättningen. Därvid har framkommit att det inte utifrån teoretisk forskning är möjligt att förorda en generell arbetstidsförkortning av sysselsättningskäl. De empiriska resultaten är emellertid skiftande och vi menar därför att det inte kan uteslutas att en förkortad arbetstid skulle kunna ge ett bidrag till att minska arbetslösheten. Dessutom framhåller vi att det finns en rad välfärdsargument för en allmänt kortare arbetstid.

På arbetsmarknaden pågår dessutom en rad försök med alternativa arbetstidsmodeller, bl.a. kortare arbetstid. Vi anser att detta är en positiv utveckling som bör understödjas. Vi föreslår därför att statliga medel inriktas mot en tvärvetenskaplig granskning av dessa frågor inom ramen för tillgängliga forskningsresurser. Vi föreslår också att staten stimulerar till ytterligare försök med kortare arbetstider på verksamhetsnivå och då erbjuder ett aktivt stöd från forskare under försöksperioden.

Svenskarna arbetar vare sig mest eller minst vid en internationell jämförelse av arbetstidsförhållanden i olika länder. Jämförelser är mycket svåra att göra beroende på olikheter i mätmetoder.

Utifrån det statistiska materialet vill vi ändå peka på följande:

- den vanliga genomsnittliga veckoarbetstiden för dem som arbetar heltid i Sverige är högre än i flertalet övriga studerade länder,
- den genomsnittliga faktiska arbetstiden per vecka och anställd är kortare i Sverige än i flertalet övriga studerade länder,
- den faktiska årsarbetstiden per anställd är kortare i Sverige än i de flesta övriga länder,
- antalet faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per år och person i befolkningen, är fler i Sverige än i flertalet övriga studerade länder,
- andelen deltidsarbetande män och kvinnor är högre i Sverige än i de flesta övriga länder.

Arbetsmarknaden är könsuppdelad. Av kvinnorna i arbetskraften arbetar 56 procent inom den offentliga sektorn, medan 44 procent arbetar inom den privata. Av männen i arbetskraften är motsvarande siffror 22 procent inom den offentliga sektorn och 78 procent inom den privata. Kvinnor och män kan därför komma att påverkas olika av ändrade arbetstidsvillkor.

Innehållet i de olika kapitlen

I *kapitel 1* beskriver vi vårt uppdrag. Här ger vi även en bakgrund till diskussionen om arbetstidsfrågorna samt pekar på tidigare utredningar och den aktuella debatten. Arbetstidsfrågorna har varit föremål för tämligen omfattande utredningsarbete under de senaste åren. Vi sammanfattar förslagen i betänkandena *Arbetstid och välfärd* (SOU 1989:53) samt *Årsarbetstid, ny lag om arbetstid och semester* (SOU 1992:27). Från den aktuella debatten hämtar vi ett antal argument för och emot allmänna arbetstidsförkortningar och flexibel arbetstid. Kapitlet avslutas med några sammanfattande kommentarer och utgångspunkter för våra överväganden.

I syfte att lägga en allmän grund för diskussionen om arbetstidsfrågorna redogör vi i *kapitel 2* för några utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv. Vi ger några data om strukturella förändringar beträffande sysselsättning och produktion; om hur sysselsättningen alltmer har kommit att förskjutas från varuproducerande till tjänsteproducerande sektorer. I detta sammanhang belyser vi utvecklingen av kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande. Under de senaste tiotals åren har sysselsättningen allmänt sett ökat i typiska kvinnosektorer och minskat i manliga.

Kapitlet innehåller också en kortfattad redogörelse för den lagstiftning – annan än arbetstidslagstiftningen, men med betydelse för en diskussion om arbetstidsfrågorna – som tillkommit från 1970-talet och framåt.

Avslutningsvis pekar vi på några tydliga utvecklingsdrag i arbetslivet under senare år: ny arbetsorganisation, särskilt arbete i hem och på distans, nya anställningsformer, ökat egenföretagande samt de allt större kraven som ställs på kompetens.

Innan vi diskuterar olika former av arbetstidsförkortningar och utvecklar resonemangen kring tänkbara motiv och konsekvenser, ger vi i *kapitel 3* en redovisning av olika arbetstidsmått. Vi vill på detta sätt sätta in frågan om kortare arbetstid i dess sammanhang. Uppgifterna avser såväl jämförelser över tiden som mellan olika länder.

Ett sätt att belysa utvecklingen är att se till antalet faktiskt arbetade timmar per år. Vi konstaterar att den faktiska arbetstiden per år eller per vecka kan relateras till bl.a. anställda, sysselsatta eller befolkningen

i en bestämd ålder. I SCB:s arbetskraftsundersökningar – AKU – tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under den vecka då mätningen sker. I mätningen ingår såväl huvudsyssla som bisyssla. Utifrån denna uppgift kan både en genomsnittlig faktisk veckoarbetstid och årsarbetstid beräknas. Vi framhåller att olika faktorer, utöver lagstiftning och kollektivavtal, kan inverka på arbetsutbudet och på så vis även påverka de faktiska arbetstidstalen.

Antalet faktiskt arbetade timmar per sysselsatt och år har från 1987 till 1995 ökat med 84 timmar. Ökningen är betydligt starkare för kvinnor än för män. Ökningen per sysselsatt, där förutom anställda även företagare ingår, skiljer sig inte nämnvärt från ökningen per anställd.

Vissa arbetstidsmått påverkas av hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt. Vi redovisar därför utvecklingen under perioden 1987 till 1995 och konstaterar att denna andel sjönk från 81,4 procent till 72,2 procent för kvinnor och män sammantagna. Minskningen visar inga påtagliga skillnader mellan män och kvinnor. En förklaring till den minskade sysselsättningsintensiteten är den ökade arbetslösheten i Sverige. Mellan 1987 och 1995 ökade den öppna arbetslösheten från 2,1 procent till 7,7 procent.

Det hävdas ibland i debatten att svenskar arbetar mer än vad man gör i vissa andra länder. Ungefär lika ofta hävdas motsatsen. I kapitel 3 belyser vi frågan utifrån uppgifter från SCB och redovisar jämförelser mellan olika länder och olika arbetstidsmått. Studien omfattar 14 EU-länder samt Japan, USA och Norge. Resultaten visar på svårigheterna att jämföra arbetstidens längd mellan olika länder.

Arbetstid kan till att börja med mätas för heltidsanställda eller för hel- och deltidanställda sammantagna. Vidare kan man skilja mellan mätningar som avser anställda och mätningar som gäller anställda och företagare sammantagna. Arbetstid är dessutom inte ett entydigt begrepp. Arbetstid kan t.ex. definieras som den avtalade arbetstiden, den vanliga eller faktiska arbetstiden per vecka eller år.

Det största problemet vid internationella jämförelser ligger dock i olikheter i ländernas statistik, även om försök har gjorts inom EU att så långt som möjligt utgå från samma definitioner och mätmetoder. Vår slutsats blir därför att man vid jämförelser måste vara ytterst försiktig i tolkningen av uppgifterna samt ta i beaktande att stora olikheter föreligger i statistiken.

I *kapitel 4* konstaterar vi inledningsvis att vi enligt direktiven inte har i uppdrag att lägga förslag om en arbetstidsförkortning. Vi framhåller vidare att det finns ett antal olika sätt att förkorta arbetstiden genom lagstiftning. Förutom en allmän förkortning har lagstiftaren möjlighet att genom en sänkt eller rörlig pensionsålder förkorta arbetstiden. Därutöver påverkar ledighetslagstiftningen den tid vi arbetar. I ett inledande avsnitt beskriver vi utvecklingen på arbetstidsområdet under 1900-talet.

Vi har valt att göra en fördjupad studie av en lagstadgad generell arbetstidsförkortning. När vi analyserar de ekonomiska konsekvenserna är det också denna typ av reform som vi utgår från. Vi framhåller de troliga effekterna på verksamhetsnivå samt för sysselsättningen på samhällsnivå. Vår utgångspunkt i denna del är nationalekonomisk teori samt sammanställningar av såväl teoretisk som empirisk forskning på området. Vi noterar att det inte utifrån teoretisk forskning är möjligt att förorda en generell arbetstidsförkortning i syfte att öka sysselsättningen. De empiriska resultaten är däremot mer skiftande och i många europeiska länder där arbetstidsförkortningar har genomförts visar resultaten på positiva sysselsättningseffekter, om än lägre än vad som förväntats. Vi kan därför inte utesluta att en förkortad arbetstid skulle kunna ge ett bidrag till att minska arbetslösheten.

Vi har under arbetets gång företagit resor till Danmark, Tyskland och Nederländerna i syfte att studera olika arbetstidsreformer och modeller. I Tyskland har en kortare arbetstid i kombination med en ökad flexibilitet i arbetstidens förläggning genomförts i kollektivavtal. I Danmark pågår sedan 1 januari 1994 en försöksverksamhet som ger alla arbetstagare, men även arbetslösa, rätt till betald ledighet under högst ett år, "orlov". Syftet är att så långt möjligt besätta de vikariat som uppstår med arbetslösa. I Nederländerna har arbetstagarens rätt att förlänga eller förkorta sin arbetstid efter individuella behov förstärkts i kollektivavtal.

Vi konstaterar vidare att arbetstidsförhållandena till mycket stor del bestäms genom kollektivavtal. Kollektivavtalsreglerade heltidsmått skiljer sig åt och vi har endast tagit del av ett enda kollektivavtal där arbetstiden överensstämmer med arbetstidslagens bestämmelser om 40 timmar i veckan. Avvikelserna innebär främst att arbetstiden i kollektivavtal regleras med avseende på helgfri vecka, men även att arbetstider bestäms till kortare tid än 40 timmar. Möjligheterna för parterna att också avtala om arbetstiden på lokal nivå har medfört att nya arbets-

tidsmönster har införts på ett flertal arbetsplatser, både som en kortare och en mer flexibel arbetstid.

Vi har genom rapporter, seminarier och arbetsplatsbesök studerat motiven till nya arbetstidsmönster och när möjlighet har getts, även resultaten. Motiven till olika försöksverksamheter och avtalsbestämmelser skiljer sig radikalt mellan olika verksamheter och avtal, till stor del beroende på typen av verksamhet och de anställdas behov. Ur verksamhetssynpunkt förklaras valet av arbetstidsmodell till betydande del av att organisationen ställer olika krav beroende på typen av produktion, sektor, bransch m.m. Även arbetstagarnas behov skiljer sig från verksamhet till verksamhet. Motiven kan vara en strävan mot ökad jämställdhet, en förbättrad trivsel och hälsa eller kanske främst, ett ökat inflytande över sin arbetssituation. Arbetstagarens behov kan även variera över tiden beroende på vilken fas i livet man befinner sig. Vid vissa arbetsplatser är inslag av kompetensutveckling en del av det nya arbetstidsmönstret.

Det är en mycket komplex bild som framträder. Vid varje enskild avtalsförhandling är omfattningen och förläggningen av arbetstiden endast en del av överenskommelsen. Olika delar läggs ihop och ingår som en helhet som till betydande del är unik för en viss bransch eller viss verksamhet. Vi kommer därför till slutsatsen att kollektiva förkortningar av arbetstiden främst bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter. Många människor ser en arbetstidsförkortning som en angelägen reform och vi menar att det kan finnas skäl för att arbetstiden allmänt sänks inom ramen för en balanserad löneutveckling. I ett särskilt avsnitt belyser vi de välfärdsvinster som skulle kunna uppnås genom att minska arbetstiden. Bl.a. skulle förutsättningar för kvinnor att arbeta heltid öka. Därigenom skulle en ökad jämställdhet kunna uppnås och kvinnor skulle förutom en bättre löneutveckling även få tillgång till intern utbildning och befordran i större utsträckning än i dag.

Ytterligare välfärdsökningar skulle kunna uppnås om en kortare arbetstid främjar en bättre hälsa. Vi konstaterar att det utifrån forskningsresultaten inte är möjligt att dra några slutsatser i detta avseende. Ytterst få studier har genomförts av hälsa och förkortad arbetstid och de forskningsresultat som finns är inte entydiga och ofta av otillräcklig kvalitet.

Enligt kommittédirektiven skall vi förutom välfärdsaspekter såsom hälsa, även studera andra empiriska resultat av en arbetstidsförkortning. Vid de arbetsplatser där en kortare arbetstid har införts har dock

effekterna endast i ett fåtal fall utvärderats. Direktivets frågeställningar besvaras sällan i de utvärderingar som har genomförts och dessa utgör därmed ett bristfälligt underlag. Därtill kommer att försöksverksamheten ännu är mycket begränsad. Att med ledning av de olika försöken och tillgängliga forskningsresultat söka svaren på direktivens frågeställningar om empiriska resultat är därför inte möjligt. Ett flertal frågor kvarstår beträffande effekterna av en kortare arbetstid på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, konkurrenskraften, arbetsorganisation och välfärden.

Vi föreslår att statliga medel inriktas mot en tvärvetenskaplig granskning av dessa frågor inom ramen för tillgängliga forskningsresurser. Vi föreslår också att staten stimulerar till ytterligare försök med kortare arbetstider på verksamhetsnivå och då erbjuder ett aktivt stöd från forskare under försöksperioden. Betydande fördelar i utvärderingsarbetet uppnås genom att forskarna deltar under försökens gång. I utvärderingarna av dessa bör beaktas om effekterna av företagsvisa eller branschvisa arbetstidsförkortningar kan utgöra underlag för parternas förhandlingar om arbetstidsförkortning eller ett framtida beslut om en generell arbetstidsförkortning.

I kapitlet ingår även delar av våra överväganden vad gäller övertidsuttaget. Vi belyser utvecklingen av övertidsuttaget inom offentlig och privat sektor och ser därvid särskilt till skillnader beroende på ålder och kön. Vi konstaterar att en trendmässig ökning av övertidsuttagen har skett under senare år, främst inom den privata sektorn. Detta är resultatet av att fler människor arbetar övertid. Vi anser att det mot bakgrund av den höga arbetslösheten i Sverige är av största vikt att när så är möjligt organisera verksamheten för att öka förutsättningarna för nyanställningar och för deltidsarbetande att förlänga sin arbetstid. Vi menar att en minskad deltidsarbetslöshet är en stor jämställdhetsfråga, då en stor andel av de deltidsarbetande just är kvinnor.

Vi övergår därefter i *kapitel 5* till en diskussion om flexibilitet i arbetstidssammanhang. Vi inleder kapitlet med att diskutera innebörden i begreppet "flexibilitet" och konstaterar att innebörden torde bero på om det är verksamheten eller den enskilde arbetstagaren man talar om.

Vad gäller verksamheten menar vi att flexibilitet i arbetstidshänseende borde innebära en möjlighet att använda och förlägga arbetstiden så att den mest rationella produktionen kan bedrivas. Om å andra sidan perspektivet flyttas till den enskilde arbetstagaren borde innebörden vara att han eller hon har ett inflytande över sina egna arbetstider.

Vi konstaterar, beträffande flexibilitet ur verksamhetssynpunkt, att vissa delar i reglerna inte kan anses vara särskilt anpassade till olika verksamhetsbehov. Exempelvis anger lagen att ordinarie arbetstid får vara högst 40 timmar i veckan. I vissa fall får de fyrtio timmarna beräknas som ett genomsnitt under en period om fyra veckor. Ett ökat arbetskraftsbehov som måste mötas inom ramen för befintlig personal kan således endast tillgodoses genom att övertid tas ut. Ett minskat arbetskraftsbehov kan leda till permitteringar eller uppsägningar. Vidare gäller att de anpassningsmöjligheter till olika verksamhetsbehov som ligger i möjligheterna att göra avvikelser från lagens bestämmelser i kollektivavtal endast får ske om central arbetstagarorganisation träffar eller godkänner avtalet.

Vi konstaterar att behov av anpassningar inte endast föreligger på branschnivå, dvs. central nivå på arbetstagersidan, utan även på företag- och förvaltningsnivå, med andra ord på den nivå där reglerna har att praktiskt tillämpas. Vad gäller flexibiliteten sedd ur den enskilde arbetstagarens synpunkt konstaterar vi att lagstiftningen inte innehåller stadganden som tar hänsyn till att människors behov och önskemål varierar från person till person, samt att behoven varierar under ett yrkesliv.

Vi noterar således att syften rörande flexibilitet ur både den enskilde arbetstagaren och den enskilda verksamheten behöver inarbetas i lagstiftningen. Vi framhåller emellertid tydligt att en ökad flexibilitet inte får medföra att lagstiftningens skyddsmotiv urholkas. Av detta skäl, men även beroende på arbetsmarknadsparternas ansvar för arbetstidsfrågorna, betonar vi därför att flexibiliteten ur verksamhetssynpunkt främst bör uppnås genom att arbetstidsfrågorna regleras i kollektivavtal.

Vi konstaterar att även samhälls- och arbetslivsutvecklingen allmänt kan föranleda att förändringar bör göras i lagstiftningen.

Ett ytterligare skäl till att förändringar i arbetstidslagen bör göras är EG:s arbetstidsdirektiv, vilket innehåller ett antal för medlemsstaterna bindande regler. EG-direktivets innehåll beskrivs i *kapitel 6*. En större flexibilitet, förändringarna i samhälle och arbetsliv samt EG:s arbetstidsdirektiv medför sammantaget att vi anser att tämligen genomgripande förändringar av arbetstidslagstiftningen bör göras. Som framgår i *kapitel 7* införlivar vi en del av EG-bestämmelserna i vårt förslag till ny arbetstidslag. Detta innebär att den provisoriska lösningen av inför-

livandet av EG-direktivet i svensk lagstiftning, som föreslogs i vårt delbetänkande, kan ersättas.

I *kapitel 7* utvecklar vi våra överväganden om vilka förändringar av lagstiftningen vi anser nödvändiga. För att lyfta fram arbetsmarknadens parter ansvar för arbetstidsfrågorna föreslår vi att en ny arbetstidslag som vilar på civilrättslig grund införs. I likhet med merparten av annan arbetsrättslig lagstiftning har därmed parterna samt de enskilda arbetsgivarna och arbetstagarna att tillse att lagens regler efterlevs. Den nuvarande arbetstidslagens myndighetstillsyn bortfaller följaktligen och myndigheternas tillsyn av arbetsmiljöfrågor kommer därmed i fortsättningen endast bedrivas med stöd av arbetsmiljölagen.

Vi föreslår en förändring av lagens tillämpningsområde som innebär att arbete i hemmet inte längre bör vara en grund i sig för undantag från lagens regler. Av praktiska skäl menar vi emellertid att det även i fortsättningen bör göras undantag för s.k. okontrollerbart arbete.

I syfte att stärka den enskilde arbetstagarens inflytande över sina arbetstidsförhållanden föreslår vi att en regel om detta införs i arbetstidslagen. Regeln kan beskrivas i två delar.

Den första delen avser att lägga fast en arbetsorganisatorisk princip som innebär att arbetets organisation skall ske med hänsyn till arbetstagares olika behov och önskemål. Dessa behov och önskemål har sin grund i arbetstagarens familjeliv eller sociala liv i övrigt. Vi konstaterar i detta sammanhang att arbetstiden har en stor betydelse för arbetstagarens hela livssituation och att arbetstiden därmed även är en viktig jämställdhetsfråga.

Den andra delen i regeln innebär att arbetstagaren ges en rätt att framföra och av arbetsgivaren få en saklig prövning av sina önskemål om både arbetstidens längd och förläggning. Arbetstagarens önskemål skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav. Arbetsgivaren får endast lägga för verksamheten relevanta omständigheter till grund för sin bedömning om önskemålen är förenliga eller ej med de krav verksamheten ställer.

Vi föreslår vidare att lagstiftningen inte längre ställer krav på att kollektivavtal om avvikelser från lagen skall förutsätta medverkan av central arbetstagarorganisation. Lagstiftningen bör således vara neutral i frågan på vilken nivå inom arbetstagarorganisationerna kollektivavtal om avvikelser från lagen skall träffas. Vi menar att det snarare är det

lokala arbetsmiljöarbetet som bör lyftas fram och att i detta bör ligga att avvikelser för lokala anpassningar av lagens regler bör kunna ske på den nivå där reglerna skall tillämpas, dvs på de enskilda arbetsställena.

Vi går därefter igenom de motiv beträffande arbetstagarnas säkerhet och hälsa, som bör ligga till grund för lagregler om arbetstid. Vi konstaterar att dessa bör vila på vissa vetenskapliga rön beträffande sambanden mellan arbetstid och hälsa. Regler med sådana syften bör till sin karaktär vara "bindande". Med detta menar vi att reglerna aldrig får avtalas bort helt och hållet, endast anpassas till olikheter i lokala behov och förutsättningar genom avvikelser som förutsätter att arbetstagarna kompenseras med motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd.

Vidare bör sambandet mellan arbetstidsreglerna och arbetsmiljölagens bestämmelser göras tydligare. Det är nämligen helheten av samtliga arbetsmiljöfaktorer, bland vilka arbetstiden endast är en, som avgör om det är en god arbetsmiljö eller inte.

De regler i arbetstidslagstiftningen som inte kan anses vara föranledda av motiv rörande arbetstagarnas säkerhet och hälsa bör diskuteras utifrån andra utgångspunkter. En sådan utgångspunkt är arbetsmarknadsparternas ansvar för arbetstidsfrågorna och vi föreslår att lagen bör innehålla en uppmaning till parterna att teckna kollektivavtal om arbetstid.

Efter en diskussion om parternas ansvar för exempelvis frågor om ordinarie arbetstid och övertid övergår vi sedan till utformningen av de regler lagstiftningen bör innehålla för det fall inte parterna i kollektivavtal kommer överens om annat. Då en större flexibilitet ur verksamhetssynpunkt främst bör uppnås genom att parterna är överens om villkoren för detta i kollektivavtal, föreslår vi endast begränsade förändringar beträffande exempelvis regeln om ordinarie arbetstid.

Vad gäller regeln om övertidsbegränsning för vi ett resonemang om övertidsarbetets koppling till eventuella sysselsättningseffekter. För att ge en signal om att övertidsarbetet bör begränsas, bl.a. i syfte att främja att fler människor kommer i arbete eller att de deltidsarbetslösa kan gå upp i arbetstid, föreslår vi en minskning av den lagreglerade övertiden. Det bör påpekas att denna regel är dispositiv till förmån för kollektivavtal, vilket innebär att parterna kan komma överens om högre övertidsuttag upp till den gräns för den totala arbetstidens omfattning som föreslås på basis av EG-direktivets s.k. 48-timmarsregel.

Vi övergår därefter till ett avsnitt som vi har valt att benämna politiska signaler till arbetsmarknadens parter. Vi konstaterar nämligen att det föreligger ett antal allmänna intressen i arbetstidsfrågorna som bl.a. rör jämställdhets- och andra välfärdsaspekter. För en rad viktiga arbetstidsfrågor menar vi att det är arbetsmarknadens parter som bör ha det främsta ansvaret. Sålunda menar vi att exempelvis frågor om kollektiva arbetstidsförkortningar främst bör regleras i kollektivavtal.

Under utredningens gång fick vi ett tilläggsuppdrag av regeringen om att föreslå en ändring i föräldraledighetslagen. Regeringens tilläggsuppdrag bygger på en hemställan från riksdagen i vilken framförts önskemål om att föräldraledighetslagen ändras så att arbetstagaren själv får rätt att bestämma över förläggningen av den föräldraledighet som tas ut i form av kortare arbetstid. Enligt den nuvarande lagen bestämmer arbetsgivaren över delledighetens närmare förläggning om inte arbetstagaren och arbetsgivaren kommer överens. Vi föreslår därmed i *kapitel 8* att lagen ändras så att om arbetstagaren och arbetsgivaren inte kommer överens om delledighetens närmare förläggning, arbetsgivarens skall förlägga ledigheten enligt arbetstagarens önskemål, såvitt inte sådan förläggning skulle medföra påtaglig störning i verksamheten.

I *kapitel 9* redogör vi för på vilket sätt vi anser att våra förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Det är främst ett antal ILO-konventioner som aktualiseras. Vi framhåller emellertid även att våra förslag till lagändringar i detta slutbetänkande får anses innebära att EG:s arbetstidsdirektiv blir införlivat i det svenska regelsystemet. Det återstår emellertid en ändring att göra i den svenska lagstiftningen med anledning av direktivet. Semesterlagen undantar nämligen s.k. okontrollerade arbetstagare från rätten till semesterledighet. Ett motsvarande undantag finns inte i EG-direktivet. Vi föreslår därför i detta kapitel att semesterlagen, i likhet med arbetstidslagen, ändras så att arbete i hemmet inte längre skall vara en grund i sig till att arbetet inte omfattas av lagens rätt till semesterledighet.

Summary

Introduction

According to our terms of reference we have had three principal tasks:

- to analyse the long-term consequences of alternative forms of shorter working time,
- to investigate ways in which flexible provisions for working time can be introduced in Swedish legislation,
- to investigate the consequences of the EC Working Time Directive on the Swedish regulatory system in the working time sphere.

The third issue was to be given priority, and we presented an interim report concerning the consequences of the EC Directive in September 1995.

This final report contains our considerations and proposals with regard to the issues in our terms of reference. We have requested a number of research reports which are presented in an appendix to this report.

In this summary, we briefly present our deliberations and considerations regarding the various chapters of the report. We begin, however, by highlighting the principal considerations in the report.

Principal considerations

According to our terms of reference, a central point of departure is that issues concerning working time are to be regulated, as far as possible, in agreements between the social partners. We suggest that this should involve both the length and location of working time. We propose that a new Working Hours Act should contain a direct invitation to the social partners to conclude agreements on these matters. It is of great importance that the social partners regulate collective reductions in working hours as

well as greater flexibility in collective agreements. The role of the legislator should be to encourage the social partners to assume responsibility for such a development.

We propose a new Working Hours Act which should apply under civil law. This implies a strengthening of the responsibilities of the social partners for working time issues, and also that dispensations granted by the National Board of Occupational Health, and the supervision carried out by the Board, will disappear.

A new Working Hours Act under civil law underlines the need to make it clear that working time is part of the work environment. We propose therefore, that this be made explicit in the legislation by a general reference in the Working Hours Act to the Work Environment Act.

The new Working Hours Act implements the provisions set out in the EC Directive, which means that the provisional implementation decided on by the Parliament, may be replaced.

According to our terms of reference, the employee's possibilities of influencing the location of his or her working time should be considered. We propose that a central aspect of a new Working Hours Act should be a principle of good work organisation, suggesting that, within the limits of the line of activity in the company or administration, working time should be organised and located with respect to the differing needs and wishes of employees.

Furthermore, every employee must be entitled to have his or her requests concerning the length and location of working time objectively assessed by the employer. The employee's requests must be complied with if they are compatible with the requirements of the company or administration.

Moreover, we propose that the employee be entitled to make use of annual leave exceeding four weeks, as well as accumulated annual leave, in other ways than as full days, if this can be agreed by the employee and the employer.

We consider that our proposals to strengthen the influence of the individual employee concerning various aspects of working time, should improve the possibilities of parents to combine work with family responsibilities. We also suggest an amendment to the Parental Leave Act, which strengthens the influence of the employee concerning partial parental leave.

There is a development towards more flexible working time arrangements. We have been assigned to suggest more flexible working time legislation.

We stress, however, that more flexible legislation must not lead to weaker provisions on workers' health and safety. The legislation should therefore combine provisions on health and safety with possibilities of flexible working time arrangements. We consider that further flexibility needs to be allowed for in collective agreements. We suggest certain provisions which should be binding in the sense that deviations can only be made if the worker is afforded a period of compensatory rest or, if that is not possible, appropriate protection.

Every worker shall be afforded a work break, at the latest after six hours' work. In certain cases work breaks may be replaced by meal breaks. In addition to work breaks, every worker shall be allowed to take the necessary work pauses.

Every worker shall be afforded a minimum daily rest period of eleven consecutive hours per 24-hour period (daily rest). The so-called night work prohibition is deleted.

Every worker is afforded a minimum rest period of thirty-five consecutive hours in every seven-day period (weekly rest period).

Maximum weekly working time, overtime included, may not exceed an average of 48 hours per week over a reference period of four months. The reference period may be extended in collective agreements to a maximum of twelve months.

Hours of work for night workers shall be limited to an average of eight hours per 24-hour period, over a reference period of a maximum of four months. For night workers whose work involves special hazards or heavy physical or mental strain, the hours of work shall be limited to eight hours in any period of 24 hours during which they perform night work.

However, with the aim of strengthening the elements of flexibility in the legislation, we propose certain amendments. Greater flexibility can be achieved if working time issues can be dealt with to a greater extent at the company or administration level. Furthermore, the social partners should be able to decide at this level on derogations to adapt the legal provisions to various local needs and prerequisites. We therefore suggest that the

legislation be neutral as to at which level within the trade unions, derogations from the legal provisions are decided.

We propose that regular working time is the time which has been agreed in the individual employment contract. According to present legislation, regular weekly working time may not exceed 40 hours. We propose that regular weekly working time may not exceed 40 hours, but that it may be calculated as an average over a period of no more than ten weeks. A longer period on which the average is based may be agreed in collective agreements.

If variations in the demand for labour can be met to a larger extent within the limits of regular working time, the need for overtime should decrease. We propose a limitation of the right to use overtime from 200 hours per year to 100 hours per year. In addition, it will be possible to set off overtime against periods of compensatory rest, which means that overtime can be used in a more flexible way.

Reduced working time, as compared to the provisions set out by the present Working Hours Act, has already been realized for a vast majority of employees. This reduction is a consequence of the way that collective agreements are designed. In addition, agreements on reduced working time have been made at a company level, often in combination with a flexible location of working time.

Our assignment has not been to propose a general reduction of working-hours. As regards the consequences of alternative forms of reduced working time, we have particularly stressed the possible effects on employment. We have come to the conclusion that, on the basis of theoretical research, it is not possible to advocate a general reduction of working-hours with the aim of reducing unemployment. However, the empirical findings differ to a considerable extent and we therefore suggest that the possibility of a decreased unemployment as a result of a reduction of working-hours, cannot be eliminated. Furthermore, we point out that there are a number of reasons in the welfare sphere which tend to favour shorter working-hours.

A number of alternative working time arrangements are under way in the labour-market, in some cases involving shorter working time. We consider this to be a positive development which should be supported. We therefore suggest that government funds be directed towards interdisciplinary studies of these issues within the framework of existing research funds. We also propose that the government provides incentives for further

working time arrangements at a company level, involving shorter working time. The government should, at the same time, offer research support during the period in which the project is undertaken.

A study of national differences in working time reveals that the Swedes work neither the longest nor the shortest working-hours. We point out that such comparisons are very difficult to make due to differences in methods of measurement.

On the basis of the statistical material, we nonetheless wish to point out the following:

- the number of average hours usually worked per week by those who work full time in Sweden, exceeds the average figure in most of the countries included in the study,
- the number of average hours actually worked per week/per employee is less in Sweden than in most of the countries included in the study,
- the number of average hours actually worked per year/per employee is less in Sweden than in most of the countries included in the study,
- the number of average hours actually worked per year/per person in the population in Sweden, exceeds the average figure in most of the countries included in the study,
- the proportion of part-time employees in Sweden is higher than in most of the countries included in the study.

The labour-market is segmented by gender. 56 per cent of the women in the labour force work in the public sector, while 44 per cent work in the private sector. The corresponding figures for men in the labour market are 22 per cent in the public sector, and 78 per cent in the private sector. Changing working times could therefore affect women and men in different ways.

Författningsförslag

Förslag till ny arbetstidslag

Härmed föreskrivs följande

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller, med de inskränkningar som anges i 2 §, varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning.

2 § Lagen gäller inte

- 1 arbete som utförs 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 jämför-
lig ställning eller av arbetstagare som med hänsyn till sina arbets-
uppgifter har förtroendet att själva disponera sin arbetstid,
- 3 arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll,
- 4 skeppstjänst.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att lagen skall tillämpas på skeppstjänst som har undantagits från sjöarbetstidslagen.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret, vägtransporter och luftfart med avvikelse från denna lag.

4 § Ett avtal som innebär att arbetstagares rättigheter enligt denna lag inskränks är ogiltigt i den delen. Detta gäller dock ej, om annat framgår av lagen.

Arbets tid och arbetsmiljö

5 § Arbets tid är en del av arbetsmiljön. Bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet och om skyldighet att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet finns i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Om arbetstiden för minderåriga finns ytterligare bestämmelser i 5 kap. arbetsmiljölagen.

Kollektivavtal om arbets tid

6 § Mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och arbetstagarorganisation bör träffas kollektivavtal om arbetstidens omfattning och förläggning. Sådant avtal bör syfta till att arbetstidsförhållandena anpassas till verksamhetens krav och till arbetstagarnas olika önskemål och behov.

7 § Regler om avvikelser från lagens bestämmelser genom kollektivavtal finns i 21 §.

En arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal som avses i 6 § och första stycket denna paragraf får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte tillhör den avtalslutande arbetstagarorganisationen, om arbetstagarna sysselsätts i arbete som avses med avtalet och inte omfattas av något annat tillämpligt kollektivavtal.

Arbetstagarens önskemål och behov

8 § Arbetstiden skall, utifrån verksamhetens krav, planeras och förläggas med hänsyn till arbetstagares olika önskemål och behov. Därvid skall beaktas att arbetstagares möjligheter att förena förvärvsarbete med familjeliv och socialt liv i övrigt underlättas. Det skall även eftersträvas att arbetstidsförhållandena främjar jämställdheten mellan kvinnor och män. Särskilda bestämmelser om jämställdhet i arbetslivet finns i jämställdhetslagen (1991:433).

9 § Arbetstagararen har rätt att få sina önskemål om arbetstidens längd och förläggning prövade av arbetsgivaren. Sådant provning skall ske på

sakliga grunder och arbetstagarens önskemål skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav. Om arbetstagarens önskemål inte tillgodoses skall han eller hon underrättas om anledningen härtill.

Planering och anordnande av arbete

10 § Arbetsgivaren skall lämna arbetstagaren besked om ändringar i fråga om den ordinarie arbetstidens och jourtidens förläggning minst två veckor i förväg.

11 § Rast skall förläggas så att arbetstagaren inte utför arbete mer än sex timmar i följd. Med rast förstås sådant avbrott i arbetstiden under vilket arbetstagaren inte är skyldig att stanna kvar på arbetsstället.

Rast får bytas mot måltidsuppehåll vid arbetsplatsen, om det är nödvändigt med hänsyn till arbetsförhållandena eller med hänsyn till sjukdomsfall eller annan händelse som inte har kunnat förutses av arbetsgivaren. Sådana måltidsuppehåll räknas in i arbetstiden.

12 § Arbetsgivaren skall ordna arbetet så att arbetstagaren kan ta de arbetspauser som behövs utöver rasterna. Arbetspauser räknas in i arbetstiden.

13 § Arbetstagaren skall ha minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod (dygnsvila).

Dygnsvilan skall så långt möjligt förläggas till natt.

14 § Arbetstagaren skall ha minst 35 timmar sammanhängande ledighet under varje period om sju dagar (veckovila). Till veckovilan räknas inte jourtid eller beredskapstid då arbetstagaren får uppehålla sig utanför arbetsstället men skall stå till arbetsgivarens förfogande för att utföra arbete när behov uppkommer.

Veckovilan skall så långt möjligt förläggas till veckoslut.

Om sakliga, tekniska eller arbetsorganisatoriska skäl föreligger får tillfälligtvis tillämpas en ledighet om minst 24 timmar.

Arbetstidens omfattning och jourtid

15 § Ordinarie arbetstid är den arbetstid som bestämts i det enskilda anställningsavtalet.

Den får uppgå till högst 40 timmar per vecka i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst tio veckor.

16 § Om det på grund av verksamhetens natur är nödvändigt att en arbetstagare står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete, får jourtid tas ut med högst 48 timmar per arbetstagare under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad. Som jourtid anses inte tid då arbetstagaren utför arbete för arbetsgivarens räkning.

17 § Övertid får tas ut när det finns särskilt behov av arbetstid utöver den ordinarie arbetstiden. Övertiden får uppgå till högst 100 timmar per arbetstagare under ett kalenderår.

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

18 § Har en natur- eller olyckshändelse eller annan liknande omständighet som inte har kunnat förutses av arbetsgivaren vållat avbrott i verksamheten eller medfört överhängande fara för sådant avbrott eller för skada på liv, hälsa eller egendom, får övertid tas ut för arbete i den utsträckning som förhållandena kräver (nödfallsövertid).

Om det för arbetsstället finns en lokal arbetstagarorganisation inom vars avtalsområde arbetet faller, får nödfallsövertid tas ut endast under förutsättning att arbetsgivaren snarast underätter organisationen om övertidsarbetet.

19 § Den totala arbetstiden per vecka (ordinarie arbetstid och övertid sammantagna) får uppgå till högst 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om högst fyra månader. Beräkningsperioden får förlängas i de fall som avses i 21 §.

Vid beräkning av den totala arbetstidens omfattning enligt första stycket skall lagstadgad ledighet som förläggs till arbetstagarens ordinarie arbetstid likställas med fullgjord ordinarie arbetstid.

20 § Arbetstiden för nattarbetande får inte överstiga ett genomsnitt av åtta timmar per 24-timmarsperiod under en beräkningsperiod om högst fyra månader.

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.

Avvikelser genom kollektivavtal eller på annat sätt

21 § Avvikelse från bestämmelserna i 10-18 §§ och 20 § får göras genom kollektivavtal.

Vid avvikelse från bestämmelserna i 11-14 §§ och 20 § första och andra stycket skall iakttas att arbetstagarna erhåller motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd.

Genom kollektivavtal får den beräkningsperiod som avses i 19 § utsträckas till högst tolv månader. I sådant fall skall iakttas att arbetstagarna erhåller motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd.

I kollektivavtal får avgöras, med beaktande av arbetstagarnas säkerhet och hälsa, vilka arbeten som skall anses vara av sådan art som avses i 20 § andra stycket. I sådant avtal får även avgöras hur stor den andel av årsarbetstiden som avses i 20 § tredje stycket skall vara för att arbetstagaren skall anses vara nattarbetare.

22 § Avvikelse från bestämmelserna i 10-14 §§ och 20 § får i annat fall göras om det är nödvändigt med hänsyn till verksamhetens natur eller om det i annat fall föreligger särskilda skäl.

Vid avvikelse från bestämmelserna i 11-14 §§ och 20 § första och andra stycket skall iakttas att arbetstagarna erhåller motsvarande ledighet eller, i undantagsfall, lämpligt skydd.

Skadestånd och rättegång

23 § Arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

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

Härmed föreskrivs i fråga om semesterlagen (1977:480)

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 23 a §, samt en ny rubrik, dels att 27 § skall ha följande lydelse.

Semesterledighet på annat sätt än som hela dagar

23 a § Arbetstagaren får komma överens med sin arbetsgivare om att förfoga över sådan ledighet som överstiger fyra veckor och den ledighet som avses i 18 § första stycket på annat sätt än som hela dagar.

Arbetstagaren har rätt att få sina önskemål om den närmare förläggningen av sådan ledighet prövade av arbetsgivaren. Sådan prövning skall ske på sakliga grunder och arbetstagarens önskemål skall tillgodoses om de är förenliga med verksamhetens krav. Om arbetstagarens önskemål inte tillgodoses skall han eller hon underrättas om anledningen härtill.

Arbetstagaren får vidare komma överens med sin arbetsgivare om att avvika från bestämmelsen i 18 § andra och tredje styckena.

27 § Arbetstagare, som utför arbetet under sådana förhållanden att det inte kan anses vara arbetsgivarens uppgift att vaka över hur arbetet är ordnat, är berättigad till särskild semesterlön med tolv procent av arbetstagarens under intjänandeåret förfallna lön i anställningen.

Beräkning av lönen under intjänandeåret skall ske med motsvarande tillämpning av 16 § andra stycket. Vad där föreskrives angående semesterlönegrundande frånvaro skall dock tillämpas med avseende på kalendervecka, om ej annan tidsperiod överenskommes. Även 24 och 25 §§ samt, om anställningen har avsetts skola pågå högst tre månader och omfatta högst 60 timmar, 5 § tredje stycket äger motsvarande tillämpning.

Särskild semesterlön skall betalas ut senast den 30 juni näst efter intjänandeårets utgång eller, om intjänandeåret löper ut efter den 30 april, senast två månader efter dess utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998

Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härmed föreskrivs att 14 § föräldraledighetslagen (1995:584) skall ha följande lydelse.

14 § Arbetstagaren skall samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Om det kan göras utan olägenhet för arbetstagaren, skall denne lägga ledighet som avses i 11 § så att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan påtaglig störning.

Kan överenskommelse inte träffas om hur ledighet skall tas ut vid förkortad arbetstid, *skall arbetsgivaren förlägga ledigheten i enlighet med arbetstagarens önskemål, om en sådan förläggning inte skapar påtaglig störning för arbetets behöriga gång*. Arbetsgivaren får dock inte utan arbetstagarens samtycke dela upp ledigheten under arbetsdagen eller förlägga den till någon annan tid än arbetsdagens början eller slut.

Har beslut i en sådan fråga som avses i andra stycket träffats på annat sätt än *enligt arbetstagarens önskemål*, skall arbetsgivaren underrätta arbetstagaren och arbetstagarens lokala arbetstagarorganisation om beslutet. Detta skall om möjligt göras senast två veckor före ledighetens början.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

1 Utredningsuppdraget

Inledning

Genom ett beslut den 26 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda effekter av olika arbetstidsförändringar m.m. De huvudsakliga delarna i uppdraget är enligt kommittédirektiven, att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar, att undersöka på vilket sätt flexibla arbetstidsregler kan införas i svensk lagstiftning och att utreda konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet.

Detta slutbetänkande innehåller våra överväganden och förslag med anledning av utredningsuppdraget. Vi pekar i detta inledande kapitel på några av de bakomliggande faktorerna för diskussionen om olika arbetstidsfrågor och redogör kortfattat för de olika frågeställningarna. Vi vill på detta sätt ge en introduktion till vårt utredningsuppdrag samt ange vilka utgångspunkter vi har valt för våra överväganden.

Vi börjar detta kapitel med att kortfattat redogöra för de centrala delarna i kommittédirektiven (1.1). Därefter följer en beskrivning av hur vi har bedrivit vårt arbete (1.2). I därpå följande avsnitt diskuterar vi bakgrunden till vårt uppdrag samt olika frågeställningar beträffande arbetstidsfrågor. Till detta avsnitt hör en redogörelse för de senaste utredningarna om arbetstidsfrågorna och en redovisning av en del av argumenten som brukar föras fram i debatten om arbetstid (1.3). Därefter anger vi vilka utgångspunkter vi har valt för vårt arbete och beskriver hur innehållet i slutbetänkandet är disponerat (1.4).

1.1 Kort om kommittédirektiven

Enligt direktiven är en väsentligt höjd och uthållig tillväxt en förutsättning för att Sveriges ekonomiska problem skall kunna lösas. En aktiv

tillväxtpolitik, där olika politikområden samverkar, skall bidra till detta. Detta är enligt direktiven utgångspunkten för beslutet att tillsätta utredningen. Vad gäller uppdragets närmare innehåll ger vi följande kortfattade redogörelse av direktivens centrala delar (För direktivens fullständiga text hänvisar vi till bilaga 1).

Kommittén skall enligt direktiven bedöma de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar. Därvid skall analyseras effekterna av alternativa arbetstidsförkortningar och arbetstidsmönster på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, konkurrenskraften, arbetets organisation och välfärden. Särskilt angeläget är enligt direktiven att belysa arbetstidernas roll inom ramen för en sammanhållen arbetslivspolitik, vars syfte är att stärka produktiviteten och medverka till utvecklande arbeten.

Direktivet anger vidare att kommittén skall ta särskild hänsyn till de konsekvenser som kan uppstå för olika grupper av arbetstagare i deras familjesituation, utbildning och yrkesområde. Kommittén skall dessutom särskilt belysa vilka krav olika former av arbetstidsförkortningar ställer på arbetsmarknadens sätt att fungera och hur dessa arbetstidsförkortningar generellt kan komma att påverka kvinnor respektive män.

En central utgångspunkt för kommittén skall enligt direktiven vara att arbetstidsfrågorna även i fortsättningen så långt möjligt regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Takten och den fortsatta inriktningen på eventuella alternativa arbetstidsförkortningar bör, enligt direktiven, bedömas ur detta perspektiv. Därvid måste enligt direktiven hänsyn tas till den enskilde arbetstagarens möjlighet till medinflytande och valfrihet vad gäller arbetstidens förläggning.

Effekterna av eventuella förslag skall enligt direktiven analyseras och redovisas ur ett jämställdhetsperspektiv och kommittén skall även beakta hälsomässiga och sociala konsekvenser av olika arbetstidsformer. Vidare skall anges de eventuella kostnader som kan bli följden av de förslag som presenteras. Förslagen får inte innebära ökade kostnader för stat och kommuner.

1.2 Arbetets bedrivande

Vi beslutade vid vårt första sammanträde att anta namnet 1995 års arbetstidskommitté. Enligt vårt uppdrag hade vi att skyndsamt och med förtur behandla konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv för det sven-

ska regelsystemet. Vi ägnade därför vårt arbete under sommaren 1995 främst åt detta och presenterade ett delbetänkande i september 1995. Vi har därefter i huvudsak arbetat enligt följande metoder.

I syfte att få kunskap om behov och brister samt om olika arbetstidsmönster har vi genomfört en rad arbetsplatsbesök. Arbetsplatserna har varit både mindre och större verksamheter, såväl inom privat som offentlig sektor. Verksamheternas art har varit starkt varierande liksom faktorerna som påverkar och präglar den miljö i vilka de verkar, såsom konkurrensförhållanden, försäljning på export eller huvudsakligen på hemmamarknaden, varu- eller tjänsteproduktion osv. Vi avsåg även att arbetsplatsbesöken skulle belysa en del av frågeställningarna i vårt uppdrag.

Vi har sålunda kunnat informera oss om hur exempelvis de olika verksamheternas krav kan gå att förena med de anställdas olika önskemål. Vi har även kunnat konstatera att arbetstidsförhållandena uppvisar en mycket stor mångfald beroende på variationer i verksamheternas art, lokala förutsättningar och de anställdas varierande önskemål och behov. De olika arbetsplatsbesöken har varit ett stort värde för oss i våra överväganden. I bilaga 4 finns en förteckning över de arbetsplatser vi har besökt.

För att få underlag till våra diskussioner har vi uppdragit åt en rad forskare och sakkunniga att utarbeta rapporter inom ett flertal områden:

- Sophia Eriksson vid Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning har kartlagt och sammanställt den teori och empiri som finns om sambandet mellan arbetstidsförkortning och sysselsättning,
- Anita Nyberg vid Linköpings universitet har tagit fram ett underlag rörande arbetstider ur jämställdhets- och familjesynpunkt,
- Torbjörn Åkerstedt vid Institutet för Psykosocial Miljömedicin har skrivit en rapport om sambanden mellan arbetstider och hälsa,
- Dominique Anxo och Sveinn Agnarsson vid Centre for European Labour Market Studies har skrivit ett underlag om arbetstider och arbetsmarknadsekonomi,
- Sofia Lundström, vid samma institut, har kartlagt erfarenheter av arbetstidsflexibilitet och arbetstidsförkortning inom privat och offentlig sektor i Sverige och
- Anita Olofsson vid SCB har i en rapport bl.a. jämfört arbetstidsförhållanden i olika länder.

Deras rapporter, liksom en av kommitténs sekretariat upprättad rapport om hem- och distansarbete finns i en särskild bilagedel.

Under perioden januari till mars i år arrangerade vi tillsammans med Institutet för Framtidsstudier en seminarieserie om olika arbetstidsfrågor. Temat för seminarieserien var *Flexiblare, kortare arbetstid? - när, var och hur mycket*. Avsikten var att diskutera olika aspekter på arbetstidsfrågorna ur en rad olika synvinklar. Serien om sex seminarier innehöll föreläsningar av en rad forskare och debattörer, och mötte ett stort intresse. I bilaga 5 finns en presentation av seminarieserien och dess föreläsare.

För diskussion och analys har vi hållit en rad sammanträden. Till några av dessa har vi inbjudit forskare inom olika områden med anknytning till arbetstidsfrågorna.

Sommaren 1995 reste den dåvarande ordföranden och delar av kommitténs sekretariat till Bryssel främst i syfte att med representanter för EU-kommissionen diskutera EG:s arbetstidsdirektiv. Under hösten 1995 företog vi en resa till Tyskland och Danmark för att träffa politiker och regeringsrepresentanter samt företrädare för arbetsmarknadens parter och med dem diskutera erfarenheter av olika arbetstidsfrågor. Vid dessa utlandsresor besökte vi dessutom ett antal arbetsplatser. Under våren 1996 företog vi en resa till Nederländerna för träffar med representanter för regeringen och arbetsmarknadens parter.

I september 1995 presenterade vi ett delbetänkande om konsekvenserna av EG:s arbetstidsdirektiv (rådets direktiv 93/104/EEG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden) för det svenska regelsystemet på arbetstidsområdet. Då konsekvenserna av EG-direktivet endast var en del i vårt utredningsuppdrag och hade att behandlas med förtur, framhöll vi att utgångspunkten för förslagen i vårt delbetänkande var att de endast skulle innebära ett nödvändigt minimum av förändringar. Eftersom stora delar av vårt uppdrag återstod – att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar samt att ge förslag om mer flexibla arbetstidsregler – ville vi inte i det tidiga skedet föreslå andra förändringar än de som vi vid en rättslig bedömning ansåg nödvändiga för att Sverige skall anses ha uppfyllt sina åtaganden som medlem i EU. I kapitel 6 redovisar vi huvuddragen i vårt delbetänkande samt remisskommentarer, regeringens proposition och riksdagsbehandlingen med anledning av propositionen.

Genom ett beslut den 23 november 1995 uppdrog regeringen åt kommittén att före februari månads utgång 1996 presentera en delrapport. Vår rapport innehöll en allmän och kortfattad redogörelse för vissa av de frågor som vi enligt direktiven har att utreda samt vissa överväganden inför det fortsatta arbetet.

1.3 Bakgrund och frågeställningar

Vilken är då bakgrunden till vårt uppdrag? I kommittédirektiven anges att Sverige i jämförelse med de flesta andra västeuropeiska länder har en lång lag- eller avtalsreglerad veckoarbetstid. Då man i andra länder under senare år har reducerat den faktiska arbetstiden har detta inte skett i Sverige. I arbetstidslagen (1982:673) anges att veckoarbetstiden får uppgå till högst 40 timmar. Lagregeln om att arbetsveckan får uppgå till högst 40 timmar var fullt genomförd 1973 och därefter har inga generella förkortningar av veckoarbetstiden genomförts i Sverige. Direktiven nämner dock att annan arbetsrättslig lagstiftning därefter trätt i kraft och att denna haft inverkan på hur mycket vi faktiskt arbetar.

Arbetstiden kan alltså förkortas på olika sätt. Det kan gälla allmänna förkortningar för samtliga arbetstagare eller förkortningar för vissa särskilt utvalda kategorier arbetstagare, t ex småbarnsföräldrar. Det kan vidare gälla förkortning av arbetstiden per dag eller vecka, eller förkortning av arbetstiden mätt över en längre tidsperiod, såsom per år eller per yrkesliv.

En annan fråga gäller metoden för förkortningarnas genomförande. Skall arbetstidsförkortningen ske genom lagstiftning eller genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter? Båda modellerna är tänkbara och har tidigare använts. Arbetstidsförkortningar kan naturligtvis även göras genom att arbetstagaren kommer överens med sin arbetsgivare om att arbeta deltid.

Ur samhällelig synpunkt diskuteras arbetstidsförkortning traditionellt som en välfärdsreform. Det framhålls att en ökad tillväxt och stigande produktivitet borde tas ut inte endast i form av högre löner utan även i form av kortare arbetstid. Det framhålls även att bl.a. jämställdheten mellan könen skulle främjas av kortare arbetstider.

Andra argument talar om förbättrad hälsa och livskvalitet. Det har under senare år även framhållits som motiv att kortare arbetstider borde

kunna få positiva sysselsättningseffekter. Våra direktiv tar särskilt upp denna aspekt.

Vi kommer att granska dessa argument närmare men skall även diskutera frågan om kortare arbetstid ur den enskilde individens synpunkt. Det är troligt att olikheter i behov och förutsättningar leder till olika önskemål inte bara om arbetstidens längd utan även om hur arbetstiden skall vara förlagd. Detta leder vidare in i diskussionen om flexibilitet i samband med arbetstider.

Vanligen har diskussionen om flexibilitet i arbetstidssammanhang utgått från verksamhetens och produktionens krav. Stora investeringar i maskiner och anläggningar har lett till en alltmer kapitalintensiv produktion inom tillverkningsindustrin. Ett effektivt användande av dessa investeringar kräver längre drifts- och öppettider. Arbetstiderna måste kunna anpassas efter dessa förhållanden.

Ett effektivt användande av investeringar präglar naturligtvis även offentlig verksamhet, vilken i dag normalt bedrivs med ansträngd finansiering och under sparkrav. Den växande tjänstesektorn ställer krav på flexibla verksamheter för att snabbt kunna möta beställningar o. dyl. Konsumtion och produktion av tjänster sker samtidigt.

Vi kommer att diskutera flexibilitet i arbetstidssammanhang inte endast utifrån detta perspektiv utan även lyfta fram den enskilde arbetstagarens perspektiv. Vi menar att det borde finnas förutsättningar att ganska långt förena de krav som verksamheterna ställer med olika individers varierande behov och önskemål.

1.3.1 De senaste utredningarna

Frågan om kortare arbetstid utreddes senast i Sverige i slutet av 1980-talet. I betänkandet *Arbetstid och välfärd* (SOU 1989:53) analyserades hur olika former av arbetstidsförkortningar påverkar välfärden i arbetsmarknadsmässig, ekonomisk och social betydelse.

Beträffande arbetsmarknadseffekter sades att en arbetstidsförkortning kunde medföra flaskhalsar, dvs. brist på vissa anställda, och svårigheter för utbildningsväsendet. Arbetsmarknadens funktionssätt kunde påverkas negativt och större krav på bl.a. strukturförändringar skulle bli följden (a.a. s. 171). Utredningen menade vidare att en arbetstidsförkortning skulle ta betydande samhällsekonomiska resurser i anspråk.

Man ansåg att sådana resurser inte förelåg. Ökad fritid förutsätter en stark ekonomi och en mer gynnsam ekonomisk tillväxt än vad som kunde förutses av utredningen (a.a. s. 197).

Mot den bakgrunden menade man att inga arbetstidsreformer kunde komma ifråga före mitten av 1990-talet, utöver vad som redan hade utlovats: förlängning av föräldraförsäkringen till 18 månader och semestern till 6 veckor.

Vad gäller de sociala konsekvenserna av en arbetstidsförkortning menade utredningen, att sådana kunde förutses särskilt för småbarnsföräldrar. Kortare arbetstid medförde dock enligt utredningen att fler skulle tvingas arbeta på obekväma arbetstider och detta kunde medföra negativa hälsoeffekter. Om småbarnsfamiljerna skulle gynnas vore en reform riktad mot dem bättre. Det var dock viktigt att jämställdhetsaspekterna av en sådan reform noga följdes upp; risken kunde vara att nästan enbart kvinnor skulle utnyttja reformen (a.a. s. 210).

Vi vill framhålla att samhället har genomgått vissa genomgripande förändringar sedan dess. De slutsatser som 1987 års arbetstidskommitté kom fram till byggde på ett antal antaganden av vilka flera i dag säkert borde formuleras annorlunda. Framförallt har arbetslösheten stigit till en nivå som är mångdubbelt högre än 1989, då det snarast rådde brist på arbetskraft, åtminstone inom vissa yrkesgrupper. Vidare bör nämnas att de offentliga finanserna är betydligt sämre nu än då och att betydande kostnader beror på just arbetslösheten. Detta gör det angeläget att igen pröva om och på vilket sätt någon form av arbetstidsförkortning kan medverka till en minskad arbetslöshet.

Vi vill således konstatera att det inte i dag går att dra samma slutsatser av de beräkningar som gjordes av 1987 års arbetstidskommitté. Nya underlag beträffande bl.a. samhällsekonomi och arbetslöshet måste läggas till grund för överväganden om arbetstidsförkortningars verkningar i dag.

De olika arbetstidsreformerna som analyserades av 1987 års arbetstidskommitté ledde kommittén fram till att följande krav, utan inbördes rangordning, borde ställas på arbetstidspolitiken:

- arbetstider bör utformas så att de gagnar jämställdhet mellan män och kvinnor
- arbetstidspolitiken borde underlätta barnfamiljernas situation ekonomiskt, socialt och tidsmässigt

- arbetstiden måste utformas så att den upplevs som rättvis mellan olika löntagargrupper
- arbetstidernas förläggning måste säkerställa nödvändiga skyddsaspekter
- produktionen måste ha sådana förutsättningar att högt välstånd kan uppnås
- arbetstiderna måste utformas så att tjänsternas tillgänglighet blir rimlig och att fritiden kan utnyttjas meningsfullt av alla.

Kommittén konstaterade alltså att inga arbetstidsreformer, utöver de då redan aviserade, kunde komma i fråga före mitten av 1990-talet. I stället menade kommittén att det borde prövas om det går att övergå till en ny modell för arbetstidspolitiken. En för hela arbetsmarknaden likartad norm för heltidsarbete borde enligt kommittén införas. Normen borde utgöras av den samlade årsarbetstiden, inklusive semester. Detta skulle möjliggöra bl.a. ökad flexibilitet i ett flertal aspekter. Den legala basen för en flexibel arbetstid och ett flexibelt uttag av semester inom ramen för en årsarbetstidsnorm, skulle vara en sammanläggning av arbetstids- och semesterlagarna.

Utredningen om mer flexibla regler för arbetstid och semester tillsattes bl.a. för att fullfölja denna tankegång och analysera dess praktiska konsekvenser. I betänkandet *Årsarbetstid, ny lag om arbetstid och semester* (SOU 1992:27), föreslog utredningen att arbetstids- och semesterreglerna samordnas i en lag. Den lagstadgade 40-timmarsveckan omvandlas till en årsarbetstid om 2007 timmar, i vilken skulle ingå 216 timmars semester. Omfattningen av arbetstid och semester skulle inte påverkas.

Utredningen menade att förläggningen av arbetstiden normalt skulle ske genom kollektivavtalsreglering, branschvis eller lokalt. Stort avseende skulle dock fästas vid den enskilde arbetstagarens önskemål. Därigenom ansåg man att största hänsyn kunde tas till produktionens krav och individuella behov. Därför innehöll lagförslaget inga regler om arbetstidens förläggning vid arbetsplatser där det finns eller brukar finnas kollektivavtal.

En genomgående tanke i betänkandet var att produktivitet och arbetsmiljö bäst främjas genom lösningar av arbetstidens förläggning på arbetsplatsen om där finns parter som kan reglera dessa förhållanden avtalsvägen. Arbetsgivaren skulle emellertid ha rätt att besluta om inte avtal kom till stånd. Närmare bestämmelser om arbetstidens förläggning på arbetsplatser med kollektivavtal behövdes därför inte enligt

betänkandet. Det grundläggande skyddet mot orimlig förläggning av arbetstiden finns i stället redan i arbetsmiljölagen.

På arbetsplatser där kollektivavtal saknas, föreslog betänkandet att nuvarande bestämmelser i princip bibehålls. Man framhöll dock betydelsen av att den enskilde arbetstagaren får möjlighet att påverka förläggningen av sin egen arbetstid.

En sammanslagning av arbetstids- och semesterreglerna, och en beräkning av semester i timmar med året som bas, skulle enligt utredningen innebära ökad rättvisa mellan olika löntagargrupper samt ett ökat inflytande för den enskilde arbetstagaren. Det förra beroende på att semesterberäkningen skulle gå att göra mer precis samt att den skulle ta hänsyn till en under veckan eller året varierande arbetstidsförläggning. Det senare beroende på att den del av semestern som överstiger fyra veckor skulle kunna användas mer flexibelt, exempelvis för att på olika sätt förkorta den normala arbetstiden. Utredningen bedömde också att förslaget skulle få positiva följder för jämställdheten, genom att det skulle underlätta för anställda av båda könen att förena förvärvsarbete med familjeansvar.

I *remissyttrandena* beträffande betänkandet Årsarbetstid, ny lag om arbetstid och semester, var vissa myndigheter (t.ex. Socialstyrelsen och Riksskatteverket), vissa affärsdrivande verk (t.ex. Posten och Televerket) samt SAF, Kommunförbundet och Landstingsförbundet, i huvudsak positiva till de viktigaste delarna av förslaget. Andra remissinstanser, inklusive LO, TCO och SACO, framhöll att man ställde sig positiva till flexibla arbetstider men uttalade kritik mot utformningen av förslagen. Man ställde sig t.ex. avvisande till förslaget om att arbetsgivaren skulle ha rätt att bestämma om arbetstidens förläggning utan att behöva iaktta några lagregler, på de arbetsplatser där man normalt har kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor men där man inte sluter ett avtal om arbetstidsbestämmelserna.

Både på arbetsgivar- och arbetstagar sidan uttalades invändningar mot att olika regler skulle komma att gälla beroende på om det finns kollektivavtal eller ej. Förslagets utformning från arbetstagar sidan säkerhetssynpunkt kritiserades också av vissa remissinstanser (arbetstagarorganisationerna samt Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen). Man menade att förslaget kunde få negativ inverkan på arbetstagar sidan säkerhet och hälsa.

Vissa remissinstanser menade att förslaget om införande av årsarbetstid kunde komma att strida mot EG-direktivet om arbetstid som då var under utarbetande. Betänkandet ledde inte fram till något förslag av regeringen, men enligt vårt utredningsuppdrag skall vi särskilt beakta förslagen i betänkandet samt remissvaren på betänkandet.

1.3.2 Den aktuella debatten om arbetstidsfrågorna

Debatten om arbetstidsfrågorna har pågått i många år och olika perspektiv och argument har förts fram. Under senare tid är det framför allt arbetslösheten som i allt högre utsträckning har kommit att framhållas som motiv för en arbetstidsförkortning. Förespråkarna menar att den höga arbetslösheten borde medföra att arbetstiden fördelas på ett större antal arbetstagare, bl.a. används begreppet arbetsdelning. Argumentet bygger på bedömningen att en ökad tillväxt i ekonomin i sig inte garanterar en ökad sysselsättning. Utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden under senare år visar enligt vissa att större produktionsvolymerna inte längre ökar behovet av nyanställningar. I takt med att produktionen stiger ersätts arbete med kapital och följaktligen måste nya lösningar prövas i kampen mot arbetslösheten. Förespråkarna menar att en generell arbetstidsförkortning bör leda till att den faktiska arbetstiden minskar och att detta skulle resultera i en positiv spiral. Genom en arbetsdelning skulle fler människor komma i arbete och på så vis minska de offentliga utgifterna. Minskade utgifter skulle följa av lägre utbetalningar från arbetslöshetskassa, reducerade arbetsmarknadspolitiska kostnader, men även färre sjukskrivningar. De positiva kostnadseffekterna skulle mer än kompensera de kostnader som är förenade med en kortare arbetstid.

Andra debattörer framhåller att arbetstiden borde ses över ett helt yrkesliv och att det är ur ett sådant perspektiv eventuella arbetstidsförkortningar för att t.ex. minska arbetslösheten, borde ses. Man talar exempelvis om att genom olika ekonomiska medel låta dem som har arbete vara lediga för olika ändamål så att de som är arbetslösa kan få sysselsättning.

Motståndarna till en generell arbetstidsförkortning framhåller att en sådan reform inte främjar sysselsättningen och att effekten t.o.m. kan bli en ökad arbetslöshet om förkortningen medför ökade kostnader. Till skillnad från förespråkarna menar vissa att en negativ spiral kan uppstå. Följden skulle bli ett reducerat skatteunderlag, minskade inkomster för stat och kommun samt en minskad efterfrågan på arbetskraft. Om

minskningen av inkomsterna kompenseras genom skattehöjningar, skulle dessutom den inhemska efterfrågan på varor och tjänster påverkas negativt.

I den svenska debatten har tre huvudsakliga uppfattningar kunnat urskiljas hos arbetsmarknadens parter. Den första menar att en arbetstidsförkortning har många positiva effekter och därmed bör påbörjas så snart som möjligt. Den andra uppfattningen innebär att man är principiellt positiva till en arbetstidsförkortning, men inte ur sysselsättnings-synpunkt, utan snarare som ett långsiktigt mål för att kunna ta ut välfärdsförbättringar i form av mer fritid. Någon av dessa uppfattningar har normalt förespråkats av organisationerna på arbetstagersidan. Den tredje uppfattningen innebär att man är motståndare till generella arbetstidsförkortningar, eftersom man menar att sådana åtgärder är förknippade med en rad problem, såsom kostnadsökningar. Denna uppfattning har förespråkats av organisationerna på arbetsgiversidan.

Enligt den kartläggning som gjorts på vårt uppdrag av Sophia Eriksson (se bilaga 7) förefaller det emellertid råda en allmänt positiv inställning bland arbetsmarknadens parter till ökad flexibilitet vad gäller arbetstidens längd och förläggning.

I riksdagen har frågan om arbetstidsförkortning drivits av vissa politiska partier. Under riksdagsåret 1994/95 lades ett antal motioner fram i denna fråga. Bland dem kan nämnas vänsterpartiet (Gudrun Schyman m.fl.), miljöpartiet (Birger Schlaug m.fl.) och centerpartiet (Ingbritt Irhammar m.fl.), som alla hävdar att arbetsdelning eller arbetstidsförkortning kan skapa fler arbetstillfällen. Även en begränsning av övertiden i syfte att skapa fler arbetstillfällen har varit föremål för riksdagsmotioner. Här hänvisar vi till vår redovisning i kapitel 4. Moderata samlingspartiet (Per Unckel m.fl.) har å sin sida lagt fram en motion i vilken det bl.a. hävdas att det inte finns något samhällsekonomiskt utrymme för en arbetstidsförkortning.

När det gäller arbetstidsreformer för att främja jämställdheten är det framför allt sextimmarsdagen som har diskuterats, d.v.s. en förkortning av den dagliga arbetstiden för de heltidsarbetande. Socialdemokratiska kvinnoförbundet har drivit kravet på en förkortad arbetsdag sedan 1972. Ökad jämställdhet anges som ett av skälen för en förkortad arbetstid i partiprogrammen för centerpartiet, vänsterpartiet och miljöpartiet. För en redogörelse av de olika argumenten för en arbetstidsförkortning ur jämställdhetssynpunkt hänvisar vi till avsnitten 4.9.2 och 7.2.4 samt till bilaga 10.

Även i EU har frågan om arbetstidsförkortning aktualiserats. Europaparlamentets arbetsmarknadsutskott har bl.a. lagt fram förslag som innebär att pengar från EU-ländernas arbetslöshetskassor skall finansiera arbetstidsförkortning och arbetsdelning i företagen. Den 20 september 1996 antog parlamentet, efter en lång rad ändringar, en resolution som stöddes av en stor majoritet. Vidare har kommissionen som redan 1990 lade fram direktivförslag om förhållandena för deltids- och visstidsanställda, nu tagit initiativ till samråd med arbetsmarknadens parter på europainivå. Samrådet sker enligt avtalet om socialpolitik och gäller dels främjande av flexibla arbetstider; dels skydd för arbetstagare med sådant arbetstidsmönster. Vidare planerar kommissionen att före 1996 års utgång publicera en s.k. grönbok om arbetstid och arbetsorganisation.

1.4 Sammanfattande kommentarer och utgångspunkter för våra överväganden

Arbetstidsfrågorna griper in på en rad olika samhälls- och politikområden, och omfattar en mängd delfrågor. Vi måste därför avgränsa våra överväganden till de aspekter som vi anser vara de mest angelägna.

Vi redogör inledningsvis i de olika kapitlen hur vi har uppfattat vårt uppdrag och vilka avgränsningar vi väljer att göra. Vi vill emellertid redan här göra vissa påpekanden.

När det gäller den del av vårt uppdrag som handlar om att analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar, koncentrerar vi vår analys, vad gäller de ekonomiska övervägandena, på eventuella sysselsättningseffekter. Förvisso diskuterar vi även konsekvenserna för produktion, produktivitet, arbetets organisation osv., men dessa aspekter kommer inte vara målen i sig för våra analyser. Vår huvudsakliga målsättning är alltså i stället om och på vilket sätt alternativa arbetstidsförkortningar leder till positiva sysselsättningseffekter och till en minskad arbetslöshet.

Utifrån olika verksamheters krav samt individens önskemål och behov resonerar vi om både en mer flexibel och en kortare arbetstid. Vidare analyserar vi metoder för att genomföra förändringar. Utgångspunkten är här ett resonemang om vilka roller lagstiftaren och arbetsmarknadsparterna har eller borde ha. Vi för genomgående en diskussion som

belyser skillnader och likheter i mäns respektive kvinnors olika situationer. I de fall en sådan redovisning inte är möjlig, exempelvis p.g.a. att ett visst statistiskt material inte är könsuppdelat, anger vi detta särskilt.

I de förslag till förändringar som vi presenterar måste vi naturligtvis iaktta vad EG-direktivet innehåller. Även EG-direktivet är på så sätt en utgångspunkt för våra överväganden och förslag.

1.4.1 Disposition av slutbetänkandet

Slutbetänkandet är disponerat enligt följande. I kapitel två beskriver vi allmänt vissa utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv, och på så sätt lägger vi en grund för vår fortsatta diskussion om arbetstidsfrågorna. I kapitel tre redogör vi för hur mycket svenskarna arbetar och hur mycket man arbetar i vissa andra länder samt vidare, för svenskt vidkommande, presenterar vi kortfattat vilka andra faktorer i samhället som har betydelse för arbetstidens omfattning än arbetstidsbestämmelser i lag och avtal. I kapitel 4 redogör vi för våra överväganden vad gäller alternativa arbetstidsförkortningar och vilka de sannolika konsekvenserna blir av sådana åtgärder. Som tidigare har nämnts koncentrerar vi oss främst på vilka de eventuella sysselsättningseffekterna blir, när vi ser till de ekonomiska effekterna av olika arbetstidsförkortningar.

Vi övergår i kapitel 5 till att resonera om bristerna är i den nuvarande arbetstidslagstiftningen vad gäller flexibilitet. I kapitel 6 redogör vi för innehållet i EG:s arbetstidsdirektiv samt diskuterar vissa språkliga skillnader i direktivet. I kapitel 7 föreslår vi förändringar i lagstiftningen om arbetstid och semester. I kapitel 8 redogör vi för ett förslag till ändring i föräldraledighetslagen med anledning av ett tilläggsuppdrag som vi har fått av regeringen. I kapitel 9 redogör vi för om våra förslag är i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. Därefter följer författningskommentaren till våra förslag om lagändringar.

2 Vissa utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv

Inledning

Den lagstiftade 40-timmarsveckan genomfördes i etapper genom 1970 års allmänna arbetstidslag. Den nu gällande arbetstidslagen antogs 1982 och trädde i kraft ett år senare. Frågor om arbetstidens förläggning reglerades tidigare i arbetarskyddslagen (den första från 1912) och sedermera i arbetsmiljölagen (från 1977). Vissa av reglerna i nuvarande arbetstidslag har varit likartade eller desamma i flera tiotals år.

För att sätta in diskussionen om olika arbetstidsfrågor i ett vidare sammanhang pekar vi i detta kapitel på några utvecklingsdrag i det svenska samhället (2.1) och arbetslivet (2.2) under de senaste åren. Även om arbetslivets utveckling är en del av samhällsutvecklingen i stort väljer vi för vår framställnings skull att dela upp vår redogörelse för utvecklingen under dessa båda rubriker.

2.1 Samhällsutvecklingen

2.1.1 Strukturella förändringar - produktion och sysselsättning

Enligt Långtidsutredningen 1995 (SOU 1995:4, s. 78) präglas produktionens utveckling från början av 1970-talet t.o.m. 1993 av tre trender: en ökad produktion av tjänster, en mer kunskapsintensiv produktion samt en allt viktigare roll för de mindre företagen både vad gäller produktion och sysselsättning. Sysselsättningen har förskjutits från varuproducerande till tjänsteproducerande sektorer. Enligt Bilaga 6 (s. 27) till Långtidsutredningen steg den offentliga sektorns andel av sysselsättningen från 21 procent 1970 till 27 procent 1980. År 1992 var

andelen uppe i 30 procent. Den privata tjänstesektorn har dock vuxit snabbare än den offentliga under 1980-talet och dess andel av sysselsättningen var 39 procent 1992. Samma år uppgick industrins andel av sysselsättningen till 20 procent.

Sysselsättningen inom varuproduktion i Sverige sjönk med ca 400 000 personer mellan 1980 och 1993. Under denna period ökade antalet sysselsatta inom privat tjänsteproduktion med ca 100 000 personer och antalet sysselsatta inom offentlig tjänsteproduktion med lika mycket (Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar, SCB/AKU).

Några näringsgrensdata kan ytterligare belysa varu- och tjänsteproduktionens utveckling. Gruv- och tillverkningsindustri m.m. sysselsatte 1970 ca 1 050 000 personer. År 1995 var antalet anställda inom dessa näringar ca 800 000 personer. Bank- och försäkringsverksamhet sysselsatte drygt 180 000 personer 1970. År 1995 hade antalet stigit till drygt 420 000 personer (SCB/AKU). Det skall noteras att en ny näringsgrensstandard infördes 1995. Skattningarna är omräknade fr.o.m. 1987.

Om produktionens och sysselsättningens utveckling ses ur ett könsperspektiv kan nämnas att män huvudsakligen arbetar i den privata sektorn och kvinnor i den offentliga (se bilaga 10). Från 1960-talet och framåt växte den offentliga sektorn kraftigt. Kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande kan kopplas till den offentliga tjänstesektorns expansion. Sedan 1960-talet har den ökade sysselsättningen skett inom områden som sedan länge utgjort kvinnors verksamhetsfält, framför allt undervisning, sjukvård och social omsorg. Männens arbetskraftsdeltagande har under samma period minskat. Minskningen hör samman med produktivitetsoökningarna i varuproduktionen. Antalet och andelen sysselsatta inom jordbruk, industri och byggnadssektorn minskade och ett stort antal "manliga" arbetstillfällen försvann därmed.

År 1995 var skillnaden i andel i arbetskraften bland kvinnor och män i samma ålderskategorier liten, med undantag för småbarnsföräldrarna. Den största minskningen i andelen i arbetskraften mellan 1970 och 1995 kan enligt Nyberg iakttas för de äldre männen, för vilka andelen minskat från 85 procent till 70 procent. Minskningen har skett successivt och beror på reglerna om förtids- och ålderspensionering. Även för de yngsta männen och kvinnorna är minskningen stor. Fram till 1990 låg andelen i arbetskraften på mellan 60 och 70 procent trots stora förändringar på utbildningens område. Den stora minskningen därefter förefaller enligt Nyberg främst vara en följd av de senaste årens mycket svåra situation på arbetsmarknaden, vilket särskilt drabbat de

nyttillträdande på arbetsmarknaden med sjunkande andelar i arbetskraften som följd.

Anita Nyberg redovisar i sin rapport utvecklingen i arbetskraftsdeltagande bland män och kvinnor, under perioden 1970-1995. Utvecklingen kan enligt Nyberg utgöra grunden till ett s.k. jämställdhetsindex. När index är 100 är andelen kvinnor respektive män i arbetskraften lika stor, är det under 100 är andelen kvinnor lägre än andelen män. Vi tar inte ställning till om detta är ett relevant mått på jämställdhet eller ej. Tabell 2.1 visar utvecklingen i arbetskraftsdeltagande för nämnda period.

Tabell 2.1 Förändring av andelen i arbetskraften mellan 1970 och 1995 uppdelat på åldrar samt med avseende på om mannen/kvinnan har små eller stora barn, procentandelar, jämställdhetsindex

	Förändring 70 - 95		Jämställdhetsindex*	
	K	M	1970	1995
16-24 år	-13,3	-14,9	98	101
25-44 år	4,5	-3,8	90	99
45-54 år	22,2	-2,7	72	99
55-64 år	19,2	-15,1	52	91
med små barn	29,7	-4,1	70	85
med stora barn	21,6	-3,4	51	95

Källa:SCB/AKU

*Utvecklingen i arbetskraftsdeltagande kan enligt Anita Nyberg utgöra grunden till ett s.k. jämställdhetsindex. När index är 100 är andelen kvinnor respektive män i arbetskraften lika stor, är det under 100 är andelen kvinnor lägre än andelen män.

Enligt uppgift i betänkandet Hälften vore nog (SOU 1996:56) var arbetskraftsdeltagandet 1995 för kvinnor 80 procent och för män 85 procent. Av dessa var 56 procent av kvinnorna sysselsatta i offentlig sektor och 44 procent arbetade i det privata näringslivet. Motsvarande siffror för männen är 22 procent i offentlig sektor och 78 procent i privata näringslivet.

2.1.2 En ökad internationalisering

Svensk industri har länge varit starkt beroende av försäljning på export och internationella kontakter. I takt med en större internationalisering och en alltmer globaliserad ekonomi, förstärks det svenska näringslivets behov av att kunna verka utomlands, men också att från Sverige kunna verka på en internationell marknad. Detta ställer t.ex. krav på verksamhet dygnet runt.

Det svenska medlemskapet i EU medför nya möjligheter och konkurrensvillkor. Det innebär naturligtvis även nya förpliktelser, i form av gemensamma regler inom en rad områden av betydelse för handel och näringsverksamhet. Det svenska medlemskapet i World Trade Organisation (WTO) innebär förbättrade möjligheter att kunna verka på världsmarknaden, men även skärpta konkurrensförhållanden här hemma.

2.2 Arbetslivsutvecklingen

2.2.1 Ny lagstiftning

Under 1970-talet infördes en omfattande arbetsrättslig lagstiftning. Beträffande den kollektiva arbetsrätten kan nämnas lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Vad gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen som rör skyddet för den enskilde arbetstagaren kan särskilt nämnas lagen (1982:80) om anställningsskydd. De arbetsrättsliga lagarna tillsammans med den arbetsrättsliga praxis som utvecklats i Arbetsdomstolens avgöranden innebär sammantagna att förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare på ett påtagligt sätt har förändrats sedan många av de nu gällande arbetstidsreglerna antogs. Utrymmet för arbetsgivarens fria val har begränsats och arbetstagarnas ställning har i motsvarande mån förstärkts. Vidare utvecklades arbetarskyddslagstiftningen på 1970-talet och 1977 trädde arbetsmiljölagen (1977:1160) i kraft.

Även om ingen allmän arbetstidsförkortning genomförts i lag sedan 1970 års allmänna arbetstidslag, så har andra reformer av betydelse i sammanhanget antagits under 1970 och 1980-talen. Sålunda togs beslut om en rad reformer på 1970-talet; den s.k. ledighetslagstiftningen in-

fördes. Här kan nämnas föräldraledighets- och studieledighetsreformerna. Under 70-talet beslutades vidare om den femte semesterveckan och genomförandet av den sjätte påbörjades genom att två extra semesterdagar kunde tas ut fr.o.m. semesteråret 1991/92. De två extra dagarna togs emellertid bort med verkan fullt ut semesteråret 1994/95. Den allmänna pensionsåldern sänktes till 65 år 1976, med möjlighet till förtida uttag eller delpension från 60 års ålder. Våren 1994 tog riksdagen ett principbeslut om riktlinjerna för det nya pensionssystemet.

2.2.2 Ny arbetsorganisation, särskilt om hem- och distansarbete

Ett flertal faktorer, bl.a. tekniska, ekonomiska och organisatoriska, medför förändringar i hur företag väljer att organisera arbetet. Kraven på flexibla organisationslösningar ökar och nya organisationsmönster växer fram. Just-in-time-modellen är ett exempel. Vi nämnde i vårt delbetänkande (SOU 1995:92) att nya organisationsformer för hur arbete utförs bör studeras innan förslag till ändrade arbetstidsregler presenteras. Vi nämnde särskilt s.k. hem- och distansarbete.

Enligt den kartläggning om förekomsten av hem- och distansarbete som utförts av utredningens sekretariat (se bilaga 6), råder en tämligen stor och inte alltid enhetlig begreppsflora beträffande dessa arbetsformer. Ur arbetstidslagens synvinkel är emellertid det intressanta i vilken utsträckning arbetsgivaren faktiskt kan kontrollera hur arbetet utförs. Arbetsgivaren är vid straffansvar skyldig att tillse arbetstidslagens efterlevnad. Det skall dock påpekas att allt arbete som sker i arbetstagarens hem är undantaget arbetstidslagen i dess nuvarande lydelse. I vilken utsträckning övrigt distansarbete är undantaget beror på i vilken grad det är möjligt för arbetsgivaren att kontrollera arbetets bedrivande.

Vi kan till att börja med konstatera att en rad arbeten som utförs i det egna hemmet sker utan särskilt nyttjande av ny teknik. Enligt TCO:s beräkningar (i rapporten Hemmet som arbetsplats, 1995) arbetar 6 procent av den totala arbetskraften, motsvarande drygt 200 000 anställda, regelbundet från bostaden. Ytterligare 23 procent gör det då och då. Det permanenta hemarbetet är mycket ovanligt i svenskt arbetsliv, ca 44 000 arbetar hela eller i stort sett hela arbetsveckan i hemmet. Av dessa är större delen yrkesgrupper som alltid haft sitt arbete förlagt till hemmet. Här kan nämnas grupper inom hemindu-

striell verksamhet samt grupper inom offentlig service, t.ex. dagbarnvårdare. Enligt TCO-rapporten är det något vanligare bland män att arbeta hemma än bland kvinnor. Ca 30 procent av männen arbetar hemma regelbundet eller då och då. Bland kvinnorna är motsvarande siffra 27 procent.

Det har emellertid också blivit vanligare med arbete på distans, företrädesvis i hemmet, som utförs genom användande av ny teknik; datorer, informations- och kommunikationsteknik m.m. De senaste studierna redovisas i proposition 1995/96:125 om Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (IT-propositionen). Där konstateras att andelen av befolkningen med tillgång till dator i hemmet har stigit från 3,4 procent 1984 till 27,6 procent 1995.

Utvecklingen beträffande datoranvändning i arbetet visar att 1984 använde 24 procent dator i arbetet. År 1995 var siffran 51 procent. En halv miljon använder en dator för att helt eller delvis sköta sitt förvärvsarbete från hemmet. De allra flesta av dessa arbetar emellertid mindre än en fjärdedel av arbetstiden hemma. Ca 50 000 använder dock datorn för att sköta det mesta av sitt arbete hemifrån och ytterligare en nästan lika stor grupp sköter mer än en fjärdedel av sitt arbete hemifrån (Bilaga 1 till IT-propositionen).

TEMO/Telia har kartlagt förekomsten av distansarbete bland tjänstemännen. Enligt deras undersökningar arbetar idag närmare 25 procent eller mer än 500 000 av 2,1 miljoner tjänstemän i Sverige på distans och den genomsnittliga arbetstiden utanför huvudarbetsplatsen är elva och en halv timme per vecka. Av dessa är i genomsnitt två och en halv timme övertidsarbete. Av den halva miljonen distansarbetare är det dock endast hälften, eller ca 250 000, som arbetar på distans mer än åtta timmar per vecka. Om övertidsarbetet undantas krymper antalet till drygt 150 000, som arbetar på distans mer än åtta timmar per vecka. Detta motsvarar ca 7 procent av tjänstemännen eller ca 4 procent av den totala arbetskraften. 70 procent av dessa distansarbetare från den egna bostaden.

2.2.3 Nya anställningsformer

Fler och fler arbetsgivare ställer krav på att arbetskraften skall finnas på plats just då produktionen behöver den. Flexibilitet i företagets organisation fyller en del av behovet. Men man söker även flexibilitet genom anställningsformer. Antalet arbetstagare med tidsbegränsad an-

ställning var 468 000 år 1987. Mot slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet sjönk antalet till som lägst 395 000 (1991). Därefter har antalet stigit ånyo och 1995 var antalet personer med tidsbegränsad anställning ca 500 000 (SCB). Tidsbegränsade anställningar delas i statistiken upp i grupperna vikariat, provtjänstgöring, feriearbete, objektsanställning, "kallas vid behov", praktik, säsongarbete och övrigt. Vikariat är den vanligaste formen av tidsbegränsade jobb, enligt SOU 1996:56 (Hälften vore nog). Vidare är enligt uppgift i nämnda betänkande andelen tidsbegränsat anställda i Sverige 14 procent bland kvinnorna och 9 procent bland männen. För kvinnor har andelen ökat sedan början av 1990-talet och tenderar att stiga. För män steg kurvan i början av lågkonjunkturen för att sedan plana ut.

Här kan även nämnas att 1993 förändrades lagstiftningen om uthyrning av arbetskraft. Enligt kommittédirektiven till utredningen om konsekvenser av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet (dir. 1996:58) omfattade den svenska rekryterings- och uthyrningsbranschen hösten 1995 knappt 1200 företag, varav 500 – 700 var enmansföretag. Bedömningar ger vid handen att 5 000 – 6 000 personer arbetar i uthyrningsföretag i dag. Tillväxten är mycket snabb och det finns en tydlig internationell påverkan i branschens spridningssätt. Svenska företag dominerar numerärt, men multinationella företag gör starka inbrytningar.

Sannolikt innebär de nya anställnings- och organisationsmönster som växer fram på arbetsmarknaden även att nya ersättningsformer kommer till användning. De anställningsformer som särskilt föranleds av att en viss arbetsuppgift skall utföras, såsom ett visst projekt, kan naturligtvis ersättas med lön som baseras på den arbetstid som arbetstagaren lagt ner på uppgiften. Det torde dock ha blivit vanligare med ersättningsformer som snarare baseras på kvalitativa grunder, dvs. att den anställda får betalt för sin produkt och sin prestation snarare än för den tid han eller hon har lagt ned på uppgiften.

2.2.4 Ökat egenföretagande

Utvecklingen beträffande egenföretagande har ett nära samband med de nya anställningsformerna. Enligt SCB/AKU var antalet företagare, med eller utan anställda, år 1976 380 000 (justerad skattning). År 1995 var antalet ca 430 000. Enligt SOU 1996:56 är antalet manliga företagare tre gånger så stort som antalet kvinnliga. Med undantag för detaljhandeln dominerar männen företagandet inom flertalet näringsgre-

narna. De flesta företag som drivs av kvinnor finns inom handels- och serviceområdena. Män har vidare i större utsträckning än kvinnor anställda vid sina företag. Tjänstesektorn dominerar bland de nystartade företagen. År 1994 utgjorde den 81 procent av samtliga nystartade företag. Enligt en enkätundersökning som hänvisas till i SOU 1996:56 om kvinnliga företagares motiv till att bli företagare, sägs att ett nästan lika starkt motiv som att skapa något själv är att kunna kombinera familj och jobb på ett bra sätt. På tredje plats kom att bestämma över sitt eget liv.

Enligt uppgift i delbetänkandet (SOU 1995:76), *Arbete åt alla*, är idag, av totalt ca 200 000 enskilda firmor, uppskattningsvis 21 000, eller 12,5 procent, företag som ägs av personer med utländsk härkomst.

2.2.5 Krav på större kompetens

Vi skall avslutningsvis i detta kapitel beröra de nya krav som ställs på en allt större kompetens hos arbetstagarna. Allt fler ungdomar går vidare från grundskola till gymnasieutbildning och ett ökande antal väljer att läsa på universitet och högskola. Även kraven på en höjd utbildningsnivån för dem som är i arbetslivet höjs kontinuerligt och från fackligt håll förs ofta fram krav riktade mot arbetsgivaren på kompetensutveckling av de anställda. Denna utveckling sker parallellt med de större krav på kompetens som allmänt ställs i arbetslivet. Även många enklare och repetitiva arbetsuppgifter får mer och mer ett innehåll som förutsätter utbildning, före eller under arbetslivet. Bland annat ny teknik och nya organisationsformer kräver dessutom att samma individer måste lära nytt flera gånger under sitt yrkesverksamma liv.

De allmänt större kraven torde medföra en utveckling mot mera specialkompetens och att arbetskraften därmed, åtminstone på sikt, blir mer "individualiserad" och specialiserad. Det kommer inte längre att finnas en mängd arbetstagare med mer eller mindre exakt samma enkla arbetsuppgifter som snabbt kan läras in av nya arbetstagare. Tillsammans med nya anställningsformer och ett ökande egenföretagande, medför detta att förutsättningarna för traditionella arbetstider och former för arbetsorganisation kommer att förändras ytterligare.

3 Arbetstidsmått – vissa statistiska uppgifter

Inledning

Innan vi diskuterar olika former av arbetstidsförkortningar och utvecklar resonemangen kring tänkbara konsekvenser, bör en beskrivning ges som sätter in frågan i dess sammanhang.

Vi inleder därför detta kapitel med att redovisa utvecklingen av den genomsnittliga faktiska veckoarbetstiden för män och kvinnor i Sverige under senare år (3.1). Därefter ser vi till de faktiska arbetstidstalen per år och redogör samtidigt för olika faktorer, utöver lagstiftning och kollektivavtal, som inverkar på arbetsutbudet, såsom skatte- och försäkringssystem (3.2). Utvecklingen av den faktiskt arbetade tiden i Sverige kan jämföras med utvecklingen av sysselsättningsintensiteten under samma period, som i sin tur står i relation till arbetslöshetstalen (3.3). Övertidsuttaget belyser vi inte särskilt i detta kapitel, utan hänvisar till kapitel 4 för en utförlig diskussion samt en redovisning av statistik. I avsnitt (3.4) jämför vi arbetstider mellan ett flertal OECD-länder. Därvid anger vi faktorer som kan tänkas påverka resultaten.

Vi har anledning att poängtera osäkerheten i statistiska mätningar av den typ som redovisas i detta kapitel och vi understryker därför vikten av att tolka materialet med stor försiktighet.

3.1 Faktiskt arbetad tid per vecka

Vi konstaterade i kapitel 2 att stora förändringar har ägt rum beträffande deltagande i arbetskraften. Förutom andelen män och kvinnor i arbetskraften är det av intresse att se hur den genomsnittliga faktiska arbetstiden per vecka och sysselsatt har utvecklats. På grund av omläggningen av statistiken 1993 är det dock endast möjligt att följa utvecklingen fram till och med 1992.

I dag gäller inte skillnaden mellan kvinnor och män i första hand arbetskraftsdeltagande. Kvinnor och män ingår i arbetskraften i flertalet kategorier i ungefär lika hög grad. Däremot skiljer sig kvinnor och män åt vad gäller arbetstidens längd, men också i det avseendet har skillnaderna minskat.

I sin rapport till kommittén (bilaga 10) gör Anita Nyberg en uppdelning av män och kvinnor i olika kategorier. Dessa utformas med avseende på ålder och antal barn. År 1970 arbetade samtliga kategorier av män 40 timmar eller mer i veckan. Fäderna hade de längsta arbetstiderna medan de yngsta männen hade de kortaste. För kvinnorna var det tvärtom; mödrarna hade de kortaste arbetstiderna och de yngsta kvinnorna de längsta. Samtliga kvinnokategorier hade en veckoarbetstid under 40 timmar. Även 1992 finns de längsta genomsnittliga faktiska veckoarbetstiderna i manskategorier. De yngre och äldre männen har emellertid 1992 en lägre genomsnittlig faktisk veckoarbetstid än 40 timmar per vecka. Ingen kvinnokategori uppvisar en genomsnittlig faktisk veckoarbetstid över 40 timmar. I stället har den kvinnokategori som hade den längsta genomsnittliga faktiska veckoarbetstid 1970 – 16-24 år – kortare arbetsvecka 1992 än 1970.

Spridningen i arbetstidernas omfattning har ökat bland manskategorierna mellan 1970 och 1992, men minskat bland kvinnor. Anita Nyberg redovisar utvecklingen i genomsnittlig faktisk veckoarbetstid bland män och kvinnor, under perioden 1970 - 1992. Utvecklingen kan enligt Nyberg utgöra grunden till ett s.k. jämställdhetsindex. När index är 100 är den genomsnittliga arbetstiden för kvinnor respektive män lika lång, är den under 100 är kvinnornas genomsnittliga arbetstid kortare än männens (se tabell 3.1). Vi tar inte ställning till om detta är ett relevant mått på jämställdhet eller ej.

Tabell 3.1 Förändringen av genomsnittlig faktisk veckoarbetstid* per sysselsatt** mellan 1970 och 1992, timmar, jämställdhetsindex (baserat på genomsnittlig faktisk veckoarbetstid per sysselsatt).

	Förändring 1970-1992		Jämställdhetsindex***	
	K	M	1970	1992
16-24 år	-5,7	-4,1	94	89
25-44 år	-0,2	-2,0	86	90
45-54 år	1,7	-2,2	75	83
55-64 år	-0,1	-4,7	72	81
med små barn	1,2	-2,6	65	71
med stora barn	3,4	-2,1	67	78

Källa: SCB/AKU

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under en viss vecka, den s.k. mätveckan. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

**Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

*** Utvecklingen i genomsnittlig faktisk veckoarbetstid kan enligt Anita Nyberg utgöra grunden till ett s.k. jämställdhetsindex. När index är 100 är den genomsnittliga arbetstiden för kvinnor respektive män lika lång, är den under 100 är kvinnornas genomsnittliga arbetstid kortare än männens.

3.2 Faktiskt arbetad tid per år

Ett annat sätt att visa arbetstidens utveckling är att se till antalet faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per år, s.k. faktisk årsarbetstid. Årsarbetstiden kan relateras till bl.a. anställda, sysselsatta eller befolkningen i en bestämd ålder. I Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar (SCB/AKU) vilka bl.a. mäter faktiskt arbetad tid, tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under en viss vecka, den s.k. mätveckan. I mätningen ingår såväl huvudsyssla som bisyssla. För att beräkna den faktiska årsarbetstiden multipliceras den totala genomsnittliga faktiska veckoarbetstiden med antalet veckor under året, dvs 52. Därefter divideras summan med det totala antalet personer (anställda eller sysselsatta, dvs. anställda och företagare sammantagna).

De olika ledighetsmöjligheter som finns, såsom föräldra- och studieledighet samt semester, påverkar tillsammans med främst sjukfrånvaro hur de faktiska årsarbetstidstalen ser ut. Vidare påverkas årsarbetstiden

av helgdagar och av övertid. I kapitel 4 återkommer vi till omfattningen av övertid i Sverige.

Det är dessutom möjligt att de faktiska arbetstidstalen påverkas av att sociala förmåner i vissa fall kopplas till en viss minsta arbetstid eller inkomst. Enligt ekonomisk teori finns även ett samband mellan skatter och arbetsutbud.

3.2.1 Semester

Den vanligaste orsaken till frånvaro är semester, drygt 40 procent av frånvaron under 1989 berodde på semesterledighet. Under 1970-talet ökade frånvaron bland annat p.g.a. att en femte semestervecka infördes 1978. Därefter har semesterfrånvaron i stort sett förblivit konstant. År 1990 fattade riksdagen ett principbeslut om ett etappvis införande av en sjätte semestervecka. De första två dagarna kunde tas ut under semesteråret 1991/92. Principbeslutet har därefter upphävts av samhällsekonomiska skäl och de två semesterdagarna togs bort fr.o.m. semesteråret 1994/95. Möjligen har borttagandet av de två semesterdagarna påverkat antalet faktiskt arbetade timmar per sysselsatt under 1994. På så vis skulle delar av den kraftiga ökningen från 1585 timmar 1993 till 1623 timmar 1994 kunna förklaras.

3.2.2 Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaro, som är en nästan lika vanlig frånvaroorsak som semester, svarade 1989 för närmare 30 procent av frånvaron. Under 1990-talets första hälft sjönk sjukfrånvaron då de korta och medellånga ersättningsfallen minskade. Sjukfrånvaron följer enligt bilaga 10 konjunkturutvecklingen tämligen väl, med låg frånvaro i lågkonjunktur och hög frånvaro i högkonjunktur. Varför detta är fallet finns det flera teorier om. En är att man "törs" vara frånvarande när efterfrågan på arbetskraft är hög. En annan är att arbetskraften pressas hårdare i högkonjunkturer, med fler sjukdagar som följd. En tredje är att det är lättare för personer med hög sjukfrånvaro att få arbete i en högkonjunktur, vilket ökar den genomsnittliga frånvaron.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om sjuktalets utveckling. Att sjukfrånvarotalen sjunkit markant under de senaste åren kan, förutom t.ex. konjunkturons betydelse, bero på de förändringar som genomförts i sjukförsäkringssystemet. I början av 1990-talet vidtog en rad åtgär-

der i syfte att få en bättre kontroll över sjukförsäkringskostnaderna och för att skapa mer effektiva försäkringar. Kompensationsnivån i sjukförsäkringen sänktes den 1 mars 1991 från 90 till 65 procent för de tre första dagarna i varje sjukpenningperiod och till 80 procent för tid fram t.o.m. den 90:e dagen. Lagen om sjuklön trädde i kraft den 1 januari 1992 varvid arbetsgivarna fick en skyldighet att utge ersättning under de första 14 dagarna i varje sjukfall. Fr.o.m. den 1 april 1993 infördes en karensdag i sjukförsäkringen och för dag två och tre fastställdes kompensationsnivån till 65 procent och fr.o.m. dag fyra till 80 procent.

Den första juli samma år sänktes kompensationsnivån från 80 till 70 procent för dem, som de senaste 15 månaderna, har haft sjukperioder omfattande minst 365 dagar. Slutligen ändrades kompensationsnivån i sjukpenningförsäkringen den 1 januari 1996 till 75 procent.

Tabell 3.2 Sjukfrånvaro 1990-1995 (sjukfrånvarotimmar i procent av vanligen arbetade timmar), frånvaron redovisas för anställda och inkluderar inte frånvaro för vård av sjukt barn.*

	Män	Kvinnor	Totalt
1990	4,7	6,8	5,6
1991	4,4	6,2	5,2
1992	3,6	5,5	4,5
1993	3,4	5,2	4,2
1994	3,0	4,5	3,7
1995	2,7	4,3	3,4

Källa: SCB/AKU

* Som anställd räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

3.2.3 Ledighet med föräldrapenning

På tredje plats av frånvaroorsaker kommer ledighet med föräldrapenning med knappt 15 procent av frånvaron 1989. Det är denna frånvaro som ur jämställdhetssynpunkt är mest intressant och skiljer sig mest mellan män och kvinnor. Från 1981 kan vi följa antalet frånvarande med föräldrapenning.

Kvinnors frånvaro med föräldrapenning (inklusive tillfällig föräldrapenning) är betydligt högre än männens. Av sysselsatta kvinnor med barn i åldern 0-6 år var 18 procent frånvarande 1981. Denna andel steg

till 25 procent 1990-1991 för att sedan sjunka till 18 procent 1995. Motsvarande utveckling för männen var 1,5 procent 1981, drygt 2 procent 1990-1991 och 1,6 procent 1995. Andelen frånvarande ökade mellan 1989 och 1990 och kan delvis förklaras av förlängningen av föräldraförsäkringen från 12 till 15 månader. Även andra faktorer spelar in, inte minst nativiteten. Antalet födda barn ökade under slutet av 1980-talet för att åter minska på 1990-talet.

Tabell 3.3 nedan visar tydligt att det är kvinnorna som har ansvaret för vården av barn. Detta gäller särskilt föräldrapenning vid barns födelse och tjänstledighet utan ersättning. Av den totala frånvaron för föräldrar med barn 0-6 år är 95 procent eller fler mödrar. Enligt dessa data kan det inte hävdas att männen idag tar ett större ansvar för barnens vård än i början av 1980-talet.

Tabell 3.3 Kvinnornas andel av frånvarande med föräldrapenning (FP), tillfällig föräldrapenning (TFP) och tjänstledighet utan ersättning (UE).

År	FP	TFP	UE	Totalt
1981	95	65	92	91
1982	96	72	93	92
1983	96	73	94	92
1984	96	69	96	92
1985	96	71	97	92
1986	96	67	94	91
1987	97	67	93	92
1988	97	62	95	91
1989	96	62	94	91
1990	96	62	92	92
1991	95	65	91	91
1992	96	67	87	93
1993	96	67	92	92
1994	96	75	94	93
1995	95	69	96	92

Källa: SCB/AKU

3.2.4 Tröskelnivåer och deltidarbete

För vissa rättigheter och förmåner tillämpas tröskelnivåer. Sociala förmåner kopplas t.ex. i vissa fall till en viss minsta arbetstid eller inkomst. Det gäller ersättning från arbetslöshetskassa, kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) samt delpension. Här kan nämnas att enligt AKU var antalet deltidarbetande under fjärde kvartalet 1995 i genomsnitt 947 000 personer, av vilka 197 000 arbetade 1-19 timmar i veckan. Cirka 21 procent av alla deltidarbetande hade alltså s.k. kort deltid. Det totala antalet sysselsatta var under samma period 3 964 000. År 1994 var 10 procent av de anställda männen deltidarbetande. Motsvarande siffra för kvinnor var 43 procent.

I kollektivavtalen på den svenska arbetsmarknaden gäller i stort sett samma regler för hel- och deltidanställda. Kollektivavtalen träffas med inriktning på heltidanställda, och i viss utsträckning utformas särskilda regler för deltidanställda. Principen är emellertid den att löner och anställningsförmåner utgår i proportion till deltidanställ-

ningens omfattning av heltidsanställning. Om deltidsarbetet har liten omfattning, i vissa avtal mindre än 40 procent av heltidsanställning, kan den anställde undantas från vissa av avtalens bestämmelser.

3.2.5 Arbetsutbud och skatter

Enligt ekonomisk teori finns ett samband mellan skatter och arbetsutbud. Flera undersökningar har anförts som belägg för att en lägre marginalskatt ökar utbudet av arbetskraft. De empiriska resultaten är emellertid inte entydiga och vissa resultat pekar i annan riktning (SOU 1992:19, Långtidsutredningen 1992).

Avsaknaden av entydiga resultat kan bl.a. bero på att en sänkning av marginalskatten medför två motverkande effekter på arbetsutbudet. Samtidigt som en lägre marginalskatt skapar incitament att förlänga arbetstiden leder den i sig till att inkomsten efter skatt ökar med oförändrat arbetsutbud. Den inkomstförstärkning som kommer arbetstagarer till del kan på så vis leda till att individen väljer att öka sin fritid i stället för att arbeta mer.

3.2.6 Utvecklingen 1987-1995

Hur ser då utvecklingen ut i Sverige beträffande den faktiska arbetstiden de senaste åren? I tabell 3.4 och 3.5 redovisas de siffror som anger utvecklingen 1987-1995 beträffande antal faktiskt arbetade timmar per år och sysselsatt respektive anställd. Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår. Utvecklingen före 1987 redovisas inte p.g.a. omläggning i statistiken. I tabell 3.5 anges ingen uppdelning efter kön p.g.a. att någon sådan inte redovisas i SCB/AKU.

Antalet faktiskt arbetade timmar per sysselsatt och år har från 1987 till 1995 ökat med 84 timmar. Ökningen är betydligt starkare för kvinnor än för män. Ökningen för kvinnor under den studerade perioden är 104 timmar, medan motsvarande siffra för männen är 69 timmar. Nivåerna i tabell 3.4 är högre än de i tabell 3.5. Till stor del torde detta bero på att antalet timmar i tabell 3.4 redovisas per sysselsatt, där även företagare ingår. Företagare har nämligen en avsevärt längre arbetstid än de

anställda. Ökningen för båda könen under perioden skiljer sig dock inte nämnvärt mellan mätningarna för sysselsatta och anställda. Ökningen från 1987-1995 mätt per anställd motsvarade 81 timmar, att jämföra med ökningen per sysselsatt som under samma period uppgick till 84 timmar.

Tabell 3.4 Faktiskt arbetade timmar* i genomsnitt per sysselsatt** och år

	Båda könen	Män	Kvinnor
1987	1546	1778	1295
1988	1555	1778	1315
1989	1563	1783	1325
1990	1563	1787	1320
1991	1562	1778	1329
1992	1573	1796	1336
1993	1585	1804	1355
1994	1623	1840	1394
1995	1630	1847	1399

Källa: SCB/AKU

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under en viss vecka, den s.k. mätveckan. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

**Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

Tabell 3.5 Faktiskt arbetade timmar* i genomsnitt per anställd** och år

	Båda könen
1987	1475
1988	1484
1989	1487
1990	1491
1991	1496
1992	1506
1993	1516
1994	1552
1995	1556

Källa: SCB/AKU

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under en viss vecka, den s.k. mätveckan. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

** Som anställd räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

3.3 Sysselsättningsintensitet

Utvecklingen av den faktiskt arbetade tiden i Sverige kan jämföras med utvecklingen av sysselsättningsintensiteten under samma period. Med sysselsättningsintensitet menas här andelen sysselsatta av befolkningen i åldrarna 16-64 år. Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Bland dessa ingår också personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

Under perioden 1987-1995 sjönk sysselsättningsintensiteten från 81,4 till 72,2 procent för kvinnor och män sammantaget. Antalet sysselsatta minskade med 550 000 personer under perioden 1990 fram till årsskiftet 1993/94. Under samma period befann sig Sveriges ekonomi i lågkonjunktur. Under dessa år ökade den öppna arbetslösheten till en för Sverige ovanligt hög nivå, vilket är en förklaring till den minskade sysselsättningsintensiteten. Nedan följer uppgifter om andel sysselsatta (tabell 3.6) samt arbetslöshetsstatistik (tabell 3.7) för båda könen samt uppdelade för män respektive kvinnor. I tabell 3.8 redovisar vi för

jämförelsens skull andel sysselsatta av befolkningen i ett antal EU-länder.

Tabell 3.6 Andel sysselsatta* av befolkningen i åldrarna 16-64 år.

	Båda könen	Män	Kvinnor
1987	81,4	83,6	79,2
1988	82,2	84,2	80,1
1989	82,9	85,1	80,7
1990	83,1	85,2	81,0
1991	81,0	82,7	79,3
1992	77,3	78,3	76,3
1993	72,6	73,0	72,1
1994	71,5	72,3	70,6
1995	72,2	73,5	70,8

Källa: SCB/AKU

*Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

Tabell 3.7 Andel öppet arbetslösa i arbetskraften, 1987-1995

	Relativa arbetslöshetstal (Procent)		
	Båda könen	Män	Kvinnor
1987	2,1	2,1	2,1
1988	1,7	1,7	1,7
1989	1,5	1,4	1,5
1990	1,6	1,7	1,6
1991	3,0	3,3	2,6
1992	5,2	6,3	4,2
1993	8,2	9,7	6,6
1994	8,0	9,1	6,7
1995	7,7	8,5	6,9

Källa: SCB/AKU

Tabell 3.8 Andel sysselsatta av befolkningen (15/16-64 år) 1994*

Land	Procent
Danmark	72
Sverige	72
Storbritannien	68
Tyskland	65
Nederländerna	64
Portugal	63
Frankrike	59
Belgien	56
Grekland	54
Irland	53
Italien	51
Spanien	45

Källa: EU och egna beräkningar

*Med sysselsatt avses i Sverige anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

3.4 Internationella jämförelser

Det hävdas ibland i debatten att svenskar arbetar mer än vad man gör i vissa andra länder. Ungefär lika ofta hävdas att vi arbetar mindre. Trots de olika påståendena är det inte sällan samma länder som jämförs. Jämförelser är svåra att göra beroende på att beräkningsgrunderna i de olika länderna varierar.

På uppdrag av kommittén har Anita Olofsson vid SCB genomfört en jämförelse mellan olika OECD-länder avseende olika arbetstidsmätt. Hon har därvid angett vilka faktorer som ligger bakom de olika ländernas siffror. För rapporten i sin helhet hänvisar vi till bilaga 11.

I studien har en jämförelse gjorts av 17 länders arbetstider. Studien omfattar 14 EU-länder samt Japan, USA och Norge. Resultaten visar på svårigheten i att jämföra arbetstidens längd i olika länder. Arbetstid kan till att börja med mätas för heltidsanställda eller för hel- och deltidanställda sammantagna. Vidare kan man skilja mellan mätningar som avser anställda och mätningar som gäller sysselsatta, dvs. anställda och företagare sammantagna. Arbetstid är dessutom inte ett entydigt begrepp. Arbetstid kan t.ex. definieras som den avtalade arbetstiden, den vanliga eller den faktiska arbetstiden per vecka eller år.

Det största problemet vid internationella jämförelser ligger dock i olikheter i ländernas statistik. Slutsatsen blir att man vid jämförelser måste vara ytterst försiktig och ta i beaktande att stora olikheter föreligger i statistiken. I detta avsnitt redovisar vi ett antal av de olika sätten att mäta arbetstid.

3.4.1 Vanlig veckoarbetstid för anställda

I de flesta av de jämförda länderna definieras vanlig arbetstid i statistiken som den normala veckoarbetstiden utan hänsyn tagen till tillfällig frånvaro från arbetet såsom semester, sjukdom, helgledigheter etc. Övertid ingår oavsett om särskild ersättning erhålls eller inte. Sverige avviker något från denna definition då övertid som ersätts i tid eller pengar inte inräknas i den vanliga arbetstiden.

I SCB/AKU, vilka bl.a. mäter vanligen arbetad tid, tillfrågas personerna om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningen ingår såväl huvudsyssla som bisyssla. För att beräkna den vanliga veckoarbetstiden divideras det totala antalet

timmar med det totala antalet personer (anställda eller sysselsatta, dvs. anställda och företagare sammantagna).

Flertalet av de studerade länderna har en kollektivavtalad arbetstid på 40 timmar per vecka. Japan och Portugal har en kollektivavtalad arbetstid som överstiger 40 timmar, medan den kollektivavtalsreglerade arbetstiden i Belgien, Frankrike, Tyskland, Norge och Danmark understiger 40 timmar.

Veckoarbetstiden enligt kollektivavtal avser heltidsanställning. I mer än hälften av länderna i tabell 3.9 har de heltidsanställda en vanlig arbetstid som överstiger den längsta avtalade veckoarbetstiden. Det kan förklaras av att en del personer har oreglerad arbetstid eller vanligen arbetar övertid samt att även bisyssla ingår. I nästan samtliga av de studerade länderna har de heltidsanställda en vanlig arbetstid på mellan 38 och 41 timmar per vecka. I Storbritannien arbetar de heltidsanställda betydligt längre än i de flesta övriga länderna. Sverige är ett av de länder som har flest vanligen arbetade timmar vad gäller heltidsanställda, men ändå nära tre timmar färre än i Storbritannien. Se tabell 3.9.

I samtliga länder har de heltidsarbetande männen längre arbetstid än de heltidsarbetande kvinnorna. Skillnaderna är dock små i Nederländerna, Tyskland och Sverige. I Sverige arbetar de heltidsanställda männen knappt en timme längre per vecka än de heltidsanställda kvinnorna, medan skillnaden i Storbritannien är nära fem timmar. När det gäller deltidsanställning arbetar männen mer i vissa länder, medan kvinnorna arbetar mer i andra länder. Störst är skillnaderna i Danmark och Italien. De danska kvinnorna arbetar sju timmar mer än männen. I Italien är det däremot så att männen arbetar nära sju timmar mer än kvinnorna.

Den största skillnaden i arbetstid mellan heltids- och deltidsanställda finns i Storbritannien. Förutom att heltidsarbetarna har den längsta arbetstiden har deltidsarbetarna, i likhet med finländarna, den kortaste. I Italien är förhållandet nära nog det omvända, heltidsarbetande har en av de kortaste arbetstiderna medan deltidsarbetarna har den längsta. Mellan länderna varierar de deltidsanställdas arbetstider något mer än arbetstiderna för de heltidsanställda. I Italien arbetar de deltidsanställda i genomsnitt sju timmar mer än i Storbritannien. Efter Italien har de deltidsanställda i Sverige den längsta arbetstiden.

Tabell 3.9 Vanligen arbetade timmar* i genomsnitt per vecka för anställda** som arbetar heltid resp. deltid 1994

	Heltid			Deltid		
	Samtliga	Män	Kvinnor	Samtliga	Män	Kvinnor
Storbritannien	43,8	45,6	40,7	18,1	16,5	18,4
USA ^o	43,0	44,7	40,8	20,9	20,9	21,0
Portugal	41,9	43,6	39,7	23,2	29,4	21,3
Grekland	40,8	41,8	39,1	23,8	26,2	21,8
Sverige	40,7	41,0	40,2	23,3	20,1	23,8
Spanien	40,6	41,2	39,5	18,4	20,7	17,7
Irland	40,1	41,7	37,8	18,9	21,3	18,4
Frankrike	40,1	40,8	38,8	23,2	23,8	23,1
Tyskland	39,9	40,1	39,3	20,4	19,7	20,4
Luxemburg	39,8	40,6	37,9	21,2	..	20,7
Nederländerna	39,6	39,8	39,2	18,6	19,4	18,3
Danmark	39,5	40,3	38,2	20,0	14,8	21,8
Norge	38,8	39,3	38,0	19,6	16,9	20,1
Italien	38,6	39,8	36,3	24,9	30,6	23,1
Finland	38,4	39,0	37,7	18,1	17,6	18,4
Belgien	38,4	39,1	37,0	21,6	22,9	21,3
Japan	(uppgift saknas)					

Källa: Labour Force Survey Results 1994 (EU) och några länders arbetskraftsundersökningar.

Anm: Uppgifterna är inte helt jämförbara mellan länderna p.g.a. olikheter i undersökningsmetoder m.m.

^o Faktiskt arbetade timmar per vecka.

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personer om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

** Som anställd räknas i Sverige även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

3.4.2 Vanlig veckoarbetstid för sysselsatta

I tabell 3.10 redovisas den vanliga veckoarbetstiden för anställda och företagare samt för sysselsatta. Med sysselsatt avses anställda och egenföretagare. Bland dessa ingår också personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

Den vanliga veckoarbetstiden för sysselsatta, dvs. anställda och företagare sammantaget, varierar kraftigt mellan de olika länderna. Grekland har den längsta arbetstiden och Nederländerna den kortaste. I Grekland är den vanliga arbetstiden nära 11 timmar längre än i Nederländerna.

Skillnader länder emellan har många orsaker förutom att de avtalade arbetstiderna är något varierande. Är andelen företagare hög bidrar detta till att öka den genomsnittliga arbetstiden då företagarna vanligtvis har en avsevärt längre arbetstid än de anställda. Den genomsnittliga arbetstiden påverkas också av andelen deltidsanställda genom att en hög andel deltidsanställda bidrar till att sänka genomsnittet. Se tabell 3.11. Ytterligare en faktor som påverkar längden på den genomsnittliga arbetstiden är andelen sysselsatta kvinnor respektive män, eftersom männen i alla länder lönearbetar mer än kvinnorna.

Tabell 3.10 Andelen anställda* respektive företagare av samtliga sysselsatta, samt genomsnittlig vanlig veckoarbetstid** 1994 för de olika grupperna

	Sysselsatta		Anställda		Företagare	
	Arbetstid	%	Arbetstid	%	Arbetstid	
Grekland	44,2	53	40,2	47	48,6	
Japan ^o	43,2	81	43,4	19	42,5	
Portugal	42,8	73	41,1	27	47,4	
Irland	41,3	77	37,7	23	53,8	
Spanien	40,8	74	39,3	27	45,5	
Luxemburg	39,7	89	38,3	11	51,1	
Italien	39,6	71	37,8	29	44,1	
USA ^o	39,2	91	39,1	9	39,9	
Frankrike	38,9	86	37,4	14	48,3	
Finland	38,4	85	36,8	15	47,9	
Storbritannien	38,5	87	37,6	13	45,9	
Tyskland	38,0	89	36,8	11	48,2	
Belgien	37,9	82	35,8	18	47,3	
Sverige	36,9	88	36,0	12	44,2	
Danmark	36,6	90	35,1	10	50,4	
Norge	34,5	90	33,7	10	42,5	
Nederländerna	33,3	88	32,0	12	42,4	

Källa: Labour Force Survey Results 1994 och några länders arbetskraftsundersökningar.

Anm: Uppgifterna är inte helt jämförbara mellan länderna p.g.a. olikheter i undersökningsmetoder m.m.

^o Faktiskt arbetade timmar per vecka

* Som anställd räknas i Sverige även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall..

** I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personerna om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

Tabell 3.11 Andel deltid arbetande av anställda män respektive kvinnor 1994*

	Båda könen	Män	Kvinnor
Nederländerna	36	16	65
Norge	27	9	47
Sverige	26	11	42
Storbritannien	24	6	44
Danmark	22	11	35
USA	18	11	26
Japan	19	10	33
Tyskland	16	3	33
Frankrike	15	5	28
Belgien	15	3	31
Irland	12	6	22
Luxemburg	8	...	20
Finland	8	5	11
Spanien	7	2	15
Italien	6	2	12
Portugal	4	2	7
Grekland	4	3	6

Källa: Labour Force Surveys Results 1994 (EU)

* Som anställd räknas i Sverige även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

3.4.3 Faktiskt arbetad tid per vecka i genomsnitt

Med faktiskt arbetad tid per vecka menas det genomsnittliga antalet timmar som de anställda utfört per vecka under de veckor som de varit på arbetet. I SCB/AKU, vilka bl.a. mäter faktiskt arbetad tid, tillfrågas personerna om hur många timmar de arbetade under en viss vecka, den s.k. mätveckan. Varje vecka under året är en viss andel av de sysselsatta frånvarande från arbetet under hela mätveckan. Det faktiska antalet arbetade timmar per vecka kan t.ex. relateras till det totala antalet anställda. I beräkningarna av faktisk veckoarbetstid för samtliga anställda ingår således även anställda som inte arbetat under mätveckan.

Enligt tabell 3.12 har Japan den längsta faktiska arbetstiden per anställd och vecka av de studerade länderna. Av EU-länderna är det Portugal och Grekland som har den längsta faktiska arbetstiden och Nederländerna den kortaste. För dessa länder gäller alltså i stort sett samma rangordning som för den vanliga arbetstiden per vecka (jämför tabell 3.10). Även för flertalet av de övriga länderna är överensstämmelsen god. Sverige har en av de kortare veckoarbetstiderna när det gäller faktisk arbetstid i genomsnitt för anställda.

Tabell 3.12 Genomsnittlig faktisk* arbetad veckoarbetstid för samtliga** anställda*** 1994

	Samtliga	Män	Kvinnor
Japan	42,8	46,4	37,1
Portugal	40,5	42,8	37,7
Grekland	39,6	40,8	37,6
USA	37,6
Frankrike	38,4	41,0	34,9
Luxemburg	38,2	40,4	34,4
Tyskland	37,7	40,8	33,4
Italien	37,6	39,4	34,4
Spanien	37,5	38,9	34,7
Irland	36,8	39,6	32,8
Belgien	36,2	39,1	31,9
Storbritannien	35,9	41,5	29,5
Danmark	34,4	36,7	31,5
Finland ^o	32,0
Sverige	31,3	35,4	27,6
Norge	30,5
Nederländerna	29,3	33,7	22,9

Källa: Labour Force Survey Results 1994 (EU) och några länders arbetskraftsundersökningar.

Anm: Uppgifterna är inte helt jämförbara mellan länderna p.g.a. olikheter i undersökningsmetoder m.m. Jämförelser mellan länderna som tillhörde EU 1994 och övriga länder är speciellt svåra att göra.

^o Arbetstiden avser enbart huvudsysslan.

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personer om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

** Inkluderar även dem som är frånvarande hela veckan.

*** Som anställd räknas i Sverige även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

3.4.4 Faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per år och anställd respektive person i befolkningen

Som vi tidigare nämnt påverkas den faktiska årsarbetstiden bl.a. av såväl kortare som längre frånvaro från arbetet som i sin tur är beroende av bl.a. landets ledighetslagar samt ersättningsnivåer för t.ex. semester, studier, sjukdom och föräldraledighet.

Årsarbetstiden för anställda, dvs. antalet faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per anställd är, för de av OECD redovisade länderna, högst i Japan och lägst i Norge (se tabell 3.13). I Japan arbetar de anställda i genomsnitt cirka 500 timmar mer per år än i Norge. Sverige har en årsarbetstid per anställd som är ungefär 360 timmar lägre än i Japan och ca 120 timmar högre än i Norge. Även EU-länderna visar en stor spridning i årsarbetstiden för anställda. I Grekland arbetar de anställda i genomsnitt 350 fler timmar per år än i Nederländerna. I så gott som samtliga studerade länder var årsarbetstiden lägre under 1994 än under 1985. Enda undantaget är Sverige, USA, Storbritannien och Grekland. I Sverige ökade årsarbetstiden med ca 80 timmar och i USA, Storbritannien och Grekland var den oförändrad.

I årsarbetstiden för befolkningen ingår även företagarnas arbetstid vilket inte är fallet vad gäller årsarbetstid per anställd. Årsarbetstiden för befolkningen påverkas således av hur stor andel av de sysselsatta som är företagare. Framförallt är den emellertid i hög grad beroende av hur stor andel i befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatt.

Tabell 3.13 Faktiskt* arbetade timmar i genomsnitt per anställd och år

	År 1985	År 1994
Källa OECD:		
Japan ^o	2100	1900
USA	1750	1750
Finland	1710	1670
Sverige	1460	1540
Norge ^o	1460	1420
Källa EU:		
Grekland	1800	1800
Portugal	1870	uppgift saknas
Irland	1820	1750
Spanien	uppgift saknas	1740
Storbritannien	1680	1680
Italien	1710	1680
Frankrike	1700	1670
Belgien	1640	1600
Tyskland	1670	1590
Danmark	1590	1570
Nederländerna	1650	1450

Anm: Uppgifterna från EU och OECD kan inte jämföras. Inte heller inom grupperna är uppgifterna helt jämförbara p.g.a. olikheter i undersökningsmetoder m.m. mellan länderna.

^oI genomsnitt per sysselsatt

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personer om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

** Som anställd räknas i Sverige även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete samt anställda inom Samhall.

Tabell 3.14 Faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per person i befolkningen (15/16-74 år) och år samt andelen sysselsatta** av befolkningen 1994*

	Arbetstid	Antal sysselsatta i %
Källa OECD:		
Japan	1240	66
USA	1180	66
Sverige	980	63
Finland	940	54
Norge	920	65
Källa EU:		
Danmark	1080	65
Storbritannien	1060	61
Grekland	1000	48
Tyskland	960	57
Irland	950	49
Frankrike	920	52
Nederländerna	890	58
Belgien	860	49
Italien	820	45
Spanien	730	40
Portugal	uppgift saknas	58

Källa: EU, OECD och egna beräkningar.

Anm: Uppgifterna från EU och OECD kan inte jämföras. Inte heller inom grupperna är uppgifterna helt jämförbara p.g.a. olikheter i undersökningsmetoder m.m. mellan länderna.

* I SCB:s arbetskraftsundersökningar tillfrågas personer om hur många timmar per vecka de skall arbeta enligt överenskommelse. I mätningarna ingår såväl huvudsyssla som bisyssla.

*Med sysselsatt avses i Sverige anställda och egenföretagare. Som sysselsatt räknas även personer i följande åtgärder: beredskapsarbete, rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, lönebidrag, offentligt skyddat arbete, anställda inom Samhall samt personer med s.k. "starta-eget-bidrag". Även det arbete som utförs av studerande på helger och under ferier ingår.

3.4.5 Avslutande kommentarer

Sättet att redovisa statistik i de olika länderna skiljer sig åt samtidigt som arbetstid inte är ett entydigt begrepp och dessutom kan mätas och redovisas för olika grupper. Vi vill därför ännu en gång poängtera osäkerheten i statistiska mätningar av den typ som redovisats i detta kapitel samt betona vikten av att tolka materialet med stor försiktighet.

Utifrån det statistiska materialet vill vi ändå peka på följande:

- den vanliga genomsnittliga veckoarbetstiden för dem som arbetar heltid i Sverige är högre än i flertalet övriga studerade länder,
- den genomsnittliga faktiska arbetstiden per vecka och anställd är kortare i Sverige än i flertalet övriga studerade länder,
- den faktiska årsarbetstiden per anställd är kortare i Sverige än i de flesta övriga länder,
- antalet faktiskt arbetade timmar i genomsnitt per år och person i befolkningen, är fler i Sverige än i flertalet övriga studerade länder,
- andelen deltidssamarbetande män och kvinnor är högre i Sverige än i de flesta övriga länder.

4 Några aspekter på kortare arbetstid

Inledning

Enligt kommittédirektiven skall vi analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar. Däremot har vi enligt direktiven inte i uppdrag att lägga förslag om en arbetstidsförkortning.

I tidigare utredningar på arbetstidsområdet har, som vi nämnt i kapitel 1, olika modeller för en arbetstidsförkortning studerats. Det finns således ett antal olika sätt att genomföra en arbetstidsförkortning. En lagstadgad arbetstidsförkortning kan exempelvis genomföras genom ökade möjligheter till betald eller obetald frånvaro från arbetet, i form av längre semester eller utökad föräldradighet.

Vidare har lagstiftaren möjlighet att förkorta arbetstiden genom en sänkt eller rörlig pensionsålder. För närvarande pågår en översyn av det allmänna pensionssystemet och av den anledningen väljer vi att inte behandla denna form av arbetstidsförkortning. Vi fördjupar oss inte heller i ledighetslagstiftningen.

Vi har i detta kapitel valt att göra en fördjupad studie av en lagstadgad generell arbetstidsförkortning, men även av kollektivavtalsreglerade arbetstidsförkortningar, där förkortningens innehåll och omfattning beror på vad som avtalas i kollektivavtalen. Vidare kommer vi att studera en övertidsbegränsning som en ytterligare form av arbetstidsförkortning.

Det är framför allt en generell lagstadgad eller genom kollektivavtal reglerad arbetstidsförkortning som diskuterats utifrån sysselsättningsynpunkt. Även en begränsning av möjligheterna till övertidsuttag har emellertid på senare tid diskuterats som en möjlighet att minska arbetslösheten. Med anledning av att den aktuella arbetslösheten i Sverige utgör ett överskuggande problem, finner vi det angeläget att utreda konsekvenserna av dessa olika former av arbetstidsförkortning och då främst med avseende på sysselsättningen.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Vi redogör inledningsvis för den historiska utvecklingen på arbetstidsområdet. I detta avsnitt redovisas lagstadgade arbetstidsförkortningar (4.1) under 1900-talet, både i form av arbetstidslagar (4.1.1) och övrig lagstiftning av betydelse för arbetstidens omfattning (4.1.2). I nästa avsnitt avslutar vi redogörelsen av lagar på arbetstidsområdet med en beskrivning av de delar i nuvarande arbetstidslag som berör arbetstidens omfattning (4.2).

I det följande avsnittet analyserar vi de ekonomiska effekterna av en arbetstidsförkortning samt sannolika konsekvenser för sysselsättningen (4.3). Detta görs dels med avseende på effekter på verksamhetsnivå, där vi redovisar vad ekonomisk teori har att säga om hur verksamheten under olika förutsättningar påverkas av en kortare arbetstid (4.3.1), dels med avseende på sysselsättningen på samhällsnivå (4.3.2).

Vi redogör även för olika arbetstidsreformer och modeller i Tyskland, Danmark och Nederländerna (4.4). Kommittén har företagit studieresor till Danmark, Tyskland (oktober 1995) och Nederländerna (juni 1996). I Tyskland har en kortare arbetstid i kombination med en ökad flexibilitet i arbetstidens förläggning genomförts genom kollektivavtal. I Danmark pågår sedan 1 januari 1994 en försöksverksamhet som ger alla arbetstagare, men även arbetslösa, rätt till betald ledighet under högst ett år, ”orlov”. Syftet är att så långt som möjligt besätta de vikariat som uppstår med arbetslösa. I Nederländerna har arbetstagarens rätt att förlänga eller förkorta arbetstiden efter individuella behov förstärkts i kollektivavtal.

Vi övergår sedan till att diskutera arbetstidsregleringar i kollektivavtal och den centrala roll som arbetsmarknadens parter av tradition har när det gäller arbetstidsfrågor (4.5). I detta avsnitt redogör vi för olika kollektivavtalsreglerade heltidsmått (4.5.1) för att i följande avsnitt diskutera olika aspekter på de nya arbetstidsmönster som på senare tid genom kollektivavtal genomförts vid ett flertal arbetsplatser i Sverige (4.6). Ibland har dessa nya arbetstidsmönster genomförts som försöksverksamhet, ofta som en kombination av kortare och mer flexibla arbetstider. Just en ökad flexibilitet har varit ett önskemål från arbetsgivarsidan och i förhandlingar om ett flexibelt arbetstidsmönster har en arbetstidsförkortning ofta blivit en del i en överenskommelse, ibland kombinerat med extra ersättning.

I avsnitt (4.7) diskuterar vi en lagstadgad övertidsbegränsning. Vi kommer även att se till skillnader i övertidsuttag beroende på kön och ålder (4.7.3) samt eventuella sysselsättningseffekter av en sådan be-

gränsning (4.7.5). Vi har valt att i ett särskilt kapitel diskutera deltid-arbetslösheten (4.8). Förutom ekonomiska argument för och emot en arbetstidsförkortning kan det från ett välfärdsperspektiv finnas anledning att studera konsekvenserna av en arbetstidsförkortning (4.9). Vi resonerar därför särskilt om hälso- (4.9.1) och jämställdhetsaspekter (4.9.2) av en arbetstidsförkortning. Kapitlet avslutas med sammanfattande kommentarer och slutsatser (4.10).

4.1 Lagstadgade arbetstidsförkortningar i Sverige

I följande avsnitt gör vi en skillnad mellan de lagstadgade arbetstidsförkortningar som omfattar alla arbetstagare och de som endast omfattar vissa grupper av arbetstagare, t.ex. småbarnsföräldrar. I de rapporter som inkommit till kommittén förekommer begreppen generell arbetstidsförkortning och selektiv arbetstidsförkortning. Innebörden av dessa begrepp torde emellertid i praktiken skilja sig åt beroende på sammanhanget och vi har därför valt att inte använda oss av dessa uttryck annat än undantagsvis.

4.1.1 Lagstiftning om förkortad arbetstid

Den lagstadgade arbetstiden har under 1900-talet förkortats vid olika tillfällen. En mera vittsyftande reglering på arbetstidens område infördes genom 1919 års lag om arbetstidens begränsning. Reformen som genomfördes 1920 innebar att arbetstiden fastställdes till 48 timmar i veckan. Den längsta dygnsarbetstiden tilläts bli nio timmar och övertidsarbetet reglerades. Motiven för reformen var att värna om de anställdas fysiska hälsa samt att ge de anställda mer fritid för att hinna ägna sig åt familjeliv, bildning m.m. Syftet var även att skapa rättvisa mellan olika grupper av anställda, t.ex. mellan arbetare och tjänstemän.

Reformen utgjorde vidare ett steg i att följa den internationella utvecklingen som innebar att det vid denna tid genomfördes arbetstidsreformer i ett flertal länder. Det ansågs även viktigt att begränsa arbetstiden för att åstadkomma en lugn samhällsutveckling och undvika eventuellt missnöje bland arbetstagarna som skulle kunna skapa oroligheter.

Den första arbetstidslagen gällde dock endast vissa verksamhetsområden. För arbetstagargrupper utanför arbetstidslagens tillämpningsom-

råde skedde en successiv utveckling mot 48-timmarsveckan dels via kollektivavtal och andra överenskommelser, dels via fortsatt lagstiftning. År 1936 tillkom lantarbetstidslagen som begränsade lantarbetarnas arbetstid till 52 timmar i veckan. Det var emellertid först 1948 som 48-timmarsprincipen genomfördes genom lag och kom att gälla för flertalet lantarbetare. För anställda inom detaljhandel lagreglerades arbetstiden 1939 till 48 timmar i veckan och 1948 omfattades alla hotell-, restaurang- och kaféanställda av en gemensam arbetstidslag med maximalt 48 timmar som veckoarbetstid. Ytterligare lagstiftning på arbetstidens område tillkom genom de olika sjöarbetstidslagarna, den första 1919, och hembiträdeslagen 1944.

Trots det successiva införandet av lagstiftning på arbetstidsområdet, omfattades i mitten av 1950-talet endast var tredje förvärvsarbete av någon arbetstidslag. Däremot reglerades veckoarbetstiden för stora delar av arbetsmarknaden till normalt 48 timmar genom kollektivavtal. Vissa grupper av arbetstagare med tyngre arbetsuppgifter (t.ex. underjordsarbetare, vissa skiftarbetare och målare) samt tjänstemän hade kortare arbetstider.

Riksdagen beslöt 1957 att en successiv sänkning av arbetstiden med en timme per år skulle genomföras under tre år med början 1958. År 1960 blev således den lagstadgade veckoarbetstiden 45 timmar. Motivet för förkortningen skilde sig i väsentliga delar från det som låg till grund för tidigare lagstiftning. Riksdagsbeslutet innebar att en välfärdsökning denna gång skulle tas ut i form av en ökad fritid i stället för högre reallön snarare än att arbetstiden skulle förkortas för att förbättra folkhälsan eller av arbetarskyddsskäl.

Efter förslag från 1963 års arbetstidskommitté beslutade riksdagen 1966 att den lagreglerade arbetstiden skulle förkortas med 50 minuter i tre etapper. Den ordinarie arbetstiden skulle därmed vara nere i 42 timmar och 30 minuter den 1 januari 1969. Mot bakgrund av det lagförslag som förbereddes, träffade arbetsmarknadens parter redan i 1966 års avtalsrörelse i betydande omfattning avtal om minskning av den ordinarie arbetstidens längd. Den kollektivavtalsreglerade förkortningen innebar även den en etappvis sänkning av den ordinarie arbetstiden från 45 timmar till 42 timmar och 30 minuter den 1 januari 1969.

Efter ytterligare ett förslag från 1963 års arbetstidskommitté beslutade riksdagen 1970 att den ordinarie arbetstiden skulle sänkas till 40 timmar i veckan. Motivet var även denna gång att en välfärdsökning skulle tas ut som ökad fritid i stället för högre reallön. Förkortningen motive-

rades således inte varken av hälsoskäl eller av sociala skäl. Den beslutade förkortningen skedde i två steg och 1973 var den ordinarie veckoarbetstiden nere i 40 timmar. Reformen innebar också att de tidigare arbetstidslagarna ersattes med en ny allmän arbetstidslag som i stort sett omfattade alla arbetstagare. Övertidsbegränsningen sänktes från 200 till 150 timmar, jourtid fick tas ut med högst 50 timmar per månad och begränsningen av dygnsarbetstiden togs bort. Veckoarbetstiden tilläts med hänsyn till arbetets natur eller arbetsförhållandena i övrigt att genomsnittsbäknas under en fyra-veckorsperiod. Den allmänna arbetstidslagen var dispositiv till förmån för kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation.

I avsnitt 4.2 redogör vi för de delar av nuvarande arbetstidslag som berör arbetstidens omfattning.

4.1.2 Andra lagreformer av betydelse för arbetstidens omfattning

Utöver förkortningar av veckoarbetstiden har andra lagstadgade reformer som berör den totala arbetstiden genomförts under 1900-talet. År 1931 fick alla arbetstagare rätt till minst fyra lediga söckendagar per år enligt arbetarskyddslagen och den första semesterlagen antogs 1938 och innebar att arbetstagare fick rätt till två veckors semester. Den lagstadgade semestern har därefter successivt utökats. Motiveringen till 1938 års reform var att arbetstagarna behövde ordentlig fysisk och mental vila under viss tid varje år. Dessutom låg starka rättvisekrav bakom reformen. Skillnaderna i arbetsförhållanden mellan olika kategorier av anställda skulle jämnas ut. År 1946 erhöi ungdomar under 18 år, vissa gruvarbetare, nattarbetare och mörkrumsarbetare tre veckors semester samtidigt som semestern för de som hade radiologiskt arbete utökades till sex veckor. Semesterreformerna fortsatte med tre veckors semester för alla arbetstagare 1951. Motivet var som tidigare rättviseskäl men också att man valde att ta ut förbättrad standard i form av mer fritid.

År 1963 förlängdes semestern till fyra veckor i syfte att ta ut standardförbättring i form av längre fritid i stället för högre lön. Den femte semesterveckan infördes i och med den nu gällande semesterlagen 1978 och en nyhet var att en veckas semester tilläts sparas under högst fem år. Motivet till reformen var att utjämna skillnaderna mellan olika

grupperns levnadsvillkor i samhället, dvs. återigen rättviseskäl. Efter förslag av 1986 års semesterkommitté fattade riksdagen 1990 ett principbeslut om ett etappvis införande av en sjätte semestervecka. De första två dagarna kunde tas ut under semesteråret 1991/92. Principbeslutet har därefter upphävts av samhällsekonomiska skäl och de två semesterdagarna togs bort från och med semesteråret 1994/95.

Andra reformer som minskat den totala arbetstiden under 1900-talet har varit förändringarna av pensionsåldern. År 1914 infördes allmän folkpension och den lagstadgade pensionsåldern blev 67 år. Den allmänna tilläggspensionen, ATP, infördes 1960 efter en dramatisk omröstning i riksdagen 1958. Den allmänna pensionsåldern sänktes 1976 till 65 år. Sänkningen ansågs inte få några större samhällsekonomiska effekter eftersom pensionsåldern i praktiken redan var sänkt för många genom avtal. Sänkningen av även den lagreglerade pensionsåldern betraktades därför främst som nödvändig av rättviseskäl för de arbetstagare som inte hade kollektivavtalsreglerade pensionsförmåner. I samband med 1976 års reform blev det möjligt att göra förtida uttag av ålderspension från 60 års ålder och uppskjuta uttaget till 70 års ålder. Möjlighet till delpension från 60 år medgavs även i lagen.

När det gäller ledighetslagstiftningen kan nämnas rätten till föräldraledighet som sedan 1970-talet successivt har utökats. Nu gällande regler innebär att en arbetstagare har rätt att vara helt ledig för vård av barn tills barnet har uppnått en ålder av ett och ett halvt år. Dessutom har arbetstagaren rätt att förkorta arbetstiden till tre fjärdedelar av ordinarie arbetstid tills barnet har uppnått åtta års ålder eller avslutat det första skolåret. Därutöver finns alltid rätt till ledighet under den tid då föräldrapenning utgår och förkortning av arbetstiden till hälften eller tre fjärdedelar då arbetstagaren uppbär halv eller fjärdedels föräldrapenning.

Övriga ledighetslagar är lagen (1974:981) om arbetstagarens rätt till ledighet för utbildning, lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård, lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare, lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m. samt lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Förtroendevaldas rätt till ledighet följer av regeringsformen och kommunallagen (1991:900).

Det bör slutligen påpekas att kollektivavtal innehåller mer förmånliga bestämmelser om t.ex. arbetstid, semester, pensionsvillkor och ledigheter.

4.2 1982 års arbetstidslag

Den nu gällande arbetstidslagen (1982:673) trädde i kraft den 1 januari 1983 efter riksdagsbeslut ett år tidigare. Många av reglerna var oförändrade jämfört med 1970 års lag. Den ordinarie arbetstiden är fortfarande 40 timmar i veckan, exklusive raster. Någon begränsning av dygnsarbetstid finns inte i lagen, men gäller enligt särskilda föreskrifter för bl.a. vägtransporter. Jourtid får tas ut med högst 50 timmar under en kalendermånad eller med högst 48 timmar under fyra veckor om verksamhetens natur kräver det. Den tid som arbete utförs räknas dock inte som jourtid.

Övertidsreglerna ändrades dock i väsentliga delar genom 1982 års lag. Övertid definieras i lagen som arbetad tid utöver ordinarie eller kollektivavtalsbestämd arbetstid och jourtid eller arbetad tid som avviker från lagens regler enligt dispens av Arbetarskyddsstyrelsen. Vid beräkning av övertid betraktas kompensationsledighet eller annan ledighet som förläggs till ordinarie arbetstid och jourtid som fullgjord ordinarie arbetstid eller jourtid. Allmän övertid får tas ut med högst 50 timmar under en kalendermånad eller högst 48 timmar under fyra veckor. Under ett kalenderår är 200 övertidstimmar det maximala uttaget. Nödfallsövertid får tas ut vid natur- eller olyckshändelse under två dygn. Därutöver krävs Arbetarskyddsstyrelsens tillstånd. För deltidsanställda får högst 200 timmar i mertid, dvs. arbetad tid som överskrider den i anställningsavtalet fastställda ordinarie arbetstiden, tas ut under ett kalenderår.

Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen är tillsynsmyndigheter av arbetstidslagstiftningen. Vid kollektivavtal bortfaller den offentliga tillsynen enligt arbetstidslagen. Tillsynen kvarstår emellertid enligt arbetsmiljölagen. För arbetstidslagens fullständiga innehåll hänvisar vi till bilaga 2. I avsnitt 5.2 finns en redogörelse även för lagens regler om arbetstidens förläggning.

Sedan arbetstidsförkortningen 1970-1973 har det således inte skett några förändringar av den lagstiftade ordinarie arbetstiden i Sverige. Däremot har som nämnts andra reformer som berör arbetstiden genomförts sedan dess.

Sveriges inträde i den Europeiska Unionen den 1 januari 1995 har medfört en rad förändringar i den svenska lagstiftningen. En viktig anledning till harmoniseringen av nationell lagstiftning är strävan mot rättvisa konkurrensförhållanden. Harmoniseringen innebär för Sveriges

del en rad åtaganden, bl.a. skall EG-direktiven införlivas i svensk lagstiftning. Vi har därför anledning att redan här påpeka att riksdagens beslut om ändringar i arbetstidslagen med anledning av EG:s arbets-tidsdirektiv i sig kommer att innebära en arbetstidsbegränsning fr.o.m. den 23 november 1996.

4.3 Ekonomiska och sysselsättningseffekter av en arbetstidsförkortning

I avsnitt 4.1 har vi redogjort för den historiska utvecklingen på arbets-tidsområdet, vilket bl.a. innefattar de arbetstidsförkortningar som har genomförts under det senaste seklet. Arbetstidsförkortningar har idag åter aktualiserats och intar en stor plats i den allmänna debatten. Fram-för allt har en kortare arbetsvecka diskuterats som ett medel att komma till rätta med den höga arbetslösheten i Sverige och övriga Europa. Vi skall i detta avsnitt redogöra för de sannolika ekonomiska effekterna av en arbetstidsförkortning.

Inledningsvis skall vi redovisa de förväntade effekterna på verksam-hetsnivå. Detta är en förutsättning för att kunna bedöma eventuella sysselsättningseffekter på samhällsnivå, vilket vi kommer att göra i det följande avsnittet. Sambanden är ofta oklara. Enligt de rapporter som utgör underlag för detta kapitel beror effekterna på samhällsnivå till betydande del på vilka antaganden som görs om en rad faktorer. Svår-riheten att nå entydiga resultat speglas också i den aktuella debatten kring sysselsättningseffekterna av en arbetstidsförkortning, där vissa framhåller de negativa effekterna medan andra visar på de positiva resultat som har rapporterats. Vi har gett i uppdrag åt forskare på området att redovisa den teori och empiri som finns att tillgå. För rapporterna i sin helhet hänvisar vi till bilaga 7 och 8. Utifrån detta material kommer vi att beskriva de faktorer som måste beaktas samt vilka de mer troliga konsekvenserna av en arbetstidsförkortning kan tänkas vara. Vi vill påpeka att resonemanget är teoretiskt och främst gäller industriproduktionen, eftersom teoribildningen i första hand utgår från denna.

4.3.1 Ekonomiska effekter på verksamhetsnivå

För att kunna dra några slutsatser om effekterna av en kortare arbetstid på sysselsättningen är det viktigt att först se till vad som händer inom

den enskilda verksamheten, som t.ex. ett företag eller en förvaltning. Vi vill även peka på att i vissa verksamheter kan förutsättningarna och därmed effekterna skilja sig mellan olika avdelningar i en och samma verksamhet. Fortsättningsvis kommer vi att använda oss av begreppet verksamhet för att förenkla redovisningen.

En arbetstidsförkortning leder till en rad olika förändringar i verksamheten och enligt den nationalekonomiska teorin finns det ett antal faktorer som vi måste ta hänsyn till för att om möjligt kunna säga om verksamheten kommer att nyanställa eller låta de som redan är anställda arbeta mer eller med oförändrad arbetskraft sänka produktionsnivån.

Den kortare arbetstiden påverkar kanske framför allt verksamhetens kostnader och naturligtvis blir kostnaden större med bibehållen månadslön för arbetstagaren, dvs med full lönekompensation, än om lönen sänks i proportion till arbetstidsförkortningen. Ekonomisk teori gör ofta en skillnad mellan olika typer av kostnader och det är viktigt att påpeka att en arbetstidsförkortning troligtvis får olika effekter på så kallade fasta och rörliga kostnader. Vi kommer nedan att förklara dessa begrepp. Eftersom relationen mellan fasta och rörliga kostnader förändras i och med förkortningen, kommer också kostnaden för nyrekryteringar att påverkas. Den förändrade relationen mellan fasta och rörliga kostnader är av stor betydelse för om verksamheten nyanställer eller inte.

Även produktiviteten kan förändras vid en arbetstidsförkortning. Effekterna av en förändrad produktivitet på verksamhetens sysselsättning är emellertid oklar och kommer att diskuteras nedan. Vidare är det intressant att se till hur drifttidens längd påverkas. En antal studier av arbetstidsförkortningars inverkan på produktivitet och drifttid har genomförts och vi kommer i de två sista avsnitten att återkomma till dessa.

Teori om lönekompensation

En kortare arbetstid kan genomföras med eller utan lönekompensation och efterfrågan på arbetskraft skiljer sig åt beroende av vilket alternativ som väljs.

Om arbetstagaren erhåller full lönekompensation kommer månadsinkomsten inte att förändras eftersom timlönen måste stiga för att kompensera de färre antalet arbetade timmarna. Vid en arbetstidsförkortning med lönekompensation ökar produktionskostnaderna direkt, vilket kan leda till att verksamheten minskar sin produktion och därmed

efterfrågan på arbetskraft. Som en följd av arbetstidsförkortningen stiger arbetskraftskostnaderna i förhållande till kapitalkostnaderna och motiverar på så sätt verksamheten att ersätta arbetskraft med kapital där så är möjligt.

Verksamhetens agerande torde delvis bero på hur intensivt den använder arbetskraft i förhållande till kapital när en arbetstidsförkortning med lönekompensation införs. De verksamheter som använder sig av en relativt stor andel arbetskraft i produktionen har därför större anledning att försöka motverka ökningen av sina produktionskostnader genom att i ökad utsträckning använda sig av kapital i produktionen.

Vid utebliven lönekompensation förblir arbetstagarens timlön oförändrad, vilket ger en sänkt månadsinkomst. Verksamhetens val mellan att utnyttja den tillgängliga arbetskraften mer intensivt eller nyrekrytera blir då beroende av det tillägg som måste betalas för utförd övertid i relation till kostnaderna förknippade med nyanställningar. Ett ökat övertidsuttag förutsätter givetvis att personalen är villig att arbeta övertid.

Förutsatt att det finns tillgänglig arbetskraft skulle man alltså kunna anta att en arbetstidsförkortning utan lönekompensation leder till nyanställningar om kostnaderna för nyrekrytering är lägre än de tillägg som måste betalas för utförd övertid. Enligt de studier som vi har tagit del leder dock en kortare arbetstid till en förändring i relationen mellan fasta och rörliga kostnader. Fasta kostnader, såsom kostnader för nyanställning, stiger i relation till rörliga kostnader. Detta har betydelse för arbetsgivarens val mellan att låta de arbetstagare som redan är anställda arbeta övertid och att nyanställa. Vi kommer nedan att resonera kring förändringen av fasta och rörliga kostnader.

Betydelsen av fasta och rörliga kostnader vid minskad driftstid

Om en arbetstidsförkortning inte kombineras med en förändrad produktionsprocess kommer troligen driftstiden att minska. Den kortare arbetstiden kan emellertid kombineras med att införa eller utöka skiftarbete. I detta avsnitt studerar vi vad som händer i verksamheten i det fall där verksamheten inte har möjlighet att på så vis förändra produktionsprocessen. Detta kan t.ex. vara fallet inom de delar av vården som har en fast driftstid. I avsnittet *Arbetstidsförkortningar och driftstid* ser vi till fallet där en arbetstidsförkortning kombineras med en utökad driftstid.

Om driftstiden minskar vid en arbetstidsförkortning är det troligt att även produktionen kommer att minska. Vissa produktionskostnader mätt i kostnad per enhet eller tjänst kommer då att öka i takt med att produktionsvolymen minskar. Dessa kostnader betecknas ofta som fasta kostnader. Exempel på sådana kostnader är kostnader för personaladministration, personalomsättning och upplärning. Även kapitalkostnader hör vanligtvis till denna kategori kostnader som på kortare sikt är svåra att påverka.

Å andra sidan finns de kostnader som inte per producerad enhet påverkas nämnvärt vare sig av en ökad eller minskad produktionsvolym. Sådana kostnader betecknas vanligen som rörliga. Lönekostnader är ett exempel på sådana kostnader eftersom dessa i regel definieras per timme.

Slutsatsen blir att om en kortare arbetsdag leder till att produktionen och driftstiden minskar, kommer kostnaden per producerad enhet att öka oavsett om arbetstidsförkortningen sker med lönekompensation eller inte. Enligt resonemanget ovan sker denna kostnadsökning beräknad per enhet som en följd av att vissa kostnader per enhet förblir oförändrade, medan andra kostnader per enhet ökar.

Konsekvensen av detta resonemang bli att en arbetstidsförkortning inte behöver leda till att verksamheten nyanställer även om förkortningen sker utan lönekompensation. Eftersom kostnaderna för nyrekrytering, som vi nämnt ovan, har stigit i jämförelse med bl.a. lönekostnader, minskar verksamhetens motivation att nyanställa. Det kan i detta fall vara mer lönsamt för verksamheten att i stället vid behov låta den arbetskraft som redan finns på arbetsplatsen arbeta mer eller att avstå från att producera. Inom den offentliga sektorn finns knappast möjligheten att avstå från att producera och inom de delar av vården som har en fast driftstid uppstår följaktligen ett finansieringsbehov i samband med kravet på en utökad arbetskraft.

Förändringar av arbetsproduktivitet

Vi har i avsnittet ovan resonerat kring möjligheterna till nyanställning vid en arbetstidsförkortning som medför en mindre produktionsvolym. Det kan därför vara av intresse att se vad som händer om vi antar att produktionsvolymen förblir densamma även efter det att den kortare arbetstiden införts.

Vi kommer även i detta avsnitt att se till vad som händer i verksamheten under förutsättningen att verksamheten inte kan förändra produktionsprocessen. I avsnittet ovan konstaterade vi att driftstiden under sådana förhållanden troligen kommer att minska som en följd av den kortare arbetstiden. Om vi här bortser från möjligheten att nyanställa eller att låta de arbetstagare som redan är anställda arbeta övertid, kan en produktivitetsförbättring vara en möjlighet att bibehålla produktionsnivån.

En förkortning av arbetstiden som leder till en ökad produktivitet kan motverka den produktionssänkande effekten som uppstår till följd av arbetstidsförkortningen. Frågan blir då om en förbättrad produktivitet i sig främjar eller motverkar nyanställningar.

Det kan tyckas att en produktivitetsökning som inte fullt ut motverkar den produktionssänkande effekten av en kortare arbetstid bör leda till behov av nyanställningar. Problemet är att förändringen av relationen mellan fasta och rörliga kostnader sker oavsett om produktiviteten ökar eller inte. Arbetstidsförkortningen har därmed gjort det dyrare att nyanställa. Dessutom tillkommer de kostnadsökningar som uppstår på grund av en eventuell lönekomensation samt övriga kostnader förknippade med en minskad driftstid. Det är enligt författarna till bilaga 8 kanske framför allt det förändrade förhållandet mellan fasta och rörliga kostnader som förhindrar att nyanställningar sker trots ett ökat behov av arbetskraft.

Vad händer då om produktivitetsökningen mer än kompenserar för det produktionsbortfall som följer av en kortare arbetstid? En arbetstidsförkortning som ökar produktiviteten underlättar för verksamheten att parera den ökade kostnad per enhet som förkortningen medför. På så sätt skulle en förbättrad produktivitet som mer än väl kompenserar för de negativa kostnadseffekterna göra det lättare för verksamheten att nyanställa. En ökad produktivitet medför dock två motverkande effekter på sysselsättningen. Samtidigt som en kraftig produktivitetsökning underlättar för verksamheten att anställa, minskar behovet av nyrekryteringar. Den ökade produktiviteten kan i sig leda till att verksamheten kan behålla sin produktionsnivå även om verksamheten inte nyanställer. Vi vill dock påpeka att även om inga nyanställningar sker kan en ökad produktivitet förbättra verksamhetens kostnadssituation och på så vis säkra arbetstillfällena.

Det är som synes inte helt enkelt att på verksamhetsnivå förutspå sysselsättningseffekterna av en arbetstidsförkortning. En förbättrad

produktivitet och en ökad driftstid har emellertid stor betydelse för kostnaden för produktion och möjligheten att utnyttja investeringar i exempelvis maskiner. Vad säger oss då studier och erfarenhet om hur produktiviteten och driftstiden på samhällsnivå har påverkats av tidigare arbetstidsförkortningar? För att kunna belysa denna fråga har vi uppdragit åt författarna i bilaga 8 att redogöra för de studier som finns på området.

Studier om arbetstidsförkortningar och produktivitet

De svenska studier som genomförts under senare år beträffande effekten på produktiviteten av en arbetstidsförkortning ger motstridiga resultat. Åberg (1986) visar att det förekommit vissa produktivitetsförbättringar under 1960- och 1970-talet. Ett annat intressant resultat från Åbergs studie är att produktivitetsvinsterna verkar minska över tiden. Anxo och Bigsten (1989) och Anxo och Sterner (1991) visar att en allmän arbetstidsförkortning inte nämnvärt skulle påverka arbetsproduktiviteten. Å andra sidan visar resultat från Skedinger (1994) att arbetsproduktiviteten skulle öka med 0,7 procent för varje procent som arbetstiden förkortas. Dessa olika resultat kan bero på att Skedinger till skillnad från Anxo och Sterner inte fångar variationer i driftstider i sina modeller.

Över lag har de genomförda empiriska studierna visat att en reduktion av arbetstiden medför en genomgående sänkning av produktionen. Den kortare arbetstiden kan öka produktiviteten men det verkar dock som att en arbetstidsförkortning får störst effekt på produktiviteten ju längre arbetsdagen är i utgångsläget. Ju mer arbetstiden förkortas, desto svårare tycks det vara att motverka förkortningens effekter på produktionen genom ökad produktivitet. Hur mycket produktiviteten kan tänkas öka beror även på arbetets karaktär. Inom vissa verksamheter, främst inom tjänstesektorn, är rationaliseringsmöjligheterna begränsade. Effektiviteten har redan höjts så pass att en kortare arbetstid troligtvis inte helt skulle kunna kompenseras av en ytterligare effektivisering.

Studier om arbetstidsförkortningar och driftstid

Vi har hittills endast sett till de fall där det antas att verksamheten inte kan ändra på produktionsprocessen. En arbetstidsförkortning kan emellertid medföra en förlängning av driftstiden genom användning eller utvidgning av skiftarbete. Driftstidens längd är således delvis oberoende av den enskilda arbetstagarens arbetstid.

En sådan förändring av produktionsprocessen kan leda till att kostnaderna per enhet eller tjänst inte ökar, eller t.o.m. minskar, vid arbetstidsförkortningen trots att ingen produktivitetsökning sker. Vissa krav ställs emellertid på omstruktureringen. Förutom att kostnaderna för omstruktureringen inte får bli för betungande, måste organisationen i övrigt vara flexibel på alla nivåer. Därutöver måste givetvis även arbetstagarna vara villiga att arbeta på ett ur verksamhetens synpunkt mer flexibelt sätt.

Utvecklingen av driftstiden inom den svenska industrin visar att även om den faktiska arbetstiden minskade under 1970- och 1980-talen, har driftstiden, med undantag för vissa kortsiktiga variationer, legat på i stort sett samma nivå under perioden. Under 1990-talet har däremot både den genomsnittliga faktiska arbetstiden och driftstiden ökat starkt.

Svenska industriföretag har således kunnat behålla samma driftstid även om den genomsnittliga faktiska arbetstiden per anställd har minskat. Huvudförklaringen till detta är enligt författarna i bilaga 8 att användningen av skiftarbete, främst tvåskiftarbete, har ökat inom industrin.

I de rapporter som utförts på kommitténs uppdrag finns ingen statistik över utvecklingen av driftstiden inom den offentliga sektorn. Inte heller redovisas utvecklingen inom tjänstesektorn i stort.

4.3.2 Arbetstidsförkortning och sysselsättning

Motiven för arbetstidsförkortningar har som vi tidigare nämnt i avsnitt 4.1 skiftat över tiden. De tidiga förkortningarna motiverades främst av hälso- och skyddsskäl samtidigt som arbetstagarnas rätt till ledighet och vila betonades. Efter hand blev motiven alltmer välfärdsbetonade på så sätt att en ökad produktivitet skulle tas ut i mer fritid och inte bara i högre lön. Dessutom angavs ofta rättviseskäl såsom att utjämna skillnader i arbetsförhållanden mellan arbetare och tjänstemän. Vidare har framhållits jämställdhetsmotiv i form av jämnare fördelning mellan kvinnor och män av lönearbete och hemarbete, framför allt sedan början på 70-talet. Från samma tid och därefter under följande lågkonjunkturer har även en arbetstidsförkortning förespråkats utifrån sysselsättningsmotiv. I detta avsnitt studerar vi möjliga sysselsättningseffekter på samhällsnivå.

I den svenska och internationella debatten finns många förespråkare för en arbetstidsförkortning som ett medel att bekämpa arbetslösheten. En kortare arbetstid ses då vara ett bland andra arbetsmarknadspolitiska instrument för att öka sysselsättningen. För att diskutera en förkortad arbetstid och dess effekter på sysselsättningen är det nödvändigt att skilja på generella och selektiva reformer. I följande avsnitt avser vi med begreppet generell arbetstidsförkortning en lagstadgad minskning av den ordinarie arbetstiden. Detta innebär att i princip alla arbetstagare berörs av reformen. Vad beträffar en generell förkortning genom kollektivavtal, torde detta endast representera en teoretisk möjlighet. Den skulle nämligen förutsätta att i princip samtliga arbetsmarknadsparter samtidigt träffar avtal med liktydigt innehåll. En generell reform måste vara utgångspunkten för att belysa effekterna på sysselsättningen på samhällsnivå. Med en selektiv arbetstidsförkortning avses en lagstadgad minskning av arbetstiden för vissa speciella kategorier av arbetstagare eller arbetstagare som uppfyller vissa krav. Frågan om kortare arbetstid för större eller mindre grupper av arbetstagare är emellertid i regel en fråga i avtalsförhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. Kollektivavtalslösningar om kortare arbetstid för vissa kategorier arbetstagare kan likställas med en selektiv arbetstidsförkortning.

Teoretiska antaganden

För att göra en samhällsekonomisk analys av en arbetstidsförkortnings sysselsättningseffekter räcker det inte med att utgå från de effekter, s.k. mikroeffekter, som kan iakttagas av en kortare arbetsdag i en enskild bransch eller i en enskild verksamhet. Dessa har endast en liten inverkan på den totala samhällsekonomin. Hur t.ex. produktiviteten och driftstiden påverkas av en kortare arbetstid beror dessutom i hög grad på typen av verksamhet och produktion. Effekterna av en arbetstidsförkortning skiljer sig därför i betydande grad mellan olika verksamheter.

I stället måste analysen genomföras ur ett samhällsperspektiv, ett s.k. makroperspektiv. Det innebär vanligtvis att man studerar effekterna av en arbetstidsförkortning på den totala efterfrågan i samhället samt kostnadsläget. Det bör tilläggas att man även utifrån ett makroekonomiskt perspektiv kan studera mikroeffekter, vilket innebär att man undersöker hur exempelvis driftstider och produktivitet påverkas av kortare arbetstid. Vi har redan i avsnitt 4.3.1 resonerat kring hur produktiviteten och driftstiden kan tänkas påverkas av en kortare arbetstid på verksamhetsnivå, men p.g.a. dessa faktorerers betydelse för sysselsättningen på

samhällsnivå kommer vi även i detta avsnitt att återkomma till en diskussion kring driftstiden.

För att utifrån teoretiska modeller analysera resultat av en arbetstidsförkortnings inverkan på sysselsättningen krävs att man gör vissa antaganden avseende en rad faktorer. Viktiga antaganden för att på teoretisk väg avgöra vilka verkningar en arbetstidsförkortning har på sysselsättningen är förutom produktivitetens och drifttidens förändring, graden av lönekompensation, graden av konkurrens i olika sektorer, typ av produktionsprocess, övertidens förändring, arbetsmarknadens funktionssätt samt lönebildningen. Det är även viktigt att beakta konjunkturlägets roll, tidsperspektivet, typ av arbetstidsförkortning och i viss mån också växelkursregimen, dvs. antagandet om fast eller rörlig växelkurs.

Den vanliga infallsvinkeln är att utifrån vissa antaganden analysera konsekvenserna av förkortad arbetstid på efterfrågan och kostnadsläget eftersom dessa faktorer är viktiga för att man ska kunna säga något om hur sysselsättningen påverkas. Analysen kan gälla för kort, medellång eller lång sikt. Det är nämligen inte säkert att effekterna av en förkortad arbetstid på sysselsättningen är lika på olika sikt. På medellång och lång sikt måste man också i analysen beakta konsekvenserna för exempelvis investerings- och lönsamhetsutvecklingen.

Sverige brukar klassificeras som en liten, öppen ekonomi med en från utlandet konkurrensutsatt sektor (K-sektorn) och en från utländsk konkurrens skyddad sektor (S-sektorn). Det innebär dock inte att S-sektorn inte utsätts för inhemsk konkurrens. Inom den skyddade sektorn står den offentliga sektorn för en stor del av produktionen och i bland används begreppen som synonymer för varandra.

Även om det innebär en generalisering brukar det i ekonomisk litteratur antas att produktionsprocessen i K-sektorn är kapitalintensiv medan den i S-sektorn antas vara arbetsintensiv. En vanlig distinktion är därför att skilja på sysselsättningseffekter i dessa två sektorer. Distinktionen är av betydelse eftersom det nödvändigtvis inte är samma faktorer som förklarar efterfrågan på arbetskraft i en konkurrensutsatt sektor och i en från internationell konkurrens skyddad sektor.

Enligt bilaga 7 är det stor risk i en öppen ekonomi att kostnadshöjningar påverkar arbetskraftsefterfrågan negativt. Det beror på att en utlandsberoende ekonomi och framför allt den konkurrensutsatta delen av ekonomin är särskilt känslig för förändringar i kostnadsläget för att

upprätthålla konkurrenskraften gentemot omvärlden. Det innebär att om en arbetstidsförkortning leder till ökade produktionskostnader är det därför troligt att efterfrågan på arbetskraft minskar mer i K-sektorn än i S-sektorn.

Studier av makroekonomiska effekter på sysselsättningen (och arbetslösheten) innebär vanligen en analys av hur arbetstidsförkortningen påverkar efterfrågan och kostnadsläget (utbudet). Effekterna på inhemsk efterfrågan beror exempelvis till stor del av graden av lönekomensation. En arbetstidsförkortning som genomförs utan lönekomensation minskar arbetstagarnas totala inkomst och leder på så vis till en lägre total efterfrågan på varor och tjänster. Följden blir en minskad efterfrågan på arbetskraft inom den skyddade sektorn eftersom denna är beroende av efterfrågan på den inhemska marknaden.

Vad gäller den offentliga sektorn påverkas denna inte av en minskad inhemsk efterfrågan under förutsättning att tjänsterna finansieras av samhället. I stället uppkommer ett behov av att höja skatterna för att kompensera det lägre skatteunderlaget, om man skall kunna finansiera en oförändrad produktionsvolym. Detta kan då begränsa denna sektors efterfrågan på arbetskraft. Vidare påverkas inhemsk efterfrågan negativt av ett ökat skatteuttag. Om reformen genomförs med lönekomensation påverkas inte efterfrågan lika negativt. Däremot påverkas utbudet av det förändrade kostnadsläget. De högre kostnaderna uppstår p.g.a. högre lönekostnader och vid en minskad drifttid beroende på den tidigare nämnda förändringen av de fasta och rörliga kostnaderna. Effekterna via efterfrågan och kostnadsläget kan betraktas som direkta effekter. Hit hör också effekter på produktiviteten.

Förutom de direkta effekter som olika antaganden ger upphov till kan det också finnas indirekta effekter. Det kan vara en arbetstidsförkortnings effekter på lönebildningen, vilket kan ge återverkningar på sysselsättningen.

Det är svårt att renodla effekterna på sysselsättningen av en arbetstidsförkortning utifrån varje specifikt antagande för sig. Det finns därmed många möjliga aspekter som en analys av en minskning av arbetstiden kan göras utifrån. Att på teoretiska grunder avgöra vilka sysselsättningseffekter som erhålls är således en fråga om vilka antaganden man gör. Det vi emellertid kan konstatera från forskningen är att det finns några grundläggande förutsättningar för att en arbetstidsförkortning skall ha möjlighet att ge positiva effekter på sysselsättningen. För det första måste den faktiska arbetstiden minska när den lagstadgade

arbetstiden förkortas. En annan viktig förutsättning är att driftstiden inte minskar. Det krävs också att arbetskraften är rörlig och utbytbar för att undvika s.k. flaskhalsproblem på arbetsmarknaden. I tabell 4.1 nedan redovisas för översiktens skull de förutsättningar som enligt teori och empiri ger störst sannolikhet för positiva respektive oförändrade eller negativa sysselsättningseffekter av en generell arbetstidsförkortning. Vi vill påpeka att tabellen utgör en grov generalisering och förenkling. För att något belysa komplexiteten kompletterar vi därför tabellen med en diskussion kring förutsättningarna.

Tabell 4.1 Förutsättningar som ger störst sannolikhet för positiva respektive oförändrade eller negativa sysselsättningseffekter av en generell arbetstidsförkortning

Störst sannolikhet för positiva sysselsättningseffekter:	Störst sannolikhet för oförändrade eller negativa sysselsättningseffekter:
Högkonjunktur	Lågkonjunktur
Arbetsintensiv produktion	Kapitalintensiv produktion
Skyddad sektor	Konkurrensutsatt sektor
Begränsad övertid	Övertiden ökar
Ökad driftstid	Strukturomvandlingsproblem
Homogen arbetskraft	Heterogen arbetskraft
Rörlig arbetskraft	Låg rörlighet av arbetskraft
Region med låg arbetslöshet	Region med hög arbetslöshet

Källa: FIEF, 1996.

Högkonjunktur respektive lågkonjunktur

Högkonjunktur

Om en arbetstidsförkortning genomförs utan lönekompensation kommer månadsinkomsten att sänkas i samma proportion som arbetstiden, vilket får en dämpande effekt på inhemsk efterfrågan på varor och tjänster. Härigenom minskar efterfrågan på arbetskraft inom den skyddade sektorn. Detta kan motverkas av en ökad efterfrågan på arbetskraft i den konkurrensutsatta sektorn om efterfrågan från utlandet är tillräckligt hög (vilket den kan tänkas vara under högkonjunktur). Det skulle då kunna dämpa de negativa sysselsättningseffekterna i S-sektorn eller ge positiva sådana, beroende av hur stark den utländska efterfrågan är. Nettoresultatet på sysselsättningen av en arbetstids-

förkortning utan lönekompensation under högkonjunktur blir således oklart.

Om en arbetstidsförkortning genomförs med full lönekompensation under högkonjunktur kan efterfrågan öka till följd av de höjda timlönerna. Sysselsättningen kan då förväntas öka i S-sektorn, under förutsättning att det finns lämplig arbetskraft att tillgå. Å andra sidan kan en efterfrågestimulans under högkonjunktur leda till överhettning av ekonomin, vilket vid en fast växelkurs medför ökad inflation och bytesbalansproblem. Detta kan i sin tur medföra att den ekonomiska politiken åtstramas för att klara externbalansen, vilket då riskerar att minska sysselsättningen. Vid rörlig växelkurs blir denna motverkande effekt något mindre. Även med lönekompensation i högkonjunktur verkar således effekterna gå i motsatt riktning, men det är enligt bilaga 7 rimligt att anta att de positiva sysselsättningseffekterna överväger.

Lågkonjunktur

Om arbetstidsförkortningen utan lönekompensation genomförs under lågkonjunktur finns det vanligen överskott på arbetskraft i verksamheten. En kortare arbetstid innebär då att verksamheten minskar sin överkapacitet och därigenom sänks arbetskraftskostnaderna. För den konkurrensutsatta sektorn blir det en stimulerande effekt som ökar efterfrågan på denna sektors varor och tjänster. Då alla anställda är fullt sysselsatta stiger därför efterfrågan på arbetskraft inom K-sektorn. Å andra sidan medför den konstanta timlönen att inhemsk efterfrågan minskar, vilket får negativa effekter på arbetskraftsefterfrågan i S-sektorn. Sysselsättningen kan således förväntas öka i K-sektorn, medan den blir lägre i S-sektorn. Det innebär att nettoeffekten på sysselsättningen av en arbetstidsförkortning även under lågkonjunktur är oklar.

En arbetstidsförkortning under lågkonjunktur med full lönekompensation kan först och främst innebära en efterfrågestimulans till följd av högre timlön och därmed ökad efterfrågan på arbetskraft i S-sektorn. Samtidigt bidrar de höjda timlönerna till en kostnadshöjande effekt, vilket medför lägre arbetskraftsefterfrågan i K-sektorn. Detta riskerar således att förvärra konjunkturläget ytterligare. Nettoresultatet på sysselsättningen av en arbetstidsförkortning under lågkonjunktur och höjd timlön blir därför oklart.

Betydelsen av driftstid, typ av produktion och sektor

Arbetstidsförkortning utan lönekomensation

Till att börja med antas oftast i den ekonomiska litteraturen att drifttiden minskar vid en arbetstidsförkortning. Då stiger produktionskostnaderna på det sätt som vi beskrev i avsnitt 4.3.1. Konsekvensen blir att kapital ersätts med arbetskraft så långt det är möjligt i produktionsprocessen eftersom det nu är relativt sett billigare att använda arbetskraft i produktionen i förhållande till kapital. Ju mer arbetsintensiv produktionen är, desto högre blir substitutionen (fler nyanställningar eller övertidstimmar) och desto mer kan sådan produktion undvika att drabbas av de ökade kapitalkostnaderna. Man kan således förvänta sig positiva verkningar på arbetskraftsefterfrågan inom arbetsintensiv produktion eller i den skyddade sektorn. Närvaron av fasta arbetskraftskostnader kan dock innebära att den positiva effekten på sysselsättningen vid arbetsintensiv produktion uteblir. Såsom vi redovisade i avsnitt 4.3.1 bygger således resultatet på att dessa kostnader är av ringa betydelse. Om produktionen däremot är kapitalintensiv är möjligheten mindre att ersätta kapital med arbetskraft och de ökade produktionskostnaderna tenderar därför att minska produktionen och sålunda efterfrågan på arbetskraft i den konkurrensutsatta sektorn.

Om drifttiden förblir oförändrad blir produktionskostnadens förändring beroende av produktionsprocessens arbetsintensitet. Det beror på att de fasta arbetskraftskostnaderna, som är högre ju mer arbetsintensiv produktionsprocessen är, får större betydelse i förhållande till de totala produktionskostnaderna. Vid arbetsintensiv produktion finns det därför risk för att produktionskostnaderna stiger, vilket kan dämpa efterfrågan på arbetskraft. För kapitalintensiv produktion behöver en arbetstidsförkortning i detta fall inte förändra produktionskostnaderna nämnvärt och arbetskraftsefterfrågan kan därför förbli oförändrad eller t.o.m. öka.

En ökning av drifttiden vid en arbetstidsförkortning innebär att produktionsprocessen måste omstruktureras så att anläggningarnas driftstid ökar samtidigt som arbetstiden reduceras. Det kan som vi tidigare nämnt exempelvis ske genom att öka antalet skift. Positiva sysselsättningseffekter kan då uppstå inom både arbetsintensiv och kapitalintensiv produktion. Det förklaras av att då drifttiden förlängs kan kapitalet utnyttjas mer och således minskar kapitalkostnaden per producerad enhet. Kapital blir då relativt sett billigare att använda i produktionen i förhållande till arbetskraft.

Följden av detta blir att arbete ersätts av kapital i produktionsprocessen. Denna substitutionseffekt kan fortgå så länge som produktionsprocessen tillåter. Det gynnar kapitalintensiv produktion genom att produktionskostnaderna sänks, vilket har en positiv effekt på arbetskraftsefterfrågan (om man förutsätter att det inte är möjligt att ersätta all arbetskraft med kapital). Samtidigt gynnas även arbetsintensiva produktionsprocesser, eftersom även deras produktionskostnader minskar. Om man antar att minskningen av kapitalkostnaden per producerad enhet blir större än ökningen av de fasta arbetskraftskostnaderna vid en arbetstidsförkortning kan sysselsättningseffekterna inom arbetsintensiv produktion också bli positiva. Förutom positiva sysselsättningseffekter kan en arbetstidsförkortning som medför ökad driftstid också ha positiva effekter på tillväxten samt innebära lägre samhällsekonomiska kostnader för arbetslösheten.

Arbetstidsförkortning med lönekompensation

Om man studerar verkningar på sysselsättningen av en arbetstidsförkortning med lönekompensation med hänsyn till driftstid, produktionsprocess och sektor blir resultatet snarlikt det vid fallet av konstant timlön. Effekterna går i samma riktning men är av olika styrka. Skillnaden beror på att lönekompensationen höjer produktionskostnaderna.

Övertid

Vi har tidigare i avsnitt 4.3.1 konstaterat att en arbetstidsförkortning inte behöver leda till nyanställningar även om förkortningen sker utan lönekompensation. Eftersom kostnaderna för nyrekrytering, som vi nämnt ovan, har stigit i jämförelse med bl.a. lönekostnader ges ökade incitament till att öka övertiden i stället för sysselsättningen. Huruvida övertidsuttaget eller sysselsättningen ökar blir beroende av det tillägg som måste betalas för utförd övertid i relation till kostnaderna förknippade med nyanställningar. En arbetstidsförkortnings sysselsättnings-effekter beror även av hur övertiden regleras i lag och avtal. För en utförligare diskussion kring betydelsen av övertidens förändring hänvisar vi till avsnitt 4.7.

Homogen och rörlig arbetskraft

Ytterligare ett antagande har att göra med arbetsmarknadens funktions-sätt, dvs. arbetsmarknadens förmåga att anpassa sig till utifrån kommande störningar. En generell arbetstidsförkortning skulle kunna uppfattas som en sådan "störning" och effekterna på sysselsättningen är således

beroende av hur arbetsmarknaden fungerar. Viktiga faktorer för arbetsmarknadens funktionssätt är arbetskraftens homogenitet och rörlighet.

Frågan om arbetskraftens homogenitet handlar om dess utbytbarhet, dvs. om det finns tillräckligt med arbetsökande med rätt utbildning och erfarenhet för de lediga arbetstillfällena som förmodas uppkomma till följd av arbetstidsförkortningen. Om arbetskraften däremot är heterogen kan det uppstå brist på vissa yrkeskategorier, s.k. flaskhalsar. Detta kan få dämpande effekter på produktionen om många anställda är beroende av att dessa nyckelpersoner finns på plats för att kunna utföra sina arbeten. En arbetstidsförkortning som leder till att utbudet av dessa yrkeskategorier minskar skulle alltså förvärra eventuella redan existerande flaskhalsproblem. Det är viktigt att notera att även i situationer med överskott av arbetskraft, som är fallet under en lågkonjunktur, kan det finnas vissa branscher eller regioner som har efterfrågeöverskott på arbetskraft. Det kan således existera flaskhalsproblem vid alla konjunkturlägen.

När det gäller rörlighet avses arbetskraftens benägenhet att geografiskt eller yrkesmässigt förflytta sig till de orter eller yrken där stor efterfrågan på arbetskraft råder. Om rörligheten är låg vid en arbetstidsförkortning finns det risk för att flaskhalsproblemen förvärras. Regionala obalanser kan då uppstå, förutsatt att en ökad arbetskraftsefterfrågan inte skulle vara så fördelad att ingen arbetskraftsomflyttning krävs.

Regionens betydelse

Nära knuten till frågan om arbetskraftens rörlighet är skillnader i arbetslöshet mellan olika regioner. Den empiriska forskning som vi har tagit del av studerar frågan utifrån ett svenskt regionalt perspektiv. En generell arbetstidsförkortning skulle ha störst sannolikhet att ge en positiv effekt på sysselsättningen i de regioner där arbetslösheten är lägst. Minst effekter skulle reformen ge i de områden där arbetslösheten är högst. En arbetstidsförkortning skulle för att lyckas därför kräva att rörligheten ökar. Om så inte sker riskerar regionala obalanser på arbetsmarknaden att förstärkas.

Teoretiska och empiriska resultat

Den teoretiska och empiriska forskning som finns angående sambandet mellan arbetstidsförkortning och sysselsättning skiljer sig åt beträffande resultaten. Det faktum att utfallet alltid beror på vilka ekonomiska antaganden som har gjorts kan dock till stor del förklara avsaknaden av entydiga resultat. Av de teoretiska studier som redovisas i bilaga 7

erhåller endast 1 av 14 studier positiva sysselsättningseffekter av en arbetstidsförkortning, medan de empiriska resultaten är mer skiftande. I flera europeiska länder där arbetstidsförkortningar har genomförts visar resultaten att effekterna på sysselsättningen har varit positiva, men ofta lägre än förväntat, t.ex. i Belgiens, Frankrikes, Nederländernas och Tysklands fall. Man måste dock vara medveten om att mätningen av sysselsättningseffekter av en arbetstidsförkortning är förknippad med många problem. Det är svårt att avgöra om en effekt på sysselsättningen härrör från en arbetstidsförkortning och inte från någon annan förändring i ekonomin. Dessutom varierar uppskattningarna beroende på om exempelvis arbetstagar- eller arbetsgivarparterna bedömer effekterna. Vidare är många utvärderingar koncentrerade till kortsiktiga effekter och inte till de långsiktiga.

Avslutande kommentarer

Av tabell 4.1 framgår att positiva sysselsättningseffekter av en generell arbetstidsförkortning är störst under sådana förhållanden när arbetsmarknadsläget är som mest gynnsamt, exempelvis under en högkonjunktur eller i regioner med låg arbetslöshet. Samtidigt ställs det krav på stor utbytarhet och hög rörlighet hos arbetskraften för att en arbetstidsförkortning skall ha positiva effekter på sysselsättningen. Om dessa krav skulle vara uppfyllda är detta utmärkande för en mycket flexibel ekonomi. Frågan är om arbetslösheten i en sådan ekonomi utgör något större problem.

De teoretiska studierna visar i det närmaste entydigt på negativa effekter av en arbetstidsförkortning, medan de empiriska är mer skiftande. Vi kan således inte direkt från forskningsresultaten dra slutsatsen att en arbetstidsförkortning leder till ökad sysselsättning. Enligt författaren till bilaga 7 torde det vara en bedömningsfråga om i vilken grad den svenska arbetsmarknaden och ekonomin i övrigt kan uppfylla nödvändiga förutsättningar.

4.4 Några europeiska erfarenheter av kortare arbetstid

Olika former av arbetstidsförkortningar har under senare år genomförts i ett antal europeiska länder. Även flexiblare arbetstidsmönster har möjliggjorts genom förändringar i lag och avtal. Skälen till arbetstids-

förkortningarna varierar mellan länderna, men under senare år har sysselsättningsaspekten fått ett allt större utrymme.

Tyskland

Den tyska arbetstidslagen stadgar ett dagligt maximum om 8 timmars arbetstid som med vissa begränsningar kan genomsnittsbäknas över en viss period. Lagen är dock dispositiv till förmån för kollektivavtal och har frångåtts på en rad avtalsområden. Inom flera stora avtalsområden gäller att arbetstiden i genomsnitt är 35 timmar per vecka. Vissa företag, t.ex. Volkswagen, har förkortat arbetstiden ytterligare. Arbetstidsförkortningarna har ofta kombinerats med någon form av flexibilitet i arbetstidens förläggning. Ett exempel är den tyska metallindustrin, där kollektivavtalsreglerade arbetstidsförkortningar har kombinerats med arbetstidsflexibilitet. Inom metallindustrin har veckoarbetstiden successivt sänkts sedan 1984 från 40 till 35 timmar 1995.

Då arbetstagersidan i form av IG Metall 1984 framställde kravet på 35 timmars arbetsvecka krävdes också en begränsning av övertidsarbetet. Arbetstagersidan uttalade samtidigt ett önskemål om att det utförda övertidsarbetet skulle tas ut i mer fritid i stället för i pengar. Arbetsgiversidan, dvs. Gesamtmetall, såg hellre en ökad möjlighet till förtidspensionering, mer flexibla arbetstider samt mer deltidsarbete än en förkortad arbetsvecka. Avtalet som träffades efter en stor arbetsmarknadskonflikt, innebar att veckoarbetstiden sänktes till 38,5 timmar och en ökad möjlighet till flexibla arbetstider. I övrigt utgick viss lönekomensation vid förkortningen.

Vid avtalsförhandlingarna i den tyska metallbranschen 1987 sänktes arbetstiden efter konflikt till 37 timmar i veckan, även denna gång med viss lönekomensation. Förkortningen skedde i två etapper; till 37,5 timmar 1 april 1988 och till 37 timmar 1 april 1989. Efter ytterligare en konflikt resulterade 1990 års avtalsuppgörelse i kortare arbetstid genomfört i två steg. 1 april 1993 skulle veckoarbetstiden vara nere i 36 timmar och 1 oktober 1995 i 35 timmar. Förkortningen skulle ske med full lönekomensation. Gesamtmetall var negativa till avtalet och förordade hellre att begreppet normalarbetstid skulle tonas ned. I stället förespråkades ett veckoarbetstidsspann på mellan 40 och 35 timmar. Arbetsgiversidan har sedan 1984 således krävt mer flexibla arbetstider i utbyte mot den kortare arbetstid som arbetstagersidan kräver.

Det faktum att arbetstidsförkortningen kombinerats med en ökad flexibilitet har fått en rad konsekvenser beträffande organisationen av

arbetstiden. En individuell differentiering av arbetstiden innebär en större möjlighet för den enskilde arbetstagaren att förlänga arbetstiden samtidigt som den längre beräkningsperioden för genomsnittlig arbetstid tillåter verksamheten att möta månatliga och säsongsvariationer. I och med en ökad decentralisering utformas de exakta villkoren för minskningen av arbetstiden och dess förläggning genom förhandlingar på lokal nivå.

Sysselsättningseffekter av arbetstidsförkortningen från 40 till 37 timmar per vecka uppskattade av arbetsgivarsidan pekar på att mellan 36 000 och 54 000 nya arbetstillfällen skapades. Arbetstagersidan uppskattade däremot att förkortningen räddade eller skapade mellan 189 000 och 194 000 arbetstillfällen. Enligt den tyska motsvarigheten till AMS, IAB, visar beräkningar att under perioden 1983-1992 har det skapats drygt tre miljoner nya arbetstillfällen och ungefär en miljon av dessa anses ha uppkommit som en följd av genomförda arbetstidsförkortningar inom olika branscher.

Danmark

I Danmark finns ingen lagstiftning om arbetstidens längd och förläggning. Arbetsmarknadens huvudorganisationer har centralt avtalat om att veckoarbetstiden skall vara 37 timmar. Sedan ett par år tillbaka finns en försöksverksamhet med tjänstledighet i olika syften. Modellen intar också en plats i den svenska debatten om olika medel att minska arbetslösheten. Även den s.k. sopåkarmodellen har rönt viss uppmärksamhet i Sverige.

”Orlov” eller arbetsbyte

Den danska modellen med sabbatsår är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i form av tjänstledighet, som riktar sig till sysselsatta löntagare över 25 år vilka är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassan. Tjänstledigheten kan även beviljas arbetslösa. Den tjänstledige måste vid starten för tjänstledigheten och under hela perioden vara ansluten till en statligt godkänd arbetslöshetskassa. Den som vill ta tjänstledigt måste ha varit sysselsatt på arbetsmarknaden i minst tre år. Tjänstledigheten överenskomms mellan arbetstagaren och arbetsgivaren och kan vara upp till ett år. Det statliga bidraget till den tjänstledige utgör för fullt försäkrade upp till 70 procent av ersättningen från arbetslöshetskassan (fr.o.m. den 1 april 1997 60 procent). Tjänstledigheten i samband med sabbatsår är en försöksverksamhet som löper ut i mars 1999. Syftet är bl.a. att så långt möjligt tillsätta de lediga tjänsterna med

arbetslösa. Det danska försöket är således en annan form av arbetstidsförkortning än den tyska, nämligen att arbetstiden ses i ett yrkeslivsperspektiv.

Möjligheten till tjänstledighet har från 1 januari 1994 till april 1996 utnyttjats av omkring 311 000 personer. Merparten av dessa, cirka 195 000, använde ledigheten till studier och barntillsyn. Av de som använde ledigheten till studier var 60 procent arbetslösa och 2/3 kvinnor. Den stora merparten av de som använde ledigheten till barntillsyn är kvinnor, cirka 90 procent. Av de som använde ledigheten till barntillsyn var 44 procent arbetslösa. (Orlov - evaluering af orlovsordningerne, 1996)

Sopåkarmodellen

I Århus inleddes 1994 ett lokalt försök med arbetsdelning. Tre heltidsanställda gavs möjlighet att dela sina arbeten med en arbetslös. Systemet fungerade på så sätt att de tre lönerna slogs ihop med den arbetslöses A-kasseersättning. De gemensamma inkomsterna delades därefter i fyra lika delar. Uppdelningen gav dessa fyra en nästan hel inkomst, samt ledigt var fjärde vecka. Modellen skapade inte nya arbetstillfällen, men bjöd in människor som stod utan arbete till delaktighet i arbetslivet. Försöken avslutades i.o.m. årsskiftet 1995/96 då den danska regeringen genomförde en åtstramning gällande bestämmelserna för tjänstledighet med betalning. De nya reglerna innebar att det inte längre var möjligt att ta ut tjänstledighet för kortare tid än tretton sammanhängande veckor.

Nederländerna

I Nederländerna finns ett gemensamt samarbetsorgan för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer; Stichting van de Arbeit. Denna organisation utformar bl.a. rekommendationer till arbetsmarknadens parter angående innehållet i kollektivavtal. I september 1993 publicerade organisationen en sådan rekommendation med syftet att öka förutsättningarna för deltidsarbete samt skapa en ökad flexibilitet i arbetstidens förläggning och omfattning.

Genom att på lokal nivå genomföra olika typer av arbetsdelning, beroende på den faktiska situationen i olika sektorer och branscher, hoppas man att förutsättningarna för en högre sysselsättning ökar. Samtidigt skulle flexibiliteten inom företaget förbättras. Möjligheter bör ges åt individen att både förlänga och förkorta sin arbetstid beroende på

arbetstagarens behov. Över livscykeln är det troligt att dessa behov skiftar och följaktligen bör arbetstagaren ges möjlighet att påverka sin arbetstid. Stichting van de Arbeit uppmanar parterna till en positiv inställning till denna förändring eftersom både verksamheten och arbetstagaren gynnas av en ökad flexibilitet, under förutsättning att en rätt balans mellan önskemålen kan uppnås. På kort sikt kan dessa rekommendationer uppfyllas genom att öka möjligheterna till deltidarbete. Under de senaste tiotals åren har deltidarbetet ökat betydligt i Nederländerna och i ett internationellt perspektiv är nu andelen deltidarbetande mycket hög.

Stichting van de Arbeit rekommenderar vidare att arbetsmarknadens parter inför regler i kollektivavtalen som medger arbetstagarens rätt att i så stor utsträckning som möjligt få sitt önskemål om arbetstider tillgodosett, vare sig det gäller en tillfällig eller permanent förändring.

4.5 Arbetstidsregleringar i kollektivavtal

Vi kan till att börja med konstatera att arbetstidsförhållandena på den svenska arbetsmarknaden till stora delar bestäms genom kollektivavtal, vars bestämmelser om arbetstid i varierande grad avviker från arbetstidslagens regler. Avvikelser från arbetstidslagen är som tidigare nämnts möjliga genom att lagen är dispositiv till förmån för kollektivavtal som slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Den arbetstid som är reglerad i de olika kollektivavtalen är som regel betydligt kortare än vad som följer av arbetstidslagen. Undantagsvis förekommer längre arbetstid än vad som följer av arbetstidslagen. Som vi tidigare påpekade var det först genom 1970 års arbetstidslag som lagstiftningen kom att omfatta en större del av arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadens parter förfogar således över arbetstidslagen. Lagstiftaren har angivit i lagen att rätten att disponera arbetstidslagen tillkommer den centrala arbetstagarorganisationen. I vissa fall tillkommer denna rätt även den lokala arbetstagarorganisationen. De avvikelser från arbetstidslagen som får göras genom lokala avtal är dock begränsade i tid. De kan gälla högst en månad från avtalets ingående. De centrala arbetstagarorganisationerna överför ofta genom kollektivavtal sin rätt till de lokala arbetstagarorganisationerna. De fackliga organisationerna kan vidare genom en intern befogenhetsfördelning i praktiken ge den lokala fackliga organisationen en ställning som ger

den en rätt att fungera som central facklig organisation vad avser rättigheter enligt arbetstidslagen.

Arbetstiden är en av de viktigaste frågorna för arbetsmarknadens parter att reglera i kollektivavtal. Skälen till detta är den starka och långa tradition av kollektivavtal som finns inom området samt frågornas principiella och materiella betydelse. Till de principiella hör naturligtvis hälso- och skyddsaspekterna, men även frågor om arbetsorganisation, kompetensutveckling, jämställdhet och rättvisa hör samman med arbetstidsfrågor. Till de materiella hör kopplingen till lön och ersättning samt lönebildningen. Som ersättning för en viss förläggning av eller längd på arbetstiden och arbetspassen, förekommer i kollektivavtal en lång rad olika ersättningar och kompensation på annat sätt, t.ex. kompensationsledighet eller sänkt arbetstid.

Förhandlingar och överenskommelser på detta område utgör ofta en helhet vars olika komponenter bl.a. är lön, lönesystem, särskilda ersättningar, semester och andra ledighetsförmåner, pensionsvillkor samt arbetstidens längd och förläggning. Kollektivavtalen förändras fortlöpande och det kan vara svårt och är kanske meningslöst att plocka ut och analysera en del av anställningsvillkoren utan att samtidigt se helheten och hur de tillkommit. Att delar av anställningsvillkoren tillkommit efter arbetsmarknadskonflikter ökar svårigheterna till jämförelser och bedömningar.

Genom möjligheter till avvikelser från lagen är således arbetstidsfrågor av stor betydelse för arbetsmarknadens parter både på central och lokal nivå. Vi skall i avsnitt 4.4.1 närmare studera arbetstidens reglering i centrala kollektivavtalsbestämmelser, för att i avsnitt 4.5 ge exempel på vad möjligheten att på lokal nivå genom kollektivavtal genomföra nya arbetstidsmönster har medfört på olika arbetsplatser.

4.5.1 Kollektivavtalsreglerade heltidsmått

Det finns många exempel på heltidsmått reglerade i kollektivavtal. Vi skall nedan ange några exempel. Det finns till en början anledning att peka på en skillnad mellan hur veckoarbetstiden anges i lagen och hur den definieras i kollektivavtal. Medan arbetstidslagen anger veckoarbetstiden till 40 timmar brukar kollektivavtalen avse arbetstid per helgfri vecka. Enligt de beräkningar som gjordes av Utredningen om mer flexibla regler för arbetstid och semester (SOU 1992:27) motsvarar de fasta och rörliga helgdagar som infaller under året i genomsnitt 80

timmar. Om de 80 timmarna läggs ut över årets drygt 52 veckor förkortas veckoarbetstiden med ca 1 timme och 30 minuter, till ca 38 timmar 30 minuter. Enligt arbetstidslagen tas enbart hänsyn till infallande helgdagar vid beräkning av övertid genom att ledigheten vid övertidsberäkning likställs med fullgjord ordinarie arbetstid respektive jourtid.

Kollektivavtal som har 40 timmar per helgfri vecka som ordinarie arbetstid har således en egentlig ordinarie arbetstid på 38 timmar och 30 minuter i genomsnitt per vecka.

För anställda inom kommuner och landsting anges den ordinarie arbetstiden för merparten anställda som i genomsnitt 40 timmar per helgfri vecka. För anställda med arbetstid förlagd även till antingen sön- och helgdag eller helgdag är arbetstiden beräknad på ett annat sätt. T.ex. har sjuksköterskor och barnmorskor med denna arbetstidsförläggning en arbetstid på i genomsnitt 38 timmar och 15 minuter per vecka. För t.ex. vårdpersonal inom landsting som omfattas av Svenska kommunalarbetareförbundets (Kommunal) kollektivavtal är arbetstiden sedan 1989 förkortad till i genomsnitt 37 timmar per vecka. Det senare gäller också ofta genom lokala överenskommelser med Kommunal för anställda inom kommuner med liknande arbetsuppgifter och arbetstidsförläggning.

Det kan vara av intresse att här uppmärksamma den skillnad i kollektivavtalsreglerad arbetstid som föreligger mellan bl.a. sjuksköterskor och t.ex. undersköterskor. Dessa två grupper arbetar inom samma verksamhet, ofta sida vid sida, men sjuksköterskornas kollektivavtalsreglerade arbetstid överstiger undersköterskornas med en timme och en kvart. Det torde vara så att medan undersköterskorna i avtalsförhandlingar valde att driva krav på en förkortad arbetstid, prioriterade sjuksköterskorna en högre lön framför en lägre arbetstid. En liknande prioritering gjordes i 1995 års avtalsförhandlingar där bl.a. sjuksköterskornas pensionsålder höjdes till 65 år för att möjliggöra ett ökat löneutrymme. Det kan tilläggas att vid de centrala förhandlingarna 1988 valdes olika lösningar för de kollektivavtal som Kommunal träffade med Landstingsförbundet och Kommunförbundet. Medan de förra valde att genom ett centralt kollektivavtal som gäller samtliga landsting fastställa en arbetstidsförkortning för samtliga berörda arbetstagare, träffade Kommunförbundet ett centralt kollektivavtal där ett löneutrymme angavs. De lokala parterna fick rätt att bestämma på vilket sätt detta löneutrymme skulle användas, t.ex. som en arbetstidsförkortning för vissa arbetstagare.

För läkare gäller att de kan ha en individuellt fastställd arbetstid, s.k. särskild arbetstid, utöver den arbetstid som följer av de allmänna arbetstidsreglerna i kollektivavtalet. Någon begränsning av hur många timmar som kan ingå i den särskilda arbetstiden finns inte i avtalet.

För heltidsanställda brandmän och annan personal inom den kommunala räddningstjänsten, finns olika arbetstidsbestämmelser. Antingen är tjänstgöringstiden 42 timmar i genomsnitt per vecka i delat dygn om två tjänstgöringspass utan måltidsraster eller 48 timmar i genomsnitt per vecka i dygnstjänst (24 timmar per pass). Angivna tjänstgöringsmått är en sammanvägning av ordinarie arbetstid och jourtid. Den effektiva tjänstgöringstiden får ej överstiga 10 respektive 12 timmar per tjänstgöringspass.

För en merpart av kommunanställda personliga assistenter och anhörigvårdare är den ordinarie arbetstiden för en heltidsanställd fastställd till i genomsnitt 40 timmar per vecka. Innefattar arbetet tillsyn av barn eller vuxen som inte kan ta vård om sig själv och som arbetstagaren lever i hushållsgemenskap med, får den ordinarie arbetstiden uppgå till i genomsnitt 52 timmar per vecka. Arbetstagaren är härutöver skyldig att tjänstgöra om arbetsgivaren finner särskilda skäl härtill.

Avtalet mellan Metall och Verkstadsföreningen fastställer arbetstiden till 40 timmar per helgfri vecka i genomsnitt per år. Vid skiftarbete är heltidsmättet mellan 34 timmar och 38 timmar per vecka. Avtalet innehåller även en arbetstidsförkortning med 12 minuter per vecka under 1995 och ytterligare 12 minuter under 1996, förutom för de som arbetar skift. Avtalet innebär ingen skyldighet att förändra arbetstids-scheman, i stället läggs tiden ihop till kompensationsledighet som läggs ut efter överenskommelse mellan arbetstagare och arbetsledning.

Liknande avtal finns mellan exempelvis Industrifacket och Almega Industri och Kemiförbundet för anställda inom explosivämnesindustrin. Den ordinarie arbetstiden är i genomsnitt 40 timmar per helgfri vecka eller 2012 timmar per år. Vid kontinuerligt treskiftsarbete, dvs. då arbete pågår utan uppehåll, är arbetstiden i genomsnitt 1768 timmar per år. Vid kontinuerligt tvåskiftsarbete samt vid intermittent två- och treskiftsarbete är arbetstiden i genomsnitt 38 timmar per helgfri vecka.

Anställda inom Posten som berörs av SEKOs avtalsområde har sedan 1995 en arbetstid på 39 timmar och 30 minuter per helgfri vecka. Statsanställda med kontorsarbete har en arbetstid på 39 timmar och 45

minuter per helgfri vecka. För anställda inom försäkringsbranschen är arbetstiden 38 timmar och 45 minuter per helgfri vecka. Vidare är heltidsmättet i Banktjänstemannaförbundets avtal 38 timmar och 30 minuter per helgfri vecka och enligt Försäkringsanställdas förbunds avtal 39 timmar och 45 minuter.

Mellan Svenska Kommunförbundet och lärarförbunden har tecknats ett avtal som innebär att för lärare som huvudsakligen undervisar är den reglerade arbetstiden 1360 timmar, som skall förläggas till de 194 dagar då läraren är tjänstgöringsskyldig. Eftersom lärare sammantaget har samma årsarbetstid som andra anställda är resterande arbetstid s.k. förtroendearbetstid. Detta är således ett exempel på arbetstid med verksamhetsår som begränsningsperiod - årsarbetstid.

Avslutningsvis kan vi tillägga att vi endast har tagit del av ett kollektivavtal där arbetstiden överensstämmer med arbetstidslagens bestämmelser om 40 timmar i veckan (PAN 95 Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare). De avvikelser från arbetstidslagen som förekommer i kollektivavtalen innebär främst att arbetstiden i kollektivavtal regleras per helgfri vecka, vilket innebär en faktisk arbetstid på 38 timmar och 30 minuter i genomsnitt per vecka. Kollektivavtalen innehåller också att arbetstiden är bestämd till ett mindre antal än 40 timmar.

4.6 Nya arbetstidsmönster

Vi skall i detta avsnitt ge en kortfattad beskrivning av de erfarenheter som gjorts vid de svenska arbetsplatser där arbetstiden genom kollektivavtal har förkortats och där en större flexibilitet i förläggningen av arbetstiden har genomförts. Förändringen i arbetstidens längd har ibland genomförts i form av försöksverksamhet och har på flera arbetsplatser kombinerats med eller förutsatt en ökad flexibilitet i förläggningen av arbetstiden.

Vi kommer inledningsvis att utifrån verksamhetens och individens behov diskutera bakgrunden till den kortare arbetstiden och den ökade flexibiliteten eller, som vid många arbetsplatser är fallet, kombinationen av de två möjligheterna. Motiven till förändrade arbetstidsmönster skiljer sig ofta beroende på typen av verksamhet. Därutöver finns skillnader i arbetsmarknadsparternas motiv. Vi kommer därför att särskilt studera vilka faktorer som har föranlett förändringen i arbets-

tidsmönster. Enligt kommittédirektiven skall vi redovisa resultaten av de svenska försök med arbetstidsförkortning och flexibel arbetstid som har genomförts under senare tid och då särskilt studera de aspekter som enligt direktiven skall belysas.

Ett flertal företag och organisationer planerar eller har inlett olika försök med arbetstidens längd och förläggning. Försöksverksamheten är emellertid ganska ny och enligt den rapport (bilaga 9) som bl.a. redovisar utvärderingar vid olika försöksverksamheter, ger de fåtal formella utvärderingar som genomförts inga entydiga besked om resultaten. Vi kommer dock i största möjliga mån att i enlighet med våra kommittédirektiv analysera effekterna på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, jämlikheten, konkurrenskraften, arbetets organisation och välfärden. Som underlag för vår analys har vi även information från arbetsmarknadsparterna samt erfarenheter från våra arbetsplatsbesök och vår seminarierie.

4.6.1 Bakgrund

Verksamhetens behov

Vi har i kapitel 2 redogjort för vissa utvecklingsdrag i samhälle och arbetsliv utveckling senare år. Som nämnts där, bidrar en rad faktorer till att skapa nya förutsättningar för ekonomin och det ständigt förändrade arbetslivet är för många människor ofta omtumlande. Som exempel kan nämnas den tekniska utvecklingen som kontinuerligt möjliggör nya sätt att producera. Stora investeringar i maskiner och anläggningar har lett till en alltmer kapitalintensiv produktion inom tillverkningsindustrin och verksamhetens behov har följaktligen förändrats därefter. För att tillverkningen skall vara lönsam ställs i dag allt högre krav på ett effektivt utnyttjande av dessa investeringar, vilket för många verksamheter motiverar längre drifts- och öppettider.

Parallellt med utvecklingen mot en allt mer kapitalintensiv produktion, kan vi även iaktta framväxten av en betydande tjänstesektor. Det faktum att tjänster inte kan lagras utan måste produceras i samma stund som de efterfrågas i kombination med anpassningen till kundernas behov, innebär ofta längre drift- och öppettider liksom krav på en ökad flexibilitet inom verksamheten.

Individens behov

Sedan 1970-talet lönearbetar allt fler kvinnor. Nästan lika många kvinnor som män förvärvsarbetade 1995. För att kvinnor och män skall ha möjlighet att kombinera förvärvsarbete och ansvar för hushåll och barn, ställer nu individen allt högre krav på en ökad flexibilitet.

Sverige har under 1900-talet utvecklats från att huvudsakligen vara ett jordbrukarsamhälle till ett modernt industrisamhälle. Den ekonomiska tillväxten har under långa perioder varit mycket hög och de kontinuerliga välfärdsökningar som kommit individen till godo har delvis tagits ut i form av en ökad fritid. Trots att de senare årens ekonomiska klimat har varit betydligt mindre gynnsamt och på så vis reducerat möjligheterna till välfärdsökningar i form av en generellt kortare arbetstid, har samhällsutvecklingen lett till en önskan från såväl verksamheten som individen om en flexiblare och i vissa fall kortare arbetstid.

Även om inga generella arbetstidsförkortningar har genomförts under senare år har arbetstidslagets dispositiva natur gjort det möjligt att träffa kollektivavtal på det lokala planet om arbetstidens längd och förläggning, förutsatt att avtalet godkänns av central arbetstagarorganisation. Inom ramen för gällande kollektivavtal träffas även enskilda avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare om exempelvis oreglerad arbetstid. Utvecklingen har således på det lokala planet tagit sig uttryck i en rad försöksverksamheter och vi kommer inledningsvis att närmare studera de motiv som föranlett försöksverksamheten inom offentlig och privat sektor. Vi vill påpeka att de försök som har inletts eller skall påbörjas inom den offentliga sektorn ofta har initierats genom eller till följd av politiska beslut.

Även ur miljöaspekter skulle en ökad flexibilitet kunna leda till positiva effekter, bl.a. genom arbete på distans vissa dagar i veckan. Flexiblare arbetstider skulle även kunna leda till en minskad trafik vid rusningstider.

4.6.2 Offentlig sektor

Motiv inom den offentliga sektorn

Arbetsmiljön har en självklar inverkan på arbetstagarens välbefinnande och motivation att arbeta och har på så vis betydelse även för verksamhetens produktion. Det är givetvis svårt att peka ut vissa specifika

sektorer där arbetet är särskilt betungande, men i den offentliga sektorn har argument som rör arbetsmiljön inom sjukvården, äldreomsorgen samt inom tandvården lett till att ett antal försök med förkortad arbetstid har inletts. En stor andel av de anställda på dessa arbetsplatser är kvinnor och arbetet är ofta fysiskt och psykiskt tungt. Konsekvenserna blir ett ökat antal arbetsskador och en högre sjukfrånvaro, framför allt i form av ett större antal långtidssjukskrivningar. Ytterligare problem för verksamheten uppstår då personalomsättningen ökar.

De försöksverksamheter som vi har studerat visar också att det främsta motivet till förkortad arbetstid inom offentlig sektor är att motverka psykisk och fysisk belastning i arbetet. I Kiruna kommun var målsättningen just att genom en minskad arbetsbelastning för de anställda inom hemtjänsten kunna trygga personalförsörjningen. På Södertälje sjukhus var avsikten att använda den förkortade arbetstiden för friskvård och personalutveckling. Förutom problemet med personalförsörjning motiverades en arbetstidsförkortning vid psykiatriska kliniken i Karlskrona av kostnadsskäl eftersom långtidssjukfrånvaron här utgjorde en betydande kostnad.

Vid tandvårdscentralen i Sätilla ses försöket att införa en 30-timmarsvecka med bibehållna löneförmåner som en möjlighet till ökad jämställdhet. Klinikchefen menar att kvinnor under lång tid har arbetat deltid för att få tiden att räcka till både löne- och hemarbete, medan männen främst av traditionella skäl har fortsatt att arbeta heltid. Förvaltningsledningen anser att de deltidsarbetande kvinnorna skulle kunna stärka sin position i familjen genom den inkomstförstärkning som följer av en arbetstidsförkortning. Vidare finns "en tanke om att dagens informationssamhälle kräver mer tid av individen för att hänga med i utvecklingen".

Vi kan även konstatera att kostnadsbesparande syften ofta ligger till grund för de flexibla arbetstidsmodeller som har införts. Vid exempelvis Ljungby lasarett ses en minskad överlappning av de olika passen som ett mer flexibelt sätt att använda personalen samtidigt som kostnaderna kan minskas. Inom sjukvården pågår ett generellt förändringsarbete i syfte att hitta arbetstidslösningar så att verksamhetens behov på bästa sätt kan tillgodoses. Den traditionella arbetstidsmodellen har förändrats i riktning bort från en i vissa avseenden rigid schemaläggning. En flexibel arbetstid har enligt Spri [Spri och Landstingsförbundet (1995)] idag införts på så många vårdkliniker runt om i landet att den räknas som en del av vårdens nya arbetstidsmodeller.

En förbättrad service för patienterna genom ökade öppettider är enligt motiven till arbetstidsförkortningen för tandvårdskliniken i Mullsjö en förutsättning för kliniken att behålla vårdvolymen. Förlängda öppettider gör i sin tur att lokalbehovet minskar. Ett delegerat arbetssätt där tandsköterskorna tar över många av de traditionella tandläkaruppgifterna gör att tandläkartiden kan minskas och arbetssättet effektiviseras. Rationaliseringarna och förändringarna i kombination med en minskade efterfrågan på vård utgör bakgrunden till förslaget om en ändring i arbetstiderna på kliniken i Mullsjö. Här torde det alltså vara effektiviseringarna i sig i kombination med den minskade efterfrågan som har lett till ett minskat personalbehov. Arbetstidsförkortningen till 35 timmar per vecka med full lönekompensation ses här som ett alternativ till att säga upp personal.

Förutom en önskan att minska arbetsbelastningen för de anställda, fanns även vid arbetstidsreformen i Kiruna kommun ett sysselsättningsmotiv. Vid tiden för införandet av den kortare arbetsdagen för de heltidsanställda utgjorde en utbredd deltidarbetslöshet ett allvarligt problem. Samtidigt som heltidsmättet genom kollektivavtal sänktes för de heltidsanställda, erbjöds därför de deltidarbetande som så önskade att förlänga sin arbetstid till högst sex timmar per dag, vilket motsvarar det nya heltidsmättet.

Resultat inom den offentliga sektorn

Välfärden

Vi kan till att börja med konstatera att de resultat som redovisas i de fåtal utvärderingar som genomförts, till stor del beror på syftet med den enskilda försöksverksamheten. Inom den offentliga sektorn var problemen före införandet av den kortare arbetsdagen till betydande del relaterade till arbetsmiljön. En förkortad arbetstid har ur de anställdas synpunkt vid många av arbetsplatserna setts som en möjlighet att minska belastningen för personalen och på så vis förbättra arbetstagarnas hälsa och välbefinnande. Utgångspunkten för de utvärderingar som har genomförts är följaktligen att se till resultaten vad beträffar just dessa aspekter. Vid ett flertal arbetsplatser har den kortare arbetsdagen också medfört en rad positiva hälsoeffekter. Generellt verkar det som om införandet av det nya arbetstidsmönstret har lett till en ökad trivsel hos personalen. I Kiruna kommun har enligt uppgifter i bilaga 9 även en oförändrad eller förlängd arbetstid resulterat i en varaktigt lägre sjukfrånvaro, färre arbetsskador och en lägre personalomsättning.

Arbetsorganisation, kostnader och produktivitet

Utifrån verksamhetens synpunkt har ett mer flexibelt arbetstidsmönster framför allt syftat till att minska kostnader och göra verksamheten mer effektiv. En förändrad organisation av arbetet har vid polisen i Farsta även lett till att kraven på chefernas planeringsförmåga har ökat. Samtidigt har även en bättre service för allmänheten uppnåtts genom att verksamhetsbehoven nu styr förläggningen av arbetstiden. Organisationen har vidare förändrats i det att ansvarsfördelningen och kommunikationen mellan chef och medarbetare har blivit tydligare.

Vid beslut om att införa nya arbetstidsmönster har även finansieringen varit föremål för diskussion i samband med möjligheterna till en effektivare och mindre kostsam organisation. Framför allt när det gäller införandet av en arbetstidsförkortning med lönekomensation har behovet av särskilda anslag aktualiserats. En förutsättning för försöksverksamheten har vid vissa arbetsplatser varit att projektet sker inom den befintliga budgeten. Förhoppningen har dock varit att det nya arbetstidsmönstret skall föra med sig positiva effekter i form av en ökad produktivitet och att verksamheten därigenom kan uppväga de kostnadsökningar som följer av en arbetstidsförkortning och då särskilt om den genomförs med full lönekomensation. Birgitta Olsson vid Stockholms universitet menar att merkostnaderna för arbetstidsförkortningen i Kiruna kommun, som framför allt utgörs av ökade lönekostnader, understiger de kostnadsbesparingar förvaltningen beräknas göra eftersom sjukfrånvaron kraftigt minskat och antalet arbetsskador blivit färre.

I samband med arbetstidsförkortningen vid psykiatriska kliniken i Karlskrona genomfördes en samhällsekonomisk utvärderingen av projektet. Utvärderingen tar hänsyn till effekterna för alla inblandade parter: landstinget, försäkringskassan, arbetslöshetskassan, staten, kommunerna, de anställda och patienterna. Till skillnad från resultatet i Kiruna kommun ansågs enligt utredarna en övergång till sex timmars arbetsdag i detta fall inte ekonomiskt försvarbart med hänsyn till de kostnadsförändringar som reformen inneburit för de inblandade parterna.

Försöket vid psykiatriska kliniken i Karlskrona upphörde 1995 på grund av höga kostnader. Orsaken till det högre kostnadsläget var framför allt att de planerade besparingar som Landstinget räknat med som en effekt av en lägre sjukfrånvaro uteblev. Det totala resultatet för inledningsåret 1994 blev visserligen tillfredsställande med en sjunkan-

de sjukfrånvaro. Efter det att projektet pågått under sex månader bröts emellertid trenden. Därefter steg sjukfrånvaron under 1995 till en nivå som överskred den redan höga nivån ett år före projektets början.

Genom att effektivisera verksamheten vid införandet av arbetstidsförkortningen, bland annat genom ett bättre utnyttjande av lokaler, har man vid Tandvårdscentralen i Sätilla och Tandpolikliniken i Åmål trots den förkortade arbetstiden uppnått förlängda öppettider och på så vis ökat tillgängligheten för patienter. Samtidigt kan genom de längre öppettiderna den tekniska utrustningen utnyttjas bättre.

Inom sjukvården är arbetsdagen ofta uppbyggd kring ett antal överlappande pass. Det är genom att minska omfattningen av överlappningstiderna vid bl.a. Södertälje sjukhus men även vid Tandvårdscentralen i Åmål som en effektivisering av organisationen har underlättats och en produktivitetsökning möjliggjorts. Denna typ av rationalisering torde dock inte vara genomförbar inom alla delar av vården. Ett flertal lands-ting har sedan ett antal år tillbaka effektiviserat verksamheten, bl.a. genom att minska överlappningstiderna, i syfte att minska kostnader och möjligheten till ytterligare sådan rationalisering är därmed liten.

Vid de arbetsplatser som har infört ett system med friare arbetstidsförläggning är ett minskat övertidsuttag kanske det mest generella resultatet. SCB har infört ett flexibelt system för att på ett mer effektivt sätt kunna följa variationer i statistikleverenser. Det nya arbetstidsmönstret har resulterat i ett minskat övertidsuttag med ca. 30 procent. Även vid andra arbetsplatser med friare arbetstidsförläggning har övertiden minskat. Vid Polisen i Farsta halverades kostnaden för övertiden och vid försöksverksamheten vid vägstationen i Edsbyn har mycket positiva resultat uppnåtts. Vid en jämförelse mellan vägstationerna i Edsbyn och motsvarande enhet i Bollnäs framkom att Bollnäs hade 1800 timmar i övertid medan Edsbyn inte hade någon övertid alls. Kostnadsbesparingar förknippade med en minskad övertid har även åstadkommit vid Yrkesinspektionen i Göteborgsdistriktet och vid Kvinnokliniken i Lund.

Sysselsättning och jämställdhet

I Kiruna kommun utgjorde som tidigare nämnts en utbredd deltidsarbetslöshet ett allvarligt problem. För 30 deltidsarbetslösa av de totalt 224 vårdbiträden som omfattades av försöket, innebar arbetstidsreformen en möjlighet att gå upp i arbetstid, motsvarande det nya heltidsmåttet på sex timmar per dag. På så vis har reformen i Kiruna medfört

positiva sysselsättningseffekter. Vid en bedömning av försöksverksamheten har emellertid konstaterats att kommunen samtidigt har sparat in fem vårdbiträdestjänster och två arbetsledartjänster. Ur ett sysselsättningsperspektiv torde reformen således ha medfört positiva effekter för en del av de som redan arbetade på arbetsplatsen och önskade gå upp i arbetstid, men knappast några effekter på nyanställningar.

Förutom de sysselsättningseffekter som följde av arbetstidsreformen i Kiruna och Mullsjö har enligt vår vetskap inga sysselsättningseffekter dokumenterats. Som vi tidigare påpekade beror dock redovisningen av resultaten till stor del på syftet med den enskilda försöksverksamheten. Samtidigt har försöksverksamheten endast i enstaka fall utvärderats formellt och vid vissa arbetsplatser har försöksverksamheten ännu ej påbörjats.

Ur jämställdhetsperspektiv pekar polismyndigheten i Stockholms stad på den fördel som det för deltidsarbetande innebär att till följd av den ökade flexibiliteten i arbetstidens förläggning kunna gå från deltid till heltid. Därmed kan de kvinnliga poliserna, som till stor del är deltidsarbetande, få tillgång till kompetensutveckling och ökade karriärmöjligheter. Vidare menar de kvinnliga poliserna att de genom möjligheten att arbeta heltid känner en större delaktighet och de anser det positivt att inga särskilda hänsyn längre måste tas till dem p.g.a. deltidsarbetet.

Möjlighet till inflytande

Möjligheten att själv kunna påverka sin arbetssituation torde spela en betydande roll för hälsa och välbefinnande. Individens rätt att själv påverka sin arbetstid har enligt det material som vi har tagit del av inte särskilt uppmärksammats i utvärderingarna. Ett undantag utgör det erbjudande som de anställda inom Växjö kommun har tagit ställning till. Enligt en idé som kommunstyrelsens förhandlingsutskott i år presenterat, skulle den enskilde inför kommande löneförhandlingar erbjudas ett val mellan kortare arbetstid eller höjd lön. Det är inte aktuellt att sänka sin lön utan enbart att avstå från en löneökning. Möjligheter finns till kombinationer av löneökning och arbetstidsförkortning. Av de 5 500 anställda inom Växjö kommun har 125 personer valt en kortare arbetstid framför en höjd lön. Av dessa 125 är 75 kvinnor, cirka 50 procent lärare och drygt 90 procent heltidsanställda. Uppgifterna framgår av Växjö kommuns rapport från augusti 1996. Detta exempel torde således utgöra ett undantag, eftersom det vid övriga studerade försöksverksamheter inte har funnits något val för de heltidsanställda. Vid de övriga arbetstidsförkortningar som har genom-

förts har samtliga berörda heltidsanställda fått en sänkning av sin arbetstid.

4.6.3 Privat sektor

Motiv inom den privata sektorn

Inom den privata sektorn har endast ett fåtal företag infört en kortare arbetsdag. Liksom i den offentliga sektorn finns behovet av en ökad driftstid i syfte att öka lönsamheten. Vi diskuterade ovan i avsnitt 4.3 betydelsen av att så långt som möjligt utnyttja de investeringar som företaget gjort i bl.a. maskinpark. Vid AWJ i Nyköping och Mekanotjänst i Järvsjö har en kombination av förkortad arbetstid och arbete i skift genomförts i syfte att just förlänga driftstiden och därigenom öka lönsamheten. Vid Mekanotjänst i Järvsjö infördes kombinationen av skiftarbete och arbetstidsförkortning även i syfte att behålla en viss produktionsnivå. Vid SKF i Göteborg var motivet till en arbetstidsförkortning inledningsvis att öka servicen på centrallagret för att kunna ha utleveranser dygnet runt. Vidare ansågs den kortare arbetsdagen ge större möjligheter för de anställda att utvecklas vid sidan av arbetet samt att lättare klara av familjelivet.

Liksom i den offentliga sektorn har nya arbetstidsmönster i den privata sektorn inte i första hand införts i syfte att öka sysselsättningen. Eftersom det inom många verksamhetsområden inte längre går att producera för lager på grund av konkurrens och svängningar i efterfrågan kan nya arbetstidsmönster göra det möjligt för företaget att vid vikande orderingång förhindra uppsägningar. Det ligger därför ofta både i verksamhetens och personalens intresse att anpassa arbetstiden efter variationer i efterfrågan. Ett exempel på en sådan strategi är den arbetstidsförkortning som Sandvik Coromant genomförde vid Gimoverken för 750 anställda. Anledningen var att arbetsbristen ansågs ha uppkommit till följd av lågkonjunktur och inte som en följd av rationaliseringar eller strukturomvandling. Det nya arbetstidsmönstret sågs som en möjlighet att behålla personalen i företaget och är en del i utvecklingen mot ett allmänt ökat intresse för personalplanering. Det är till betydande del den alltmer kunskapsintensiva produktionen som har lett till detta ökade intresse. Även vid Scania i Oskarshamn var syftet med arbetstidsförkortningen att behålla värdefull kompetens inom företaget. Det finns en rad andra exempel på företag som planerar ett flexibelt arbetstidsmönster i syfte att anpassa verksamheten efter variationer i efterfrå-

gan och orderingång: Ovako Steel, Procordia Food, Danisco Sugar samt Husqvarna AB.

Det är dessutom kostsamt för företagen att anställa och säga upp och vid SKFs centrallager genomfördes en arbetstidsförkortning dels för att undvika dessa kostnader, dels för att företaget under perioder av anställning och uppsägningar tappar marknadsandelar. Då behov finns att minska produktionen sätter ett flertal företag i stället in ökade utbildningsinsatser, t.ex. SKF och Sandvik Coromant i Gimo.

Enligt de uppgifter som vi har fått, är hälsomotivet inte lika starkt uttalat inom den privata sektorn som i den offentliga. Ett flertal företag, däribland Lundhags i Åre, hoppas emellertid att ett flexibelt arbetstidsmönster där individen får ett större inflytande över sin egen arbetstid kommer att medföra en rad positiva effekter i form av bl.a. en lägre sjukfrånvaro.

Resultat inom den privata sektorn

Inom den privata sektorn är många försöksverksamheter endast på ett planeringsstadium och vid de försöksverksamheter som har inletts, är den formella utvärderingen ännu ej slutförd. Vi kommer därför att begränsa resultatbeskrivningen under rubriken resultat inom den privata sektorn till de effekter som rapporterats. Vi kommer dock att speciellt redogöra för de arbetstidsmodeller som genomförts vid SKFs centrallager samt vid Skandiabanken. Vid dessa arbetsplatser tillämpas arbetstidsmodeller där ersättning för obekvämt arbetstid utgår i form av en arbetstidsförkortning i stället för kontant ersättning.

Produktion och konkurrens fördelar

Ett flertal företag uppnådde goda resultat av nya arbetstidsmönster. Bland annat vid Gimoverken fick den nya arbetstidsförläggningen en rad positiva effekter. Eftersom man under lågkonjunkturen 1992 inte hade friställt någon personal, fanns arbetskraften på plats då konjunkturen vände. Därmed kunde företaget omgående öka produktionen med 30 till 40 procent och på så vis uppnå en konkurrens fördel. Vidare kunde företaget undvika kostnader förknippade med omskolning genom att arbetskraften stannade kvar i företaget. Enligt uppgifter i bilaga 9 finns i dag tack vare införandet av det nya arbetstidsmönstret cirka 150 fler anställda vid Gimoverken än vad som annars varit fallet på företaget. Vid Scania i Oskarshamn kunde uppsägningar undvikas

under åren 1992 till 1993. Då företagets orderingång under 1994 steg, fanns kompetensen kvar inom företaget och även här kunde uppsägningar undvikas samtidigt som betydande konkurrensfördelar kunde uppnås.

Resultat vid AWJ

Ett av de få företag inom den privata sektorn som har infört en arbetstidsförkortning är AWJ i Nyköping. Arbetstiden förkortades för tolv år sedan från åtta till sex timmar per dag för sex tryckare på företaget. I tryckeriet bedrivs verksamheten i skift sedan införandet av den kortare arbetstiden. På så sätt har driftstiden förlängts från åtta till tolv timmar. Tryckarna har betalt för sju timmar plus skiftersättning, vilket innebär att de tjänar ungefär lika mycket som de skulle ha gjort om de arbetat åtta timmar. För AWJ är denna modell företagsekonomiskt lönsam eftersom företaget har kunnat uppnå en ökad produktivitet genom att införa skiftgång. Exempelvis har genomströmningen av arbeten ökat. Raster sker nu i form av naturliga avbrott vilket också påverkar produktiviteten i positiv riktning.

Vi resonerade i avsnitt 4.3.1 kring huruvida en ökad produktivitet medför behov av nyanställningar eller inte. Som vi tidigare nämnde dämpar en produktivitetsökning verksamhetens kostnader för en lägre driftstid och ökar därmed möjligheterna till ökad sysselsättning. Samtidigt minskar emellertid behovet av nyrekryteringar. AWJ har ökat personalstyrkan med 30 procent de senaste två åren, men företagets VD Hans Molander anser inte att det kan tillskrivas arbetstidsförkortningen utan i stället en ökning av efterfrågan på den utbildning företaget bedriver för arbetslösa. Vi konstaterar att det finns ett behov av ytterligare empirisk forskning gällande sambandet mellan produktivitetsökningar och sysselsättning.

Arbetstidsmodeller vid Centrallagret vid SKF och Skandiabanken

På centrallagret vid SKF i Göteborg pågår ett försök med förkortad arbetstid för kontinuerligt skiftarbete. Arbetstiden för den här typen av femskift är normalt 36 timmar i veckan till skillnad från 40-timmarsveckan som gäller för de med ordinarie dagarbetstid. Utöver förkortningen till 36 timmarna utgår normalt ekonomisk ersättning för obekvämt arbetstid. I och med den nya arbetstidsmodellen har ersättningsystemet påtagligt förändrats. Försöket innebär att den ekonomiska ersättningen helt byts ut mot en ytterligare arbetstidsförkortning till 30 timmar per vecka. De anställda arbetar i snitt längre än åtta timmar

per arbetspass, vilket ger 13 arbetsdagar per månad mot normalt 20. Försöket pågår under resten av 1996 och vid årsskiftet skall en utvärdering genomföras. Denna skall se till effekterna ur verksamhetssynpunkt, men även till hur de anställda har upplevt försöksverksamheten.

Skandiabanken är en telefonbank som för att tillgodose kundernas behov har långa öppettider, 06.00-24.00. Av bankens 64 anställda berörs 24 personer av arbetstid på kvällar och helger. Arbetstidsmodellen går ut på att dessa 24 personer arbetar 22 timmar i snitt per vecka och betalas motsvarande 88 procent av en heltidslön. Inte heller här erhålls ersättning för arbete på kvällar och helger i ekonomisk form utan som en arbetstidsförkortning.

4.6.4 Avslutande kommentarer

Vi har i detta avsnitt studerat olika aspekter kring den försöksverksamhet med nya arbetstidsmönster som har påbörjats eller kommer att inledas på en rad olika arbetsplatser i Sverige. Motiv och resultat har granskats i de fall där formella utvärderingar har funnits tillgängliga. Vi vill emellertid avslutningsvis lyfta fram en del av de aspekter som inte behandlas i de utvärderingar som har genomförts.

Vi har med tanke på kommittédirektiven haft särskild anledning att granska sysselsättningseffekterna vid de olika arbetsplatserna samt att se till vilka slutsatser som kan dras utifrån resultaten. Enligt det material som vi har tagit del av har motivet endast i ett fall varit att skapa nyanställningar. Vid försöksverksamheten i Stockholms stad skall nämligen i utvärderingar tas hänsyn till om nya arbetstillfällen möjliggjorts. Däremot har syftet på vissa arbetsplatser varit att minska deltidsarbetslösheten genom att ge möjligheten till de deltidsanställda att förlänga sin arbetstid. Resultaten verkar genomgående vara positiva i det att de förut deltidsarbetslösa genom att förlänga sin arbetstid har fått del av en ytterligare inkomstförstärkning utöver den de erhållit genom att heltidsmättet sänkts. Det bör påpekas att arbetstidsförkortningarna har genomförts inom små enheter, exempelvis en avdelning på ett sjukhus, och därmed berört endast ett fåtal anställda. Arbetskraften inom dessa små enheter har också varit mycket homogen och på så vis utbytbar. Ett exempel är hemtjänsten i Kiruna kommun där samtliga som berörs av reformen är vårdbiträden. En ytterligare aspekt är att de deltidsarbetslösa arbetstagarna redan är på plats och därför inte behöver flytta för att göra sig tillgängliga för anställning. Dessa förutsättningar torde utgöra starka begränsningar och försvårar därmed

möjligheterna till att generalisera sysselsättningseffekter av denna art till samhällsnivå.

Möjligheten för de deltidanställda att förlänga sin arbetstid leder oss också till frågan vad som är att betrakta som en arbetstidsförkortning. Den så kallade arbetstidsförkortningen i Kiruna kommun innebar i praktiken att 57 personer ökade sin arbetstid, medan reformen för 144 personer innebar en oförändrad arbetstid. Endast 23 vårdbiträden minskade sin arbetstid, vilket medförde att den faktiskt arbetade tiden inom hemtjänsten ökade. Vi vill därför peka på vikten av att skilja mellan faktisk och avtalad arbetstid. Heltidsmättet sänktes visserligen från åtta till sex timmar per dag, men för närmare 90 procent av de anställda innebar arbetstidsförkortningen i Kiruna kommun en förlängd eller oförändrad arbetstid.

Med anledning av det faktiska utfallet i Kiruna kommun vill vi här framhålla vikten av en kritisk granskning av sambandet mellan hälsa och arbetstid. Är det en förkortad arbetsdag som har fått positiva effekter på de anställdas hälsa och välbefinnande, eller är det i stället en förlängd arbetstid som medfört positiva hälsoeffekter? Kanske är sambanden betydligt mer komplicerade än så. Det är troligt att hälsa och välbefinnande påverkas av en stort antal faktorer. För många har det säkert ett positivt värde att betraktas som heltidsarbetande. Försöket med en förkortad arbetstid vid psykiatrikliniken i Karlskrona tyder på att andra aspekter spelar en betydande roll. Enligt de uppgifter som vi har tagit del av minskade sjukfrånvaron vid kliniken redan under första kvartalet 1994 när den interna diskussionen om försöket var som mest intensiv, alltså redan innan arbetstidsförkortningen införts. Som vi redan har redovisat ökade sjukfrånvaron under perioden med kortare arbetstid. Uppgiften tyder snarare på att arbetstagarna fick känslan av att ha inflytande över sin arbetssituationen och att det i sig medförde positiva effekter. Vi anser att dessa motstridiga uppgifter i kombination med avsaknaden av formellt genomförda utvärderingar, aktualiserar behovet av en vetenskaplig granskning av de försöksverksamheter som pågår.

Vid de arbetstidsförkortningar som vi har studerat har de deltidanställda behandlats på i princip tre olika sätt. I vissa fall har deras arbetstid minskat i proportion till sänkningen av det ordinarie heltidsmättet, vilket har medfört att deras sysselsättningsgrad, mätt som andel av motsvarande heltidsanställd, varit oförändrad. I andra fall har arbetstiden för de deltidanställda varit oförändrad vilket inneburit att deras sysselsättningsgrad ökat. Vid en sänkning av arbetstidsmättet för

den heltidsanställda från 8 till 6 timmar ökar den deltidsoanställdas sysselsättningsgrad i ett sådant fall med 33 procent. En månadsavlönad som arbetar 4 timmar per dag har om heltidsmättet är 8 timmar en lön som är 50 procent av en heltidsanställd och 66,7 procent om heltidsmättet är 6 timmar. Det tredje typfallet innebär att de timmar som på grund av arbetstidsförkortningen bortfaller för heltidsanställda och deltidsoanställda med hög sysselsättningsgrad fördelas på de redan deltidsoanställda. Rätten för individen att välja mellan ökad fritid och högre lön torde i praktiken endast förekomma i det senare fallet eftersom parterna i avtal reglerar hur ett sänkt heltidsmätt skall påverka arbetstiden för de deltidsoanställda.

Ett flertal försöksverksamheter med förkortad arbetstid pågår eller skall inledas inom den offentliga sektorn. Inom den privata sektorn har däremot endast ett fåtal försök med en kortare arbetsdag påbörjats. Skillnaderna mellan privat och offentlig sektor är betydande, bl a vad gäller konkurrensförhållanden, men även till viss del beträffande fördelningen av andelen kvinnor och män inom respektive sektor. Det kan inte uteslutas att resultaten av försöksverksamhet inom sektorerna skulle skilja sig med avseende på mäns och kvinnors arbetssituation, men i avsaknad av empiri är det idag svårt att uttala sig om utfallet.

4.7 Övertiden i Sverige

4.7.1 Bakgrund

I enlighet med kommittédirektiven skall vi analysera de långsiktiga konsekvenserna av alternativa arbetstidsförkortningar, där en allmän arbetstidsförkortning är ett tänkbart sätt att förkorta den genomsnittliga faktiska arbetstiden. En lagstadgad begränsning av övertidsarbetet utgör en annan möjlighet att under vissa förutsättningar påverka den genomsnittliga faktiska arbetstiden. Vi skall i detta avsnitt närmare studera de möjliga effekterna av en övertidsbegränsning. Vidare skall vi se till vad effekten i praktiken kan tänkas bli med tanke på arbetsmarknadsparternas rätt att träffa överenskommelser om arbetstidsfrågor, däribland rätten att komma överens om ett större övertidsuttag än vad som följer av lagens 200 timmar. Denna rätt har sannolikt inverkan på effekterna av en reglerad sänkning av övertidsgränsen. Vidare har vi valt att belysa den nuvarande övertidsregleringen i lag och avtal, ut-

vecklingen under senare tid samt skillnader i övertidsarbete med avseende på samhällssektor, kön och ålder.

Att åstadkomma en arbetsdelning genom en begränsning av övertidsuttaget har särskilt uppmärksammats på senare tid, inte minst på grund av det kraftigt ökade övertidsuttaget bland svenska företag i en tid som präglas av hög arbetslöshet. Ökningen förknippas främst med högkonjunkturen 1994-95. Övertidsuttaget är dock högre än det var under liknande högkonjunkturår på 1970- och 1980-talet.

I tabell 4.2 och 4.3 redovisas utvecklingen av antalet övertidstimmar som andel av antalet faktiskt arbetade timmar. SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU) visar att övertidsarbetet i hela ekonomin motsvarade 1,8 procent av den faktiska arbetstidsvolymen 1992, var uppe i 2,3 procent två år senare och motsvarade 2,2 procent 1995. Övertidsvolymen inom den offentliga sektorn uppgick till 1,4 procent 1994 och var dubbelt så hög bland privat anställda, 2,8 procent, samma år. Vad gäller antalet utförda övertidstimmar per person har enligt bilaga 8 endast en marginell ökning förekommit och huvudförklaringen till det ökade övertidsarbetet under 1990-talet är att fler anställda arbetade övertid åren 1994 och 1995 än de två åren dessförinnan. Uppgifterna i tabell 4.3 där utvecklingen under första halvåret 1995 och 1996 redovisas, visar på ett i stort oförändrat övertidsuttag inom offentlig och privat sektor.

Tabell 4.2 Andel övertid av faktiskt arbetade timmar, anställda, procent

	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	1,3	1,2	1,4	1,4
Privat sektor	2,2	2,4	2,8	2,7
Totalt	1,8	1,9	2,3	2,2

Källa: SCB och egna beräkningar

Tabell 4.3 Andel övertid av faktiskt arbetade timmar, anställda, procent

	1995		1996	
	1:a kv	2:a kv	1:a kv	2:a kv
Offentlig sektor	1,4	1,0	1,3	1,1
Privat sektor	2,7	2,0	2,7	2,0
Totalt	2,2	1,7	2,2	1,7

Källa: SCB och egna beräkningar

Övertidsarbete är således enligt statistiken vanligare inom den privata sektorn än den offentliga. År 1994 arbetade enligt uppgift knappt 13 procent av privat anställda övertid medan drygt 6 procent av arbetstagarerna inom den offentliga sektorn utförde övertidsarbete.

Uppgifter om övertidsuttagets ökningstal och volym bör tolkas med försiktighet eftersom andra faktorer som inte lätt låter sig mätas spelar en roll. Utöver det registrerade och betalda övertidsarbetet finns till exempel det övertidsuttag som i bilaga 8 beskrivs som det dolda övertidsuttaget och som i vissa fall troligtvis utgör en betydande del av det totala övertidsarbetet. Statistik från HUS (Hushållens ekonomiska levnadsförhållanden, Göteborgs universitet) visar att ungefär 15 procent av det totala övertidsarbetet utförs utan särskild ersättning.

Utvecklingen under de tre senaste decennierna pekar på att företagen i allt större utsträckning valt att möta topparna i sin produktion genom ett högre uttag av övertidsarbete. Industrins användning av övertid har också ökat under lågkonjunkturer. Detta kan enligt författarna till bilaga 8 tolkas som att företagen även har behov av övertidsarbete när efterfrågan på deras produktion är minimal, dvs. att det finns ett "övertidsgolv" som motsvarar den lägsta möjliga övertid som företagen kan tänka sig att ta ut under en viss period.

4.7.2 Övertidsreglering i lag

Enligt arbetstidslagen är övertid den arbetstid som överstiger den ordinarie arbetstiden. Lagen skiljer mellan tre övertidskategorier: allmän övertid, ytterligare övertid och nödfallsövertid. Allmän övertid kan tas ut när det finns särskilt behov av ökad arbetstid. Den får inte överskrida 48 timmar under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad. Det högsta uttaget är 200 timmar under ett kalen-

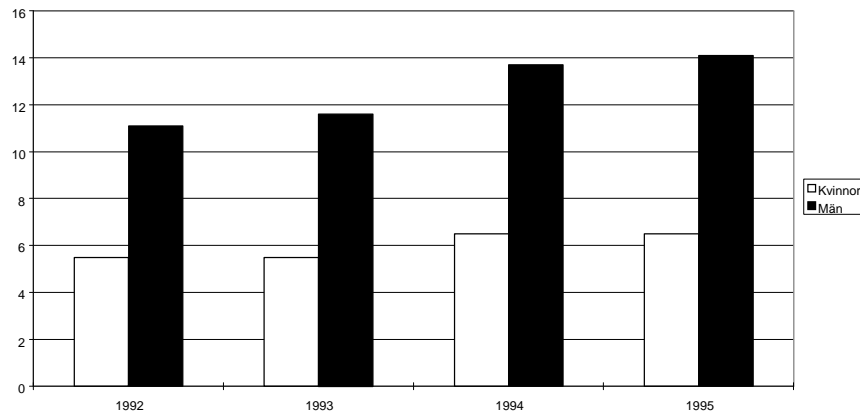
derår. Enligt lagen kan ytterligare övertid förhandlas fram genom antingen centrala eller lokala kollektivavtal. Frågan om ytterligare övertidstimmar kan enligt nuvarande arbetstidslag utan begränsning regleras i kollektivavtal. Från och med den 23 november 1996 gäller emellertid en begränsning p.g.a. EG-direktivets 48-timmarsregel samt nya viloregler. I de fall förhandlingsparterna inte kan komma överens finns möjligheten att söka dispens hos Arbetarskyddsstyrelsen om högst 150 timmars ytterligare övertid under ett kalenderår. Den nyss nämnda begränsningen p.g.a. EG-direktivet gäller även dessa dispenser. Under 1990-talet har dock endast ett fåtal ärenden inkommit, motsvarande i genomsnitt fem till tio ärenden per år som sammanlagt berört mellan tio och tjugo anställda. Slutligen får övertid tas ut i den utsträckning som arbetsförhållandena kräver vid en naturkatastrof eller olyckshändelse. Tillstånd måste dock sökas från Arbetarskyddsstyrelsen för längre nödfallsövertid än två dygn från arbetets början.

4.7.3 Skillnader i övertidsarbete efter kön och ålder

Övertidsarbete är enligt undersökningar klart mansdominerat. Drygt dubbelt så många män som kvinnor arbetar övertid (bilaga 8). Under perioden 1992-1995 ökade förekomsten av övertid hos både män och kvinnor. Andelen män som arbetar övertid steg under perioden med tre procentenheter, från 11 procent 1992 till 14 procent 1995. Andelen kvinnor som arbetar övertid steg under samma period med en procentenhet, vilket innebär att 6,5 procent av samtliga kvinnor med anställning arbetade övertid under 1995. Uppgifterna redovisas i figur 4.1 nedan. Unga män i åldern 16-24 år arbetar mest övertid. 1995 arbetade de i genomsnitt en halv timme längre övertid per vecka än män mellan 25 och 54 år och 1,5 timmars längre övertid än män mellan 55 och 64 år. Skillnaden i utfall mellan män och kvinnor torde främst bero på det faktum att andelen kvinnor är större i den offentliga sektorn än i den privata. För män gäller det motsatta förhållandet. Om vi jämför skillnaden i övertidsuttag mellan offentlig och privat sektor (knappt 6 procent respektive drygt 13 procent) stämmer denna väl överens med skillnaden i övertidsarbete mellan kvinnor och män (6,5 procent respektive 14 procent).

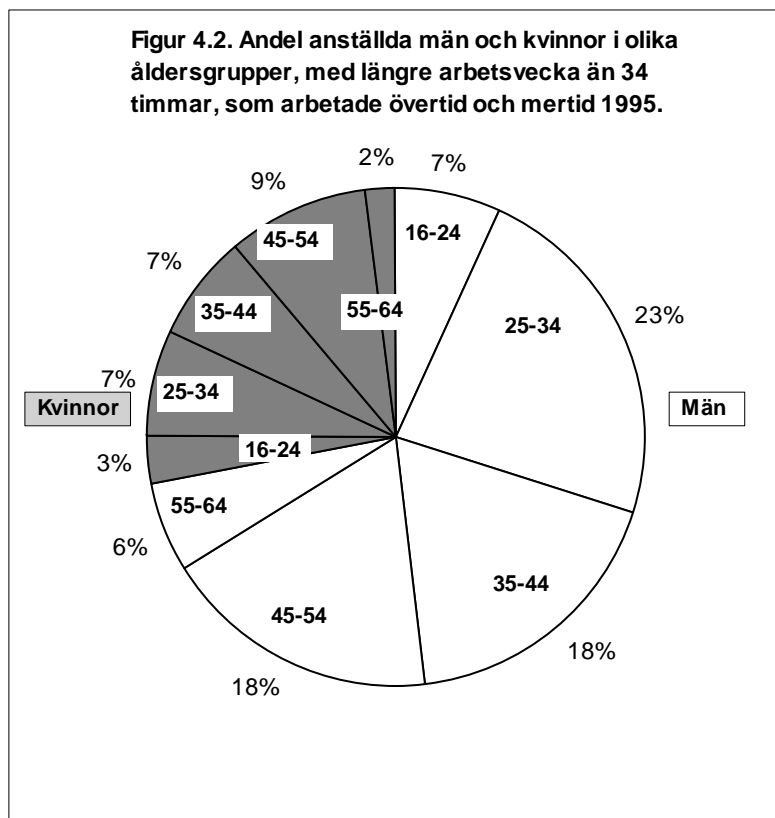
Figur 4.1

Andel män och kvinnor som arbetade övertid av antalet anställda 1992-1995. Procent



Källa: SCB/AKU

Hos både kvinnor och män är övertidsarbete minst förekommande bland de äldre arbetstagarna. År 1995 var män i åldern 25-34 mest benägna att arbeta övertid medan hos kvinnor var övertidsarbete samma år vanligast i åldersgruppen 35-44 år. Under högkonjunkturen 1994-95 ökade övertiden betydligt hos de yngsta arbetstagarna, från 8 till knappt 13 procent hos män mellan 16 och 24 år och från 5,9 till 7 procent hos kvinnor i samma åldersgrupp.



Källa: SCB/AKU

4.7.4 Studie av övertidsarbete

Bilaga 8 innehåller en statistisk undersökning som genomförts av Sveinn Agnarsson och Dominique Anxo i syfte att närmare karaktärisera de arbetstagare som arbetar övertid. I undersökningen söker författarna kartlägga några av de faktorer som inverkar på individens val att arbeta övertid och antalet övertidstimmar med utgångspunkt i data från 1993 års HUS-undersökning (Hushållens ekonomiska levnadsförhållanden, Göteborgs universitet). I modellen ingår en referensgrupp, mot vilken skillnader i ett antal faktorer registreras. Referensgruppen består av kvinnor i åldersgruppen 35-44 år. Dessa kvinnor har genomgått grundskoleutbildning och arbetar inom industrin. De resultat som modellen ger visar därför bland annat hur andra åldersgrupper, annan utbildning och arbete inom övriga branscher påverkar valet att arbeta övertid samt antalet övertidstimmar som individen arbetar. Vissa av resultaten är signifikanta, dvs. det går med viss säkerhet att påvisa en skillnad, antingen positiv eller

negativ, jämfört med referensgruppen. Bland de faktorer som enligt utfallet torde inverka på arbetstagarens val att arbeta övertid finns kön, ålder, medborgarskap, branschtillhörighet samt timlön.

Resultaten visar att män arbetar något mer övertid än kvinnor. Dessutom går det med ganska stor säkerhet att säga att övertidsuttaget varierar mellan olika åldersgrupper. Jämfört med den åldersgrupp på 35-44 år som utgör referensgruppen, arbetar enligt undersökningen löntagare mellan 25 och 34 år längre övertid medan de i den äldsta åldersgruppen, 55 år och äldre, arbetar färre övertidstimmar. Utfallen bekräftar AKU-undersökningarna att övertidsarbete är vanligast bland män mellan 25 och 44 år. Däremot kan det inte med säkerhet påvisas att vare sig civilstånd eller antalet barn i hushållet påverkar arbetstagaren i valet att övertidsarbeta. Resultatet visar emellertid på ett negativt samband i båda fallen, vilket pekar på att de arbetstagare som är samboende och har barn arbetar kortare övertid.

Att vara verksam inom en bransch som utbildning, sjukvård, rekreation och reparationer minskar enligt denna statistiska undersökning sannolikt övertidsuttaget jämfört med industrin. Anställda inom byggnadsindustri, handel, hotell och restaurant utför troligtvis också mindre övertidsarbete än arbetstagare inom industrin. Även medborgarskap torde spela en roll i sammanhanget och resultaten tyder på att invandrare arbetar mer övertid än svenskar. Den kontanta övertidsersättningen, timlönen, spelar en stor roll i valet att arbeta övertid. Resultatet tyder på att en höjning av timlönen med en procent nästan i samma proportion ökar övertidsarbetet, dvs. utbudet av övertidsarbete ökar när timlönen höjs.

4.7.5 Sysselsättningseffekter av en begränsning av övertidsarbete

I diskussionen om en lagstiftad begränsning av övertidsuttaget är det av intresse att fundera över hur en ändring av det lagstiftade övertidsutrymmet skulle påverka den faktiska övertidsvolymen och därigenom sysselsättningen. Det är även viktigt att ta hänsyn till vilka konsekvenserna blir för produktion och produktivitet samt att se till arbetsmarknadens funktionssätt. Dessa faktorer kan i sin tur påverka utvecklingen på arbetsmarknaden och möjligheterna till en ökad sysselsättning.

Konsekvenser av den dispositiva lagstiftningen

Eftersom arbetstidslagen är dispositiv kan arbetsmarknadens parter träffa avtal om en övertidsgräns som skiljer sig från den som anges i lagen. Alltså kan både lägre och högre gränser fastställas. Det framgår dock av bilaga 8 att skillnaden i praktiken är relativt liten. Det är troligt att bestämmelserna i flertalet kollektivavtal överensstämmer med, och i vissa fall underskrider, arbetstidslagens bestämmelse om att allmän övertid per anställd inte får överskrida 200 timmar per år.

Under förutsättning att lagen är dispositiv finns emellertid, som nyss nämnts, möjligheten att arbetsgivaren kan komma överens med arbetstagarna om ett högre övertidsuttag än vad som anges i lagen. Därutöver kan verksamhetens övertidsuttag utvidgas om kollektivavtal ger utrymme för s.k. kvittning. Detta innebär att om arbetstagaren tar ut övertidsersättningen i form av kompensationsledighet i stället för kontant ersättning, kan denne arbeta fler övertidstimmar per år än vad som anges i lag eller kollektivavtal. Slutligen har arbetsgivare och arbetstagare möjlighet att träffa avtal om att ge kompensation i form av en höjd månadslön i stället för särskild övertidsersättning. Detta sker genom att vissa kollektivavtal innehåller en klausul om att avtalets övertidsbegränsningar inte gäller vissa högavlönade och arbetstagare med okontrollerbar arbetstid. Enligt många avtal är möjligt även för andra arbetstagare att lösa in övertidsersättningen genom t.ex. högre månadslön.

Förekomsten av dessa tre möjligheter att tillämpa lagen gör att författarna till bilaga 8 har anledning att tro att den faktiska minskningen av övertidsarbetet inte skulle bli proportionell mot den lagstiftade sänkningen av övertidsgränsen.

Övertid och sysselsättning

Liksom i frågan om en lagstiftad generell arbetstidsförkortning leder till positiva sysselsättningseffekter, går åsikterna isär även i diskussionen om en övertidsbegränsnings möjlighet att skapa ökad sysselsättning.

Förslag till övertidsbegränsning har lagts fram i ett antal riksdagsmotioner under senare tid. Förespråkarna menar att det i nuvarande läge med hög arbetslöshet är motiverat att genomföra en begränsning av övertidsuttaget och att en sådan begränsning bör leda till en bättre planering av det ordinarie arbetet. Vissa menar att det rör sig om en

fördelningspolitisk fråga, där det gäller att fördela arbete från dem som i allt större utsträckning arbetar övertid till dem som är arbetslösa eller deltidsarbetande. En begränsning skulle enligt förespråkarna gynna deltidsarbetande kvinnor som önskar öka sin ordinarie arbetstid. I kombination med en höjd arbetsgivaravgift för arbetstid över gällande tak borde en övertidsbegränsning därutöver ge starka incitament att omvandla övertid till nya tjänster. Dessutom är en begränsning av övertidsuttaget för vissa en arbetsmiljöfråga, där förespråkarna menar att det stora övertidsuttaget utgör en förhöjd risk för arbetsskador och utbrändhet.

Å andra sidan finns det de som motsätter sig en lagstiftad begränsning av övertiden och som bland annat pekar på att de ekonomiska förutsättningarna inte talar för att en sådan begränsning skulle få några positiva sysselsättningseffekter. Bl.a. anses utbytbarheten mellan sektorer och även företag vara för låg. Exempelvis skulle en ytterligare begränsning av övertiden inom industrin inte gynna kvinnorna inom den offentliga sektorn. Svårigheter ligger även i utformandet av ekonomiska incitament, både när det gäller att tekniskt utforma incitamenten och genomförandet i praktiken. Vilka ekonomiska antaganden bör då tas i beaktande när det gäller att utröna effekten av en övertidsbegränsning?

I bilaga 8 redovisas några av de grundläggande förutsättningar som måste vara uppfyllda om en positiv effekt skall kunna uppnås. Till att börja med måste företaget vara villigt att bibehålla samma produktionsnivå som före införandet av övertidsbegränsningen för att åstadkomma en ökad sysselsättning. Det är inte självklart att så blir fallet. Företaget kan exempelvis tacka nej till en order. Om kostnaderna för att nyanställa är för höga är det möjligt att företaget i stället väljer en strategi med minskad produktion. Därutöver finns i vissa fall möjligheten för företaget att genom rationaliseringar motverka minskningen av det tillgängliga övertidsutrymmet, vilket också skulle minska behovet av nyanställningar.

Om man antar att produktionen förblir densamma som innan begränsningen av övertid genomfördes, att kostnaderna för att nyanställa är rimliga samt att möjligheterna till rationaliseringar inom företaget är begränsade borde förutsättningar för nyanställningar vara relativt goda. Ett krav är dock att företaget i fråga är tillräckligt stort för att en begränsning av övertiden sammantaget motsvarar så många timmar att den leder till en nyanställning. På små företag kan en övertidsbegränsning därmed medföra särskilda svårigheter.

Problemet med arbetskraftens utbytbarhet kvarstår emellertid. För att skapa nyanställningar krävs att de arbetstagare som arbetar övertid kan ersättas av lika kvalificerade arbetslösa personer. Vidare måste ännu en förutsättning som gäller arbetskraftens rörlighet vara uppfylld. För att ta vara på de arbetstillfällen som skulle kunna uppstå måste arbetstagarerna vara villig att flytta om den aktuella anställningen uppstår på annan ort. Sammantaget torde enligt vad som sägs i bilaga 8 de ovan beskrivna förutsättningarna utgöra starka begränsningar för möjligheten att skapa nyanställningar vid en lagstadgad övertidsbegränsning.

En övertidsbegränsning torde även få konsekvenser för arbetsutbudet. Även om nyanställning inte sker beroende på ovan nämnda faktorer finns möjligheten att de deltidssysselsatta kan öka sin arbetstid och gå upp till heltid eller längre deltid. Här torde kravet på homogenitet, dvs. utbytbarhet samt rörlighet inte ha samma avgörande betydelse eftersom den deltidssysselsatta redan befinner sig på arbetsplatsen.

4.8 Deltidsarbetslöshet

Vid diskussionen om arbetstidsförkortning och dess eventuella positiva effekter på sysselsättningen tänker man i första hand på nyanställningar. En positiv sysselsättningseffekt kan emellertid också innefatta att deltidssysselsatta minskar, dvs. att deltidssysselsatta som önskar kan utöka sin arbetstid. Man kan således reducera deltidssysselsatta även om man i övrigt inte observerar några nyanställningar. År 1995 utgjorde andelen deltidssysselsatta av samtliga arbetslösa 25 procent. Av de deltidssysselsatta var samma år 78 procent kvinnor. Huruvida en generell arbetstidsförkortning kan bidra till att minska deltidssysselsatta behandlas inte specifikt inom forskning om arbetstidsförkortning och sysselsättning. Till stor del torde effekterna av en arbetstidsförkortning på deltidssysselsatta bero på hur den enskilda arbetsplatsen påverkas, dvs om det skapas ett utrymme för de deltidssysselsatta att förlänga sin arbetstid. Det faktum att de redan är på plats talar för en sådan möjlighet, men samtidigt krävs det att arbetskraften på arbetsplatsen är utbytbar. En ökad utbytbarhet kan bl.a. åstadkommas genom att arbetsgivaren ger ökade möjligheter till kompetensutveckling.

Det finns exempel på selektiva arbetstidsförkortningar i Sverige där man har konstaterat att deltidssysselsatta har minskat och att även andra deltidssysselsatta har kunnat öka sin arbetstid. Det gäller främst vid arbetstidsförkortningar som har införts vid hemtjänsten i Kiruna

kommun och vid psykiatriska kliniken i Karlskrona. En bieffekt är dock att lönekostnaderna har stigit i samband med försöken till följd av att de deltidsanställda har full lönekompensation för det sänkta heltidsmålet. Detta har i kombination med en oförändrad sjukfrånvaro ökat belastningen av landstingens budget och till följd av detta har exempelvis arbetstidsförkortningen vid psykiatriska kliniken i Karlskrona upphört av kostnadsskäl.

En arbetstidsförkortning som inte har några positiva sysselsättningseffekter i form av nyanställningar men bidrar till att minska deltidsarbetslösheten skulle kunna medverka till att minska samhällets kostnader för arbetslösheten och därmed påfrestningarna på socialförsäkringssystemet. Möjligheten till att få arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet inskränktes dock från och med den 1 januari 1996. Ändringen innebär att möjligheten att uppbära utfyllnadsersättning jämsides med en tillsvidareanställning på deltid begränsats. Deltidsarbetslösheten utgör dock inte enbart ett samhällsekonomiskt problem. Den privatekonomiska aspekten innebär att stora krav ställs på samhället att finna lämpliga åtgärder.

4.9 Valfärdsaspekter på en arbetstidsförkortning

Vi har i avsnitt 4.3.2 konstaterat att medan de empiriska studierna ger ett mer skiftande resultat, är det inte möjligt att utifrån existerande teoretisk forskning om sambandet mellan arbetstidsförkortning och sysselsättning förorda en generell arbetstidsförkortning. Det kan emellertid finnas andra mer välfärdsgrundade motiv till att införa en kortare arbetstid, inte minst med tanke på att hushållens sammanlagda hem- och lönearbete har ökat. Motiv såsom en ökad fritid och jämställdhet är viktiga delar av en höjd livskvaliteten för de anställda och som i sig skulle kunna motivera en arbetstidsförkortning. Människan behöver fysisk och mental vila för att ha tid att utveckla sina personliga intressen, engagera sig i familjelivet, utbilda sig, delta i kulturellt liv och i samhällsaktiviteter. Detta kan lättare möjliggöras genom kortare arbetstid, vilket således kan antas vara ett eftersträvansvärt mål för många anställda.

4.9.1 Arbetstidens längd och hälsa: vilka är sambanden?

Vi har tidigare i avsnitt 4.1.1 nämnt att veckoarbetstiden genom 1919 års arbetstidslag begränsades till 48 timmar. Motiven till lagstiftningen var framför allt hänsyn till arbetstagarens hälsa och sociala behov. I efterföljande arbetstidslagar har hälsoaspekten inte på samma sätt betonats. I stället har arbetsreformer främst motiverats med ekonomiska och sociala motiv samtidigt som skyddsaspekter i allt högre grad har tillgodosetts genom arbetarskydds- och arbetsmiljölagstiftning.

Kortare arbetstid

Vi har uppdragit åt professor Torbjörn Åkerstedt vid Statens institut för psykosocial miljömedicin att genom en sammanställning av studier peka på eventuella samband mellan arbetstidens längd och hälsa. Ett stort antal studier beträffande effekterna av skiftarbete har genomförts, bl.a. visar resultaten på sociala störningar av skiftarbete, framför allt när det gäller kvinnor. Troligtvis drabbas kvinnor i detta avseende hårdare än män p.g.a. deras större ansvar för familjen. I övrigt finns mycket få forskningsresultat med systematisk jämförelse mellan män och kvinnor.

Enligt uppgifter i bilaga 12 har ytterst få studier genomförts av hälsa och förkortad arbetstid och de forskningsresultat som finns är inte entydiga och ofta av dålig kvalitet. Det tycks heller inte finnas några resultat som uttryckligen visar på negativa hälsoeffekter av långa arbetspass, i varje fall inte i grupper med bra arbetsförhållanden och under förutsättning att tillräcklig tid för återhämtning ges. Vi har tidigare redovisat några av de resultat som framkommit i samband med försöksverksamheten vid olika arbetsplatser i Sverige, där studier av arbetstidsförkortningar inom vården har visat en mycket positiv inställning bland de anställda. De utvärderingar som har genomförts visar emellertid inga entydiga effekter på frånvaro eller andra hälsovariabler. I bedömningen av dessa försöksverksamheter måste dessutom beaktas att de anställda fått full lönekompensation och i vissa fall en utökad arbetstid. Vidare har vi redan i avsnitt 4.6.4 kunnat konstatera svårigheten i att isolera effekten av en kortare arbetstid på hälsan.

Inflytande över arbetstiden

Vi nämnde i avsnitt 4.6.4 i samband med diskussionen kring försöksverksamheten även betydelsen av arbetstagarens inflytande över sin

arbetssituation. Enligt den forskning som presenteras i bilaga 9, framgår det att på de arbetsplatser där personalens kunskaper och erfarenheter utnyttjas och erkänns som viktiga tillgångar, ökar både effektiviteten och trivseln. Detta stöds av den forskning som kartlagts på kommitténs uppdrag. Studierna visar att den största enskilda faktorn bakom en positiv inställning till arbetstiden är graden av upplevt inflytande. Inställningen till arbetstiden är enligt dessa studier den faktor som har den närmaste kopplingen till inställningen till arbetssituationen i sin helhet.

4.9.2 Jämställdhetsaspekter

Vi nämnde i inledningen till detta kapitel att en kortare arbetsdag skulle kunna bidra till ökad jämställdhet. I debatten hävdas bl.a. att männen skulle ta ett större ansvar för hemarbetet om de minskar den tid de ägnar åt förvärvsarbete, dvs. lönearbetstid. En kortare arbetsdag skulle även öka förutsättningarna för kvinnor att i större utsträckning arbeta heltid. I dag lönearbetar män vanligtvis heltid medan kvinnor oftare arbetar deltid. Enligt förespråkarna för en arbetstidsförkortning skulle en rad positiva effekter kunna uppnås, förutom att männen skulle ta ett större ansvar för hemarbetet. Kvinnor och män skulle bli mer jämställda på arbetsmarknaden samtidigt som kvinnorna ges möjlighet att i större utsträckning bli ekonomiskt oberoende.

En förutsättning torde emellertid vara att en arbetstidsförkortning också leder till att arbetstiden för heltidsarbetande män minskar, men även att de deltidsarbetande kvinnorna inte samtidigt sänker sin arbetstid. Den senaste lagstadgade arbetstidsförkortningen av generell karaktär trädde i kraft 1973. Enligt uppgifter i bilaga 10 påverkades männens lönearbetstid i hög grad av denna sänkning. Även kvinnors lönearbetstid sänktes, dels som ett resultat av arbetstidsförkortningen, dels som ett resultat av att andelen deltidsarbetande ökade. Sett över tiden verkar det också som om kvinnors och mäns medelarbetsstid följer varandra. Ett skäl till detta skulle kunna vara att det finns ett samband mellan heltidsarbetstiden och deltidsarbetstiden. Detta torde i så fall innebära att en arbetstidsförkortning för de heltidsanställda även leder till en arbetstidsförkortning för de deltidsanställda. Anita Nyberg påtalar i sin rapport till kommittén att en förutsättning för att deltidsarbetande kvinnor verkligen skall kunna öka sina lönearbetstider och på så sätt få en möjlighet att försörja sig själva, är att en eventuell koppling mellan heltids- och deltidsarbete upphävs.

En lagstadgad arbetstidsförkortning avser en sänkning av den avlönade arbetstiden. Denna utgör emellertid endast ungefär hälften av den tid som totalt ägnas åt arbete. Resten ägnas åt hemarbete där merparten utförs av kvinnor. Enligt bilaga 10 står kvinnor för cirka 60 procent av det oavlönade arbetet och 40 procent av det avlönade.

En mängd faktorer påverkar den tid som ägnas åt hemarbete. En av de viktigare faktorerna är dock omfattningen av lönearbetet. Kvinnor som lönearbetar heltid, använder mindre tid till hemarbete än andra kvinnor. Däremot tycks det inte vara någon skillnad mellan kvinnor som deltidsarbetar och kvinnor som inte lönearbetar. Det förefaller också som om män med kortare lönearbetstid i någon mån ägnar mer tid till hemarbete än andra män. Däremot behöver det inte betyda att männens hemarbetstid ökar p.g.a. att kvinnor ägnar mer tid till lönearbete och mindre till hemarbete. Det finns studier som tyder på att detta samband finns, men de flesta studier visar att mäns hemarbetstid är densamma, oavsett om kvinnan lönearbetar heltid eller inte lönearbetar alls. Det tycks emellertid finnas ett samband mellan löne- och hemarbete för såväl kvinnor som män - ju mer lönearbete, desto mindre hemarbete. En minskning av lönearbetstiden innebär däremot inte att all denna tid används till hemarbete. Merparten ägnas åt fritidsaktiviteter, bl.a. TV-tittande samt sömn och vila.

Lönearbetets omfattning torde således ha en viss effekt på hemarbetstiden. Vi har dock anledning att tro att också andra faktorer spelar en roll. Framför allt verkar det som om förändringar i efterfrågan på "manliga" respektive "kvinnliga" arbetsuppgifter påverkar kvinnor och mäns hemarbetstid. Enligt bilaga 10 har kvinnors hemarbetstid sedan 50-talet minskat något, möjligtvis med undantag för heltidsarbetande kvinnor. Den tid som männen ägnar åt hemarbete har däremot ökat. Denna ökning medför emellertid inte automatiskt att männen övertar arbetsuppgifter som betraktas som kvinnliga, även om kvinnors lönearbetstid förlängs. Det är snarare sannolikt att de ägnar mer tid åt vad som betraktas som manliga sysslor. Efterfrågan på männens tjänsteproduktion i hushållet - underhåll och reparationer - har också ökat i takt med att allt fler har villa, sommarstuga, bil och båt. Det är därför naturligt att den tid som ägnas underhåll och reparationer har ökat. Kvinnornas minskade tidsanvändning kan tillskrivas ett ökat lönearbete, men också att vissa arbetsuppgifter såsom sömnad, matlagning och disk inte längre efterfrågas i samma utsträckning. I vissa fall har kraven sänkts, vilket sannolikt gäller städning.

Det faktum att kvinnorna fortfarande utför merparten av hemarbetet i kombination med den manliga normen att arbeta heltid gör det svårt för kvinnor att på lika villkor konkurrera med män på arbetsmarknaden. För att kvinnor och män skall kunna delta på jämställda villkor både i familjen och på arbetsmarknaden, måste arbetslivet förändras.

Kortare arbetstid för de heltidsanställda skulle framför allt minska männens lönearbetstid och därmed öka deras möjligheter att ägna tid åt hushållsarbete och att utveckla nära relationer till sina barn. Det skulle också öka kvinnors möjligheter att arbeta heltid. En större andel kvinnor skulle därmed kunna försörja sig på sin lön och på så vis vara ekonomiskt oberoende av mannen. Kvinnor torde också få en starkare anknytning till arbetsmarknaden, chansen till intern utbildning och befordran skulle öka samt löneutvecklingen förbättras. Därmed skulle även ersättning vid arbetslöshet, sjukdom och pensionering öka.

En sådan utveckling kräver dock enligt författaren till bilaga 10 att kvinnor och män utgör homogen arbetskraft, dvs. att kvinnor och män kan flytta fritt mellan olika arbetsuppgifter såväl på arbetsmarknaden som i hushållet. Så är inte fallet, åtminstone inte på kort sikt. Män och kvinnor finns i hög grad i på skilda arbetsmarknader och även hemarbetet är fördelat efter kön. En förkortning av normarbetstiden och mer likartade arbetstider inom de områden som domineras av kvinnor respektive män skulle möjligtvis göra det lättare för kvinnor och män att röra sig mellan olika delar av arbetsmarknaden. En sådan långtgående förändring torde dock endast vara möjlig på lång sikt.

4.10 Sammanfattande slutsatser

I detta kapitel har vi inledningsvis redovisat den historiska utvecklingen av svensk lagstiftning på arbetstidsområdet. Vi har även konstaterat att det inte ligger i vårt uppdrag att lägga förslag om en arbetstidsförkortning. Vidare har vi resonerat kring de ekonomiska effekterna av en kortare arbetstid på verksamhetsnivå samt även sett till de eventuella sysselsättningseffekterna på samhällsnivå av en generell arbetstidsförkortning.

Det är inte möjligt att utifrån teoretisk forskning om sambandet mellan arbetstidsförkortning och sysselsättning förorda en generell arbetstidsförkortning i syfte att öka sysselsättningen. De empiriska resultaten är däremot mer skiftande och i många europeiska länder där arbetstidsför-

kortningar har genomförts visar resultaten att effekterna på sysselsättningen i flera fall har varit positiva, om än lägre än förväntat. Vi kan därför inte utesluta att en förkortad arbetstid skulle kunna ge ett bidrag till att minska arbetslösheten.

Många människor ser en arbetstidsförkortning som en angelägen reform. Betydande välfärdsvinster skulle kunna uppnås, liksom en ökad fritid, mer utrymme för familj och vänner m.m. Förutsättningar för ett bättre samhälle skulle på så sätt kunna skapas.

Vi har även konstaterat att arbetstidsförhållandena på den svenska arbetsmarknaden till mycket stor del bestäms genom kollektivavtal. Lagstiftaren har bestämt att rätten att disponera arbetstiden tillkommer arbetsmarknadens parter och att arbetstidsfrågor, som en del av de totala anställningsvillkoren av tradition är ett ansvar som vilar på arbetsmarknadsparterna. Möjligheten för parterna att under vissa förutsättningar avtala om arbetstiden också på lokal nivå har medfört att nya arbetstidsmönster har införts på ett flertal arbetsplatser, både som en kortare och en mer flexibel arbetstid. Vi har genom rapporter, seminarier och arbetsplatsbesök studerat motiven till nya arbetstidsmönster och när möjlighet har getts, även resultaten.

Motiven till olika försöksverksamheter och avtalsbestämmelser skiljer sig radikalt mellan olika verksamheter och avtal, till stor del beroende på typen av verksamhet och de anställdas behov. Ur verksamhetssynpunkt förklaras valet av arbetstidsmodell till betydande del av att organisationen ställer olika krav beroende på typen av produktion, sektor, bransch m.m. Även arbetstagarnas behov skiljer sig från verksamhet till verksamhet. Motiven kan vara en strävan mot ökad jämställdhet, en förbättrad trivsel och hälsa eller kanske främst, ett ökat inflytande över sin arbetssituation. Arbetstagarens behov kan även variera över tiden beroende på i vilken fas i livet man befinner sig. Vid vissa arbetsplatser är inslag av kompetensutveckling en del av det nya arbetstidsmönstret. En ökad kompetens förbättrar arbetstagarens möjligheter på arbetsmarknaden och utgör också en förutsättning för en ökad rörlighet på arbetsplatsen. Vid ett ökat behov av arbetskraft kan detta leda till en högre sysselsättningsgrad för arbetstagaren, kanske en möjlighet att utöka en deltidstjänst till en heltidstjänst.

Det är en mycket komplex bild som framträder. Vid varje enskild avtalsförhandling är omfattningen och förläggningen av arbetstiden endast en del av överenskommelsen. Olika delar läggs ihop och ingår i en helhet som till betydande del är unik för en viss bransch eller viss

verksamhet. Vi kommer därför till slutsatsen att kollektiva förkortningar av arbetstiden främst bör vara en fråga för arbetsmarknadens parter. Vi menar att det kan finnas skäl för att arbetstiden allmänt sänks inom ramen för en balanserad löneutveckling. I avsnitt 7.2.4 återkommer vi till arbetsmarknadsparternas ansvar samt de skäl som talar för en sänkning av arbetstiden.

Enligt kommittédirektiven skall vi analysera såväl teoretiska som empiriska effekter av en arbetstidsförkortning. Vid de arbetsplatser där en kortare arbetstid har införts har dock effekterna endast i ett fåtal fall utvärderats. Direktivens frågeställningar besvaras sällan i de utvärderingar som har genomförts och dessa utgör därmed ett bristfälligt underlag. Därtill kommer att försöksverksamheten ännu är mycket begränsad. Att med ledning av de olika försöken och tillgängliga forskningsresultat söka svaren på direktivens frågeställningar om empiriska resultat är därför inte möjligt. Ett flertal frågor kvarstår beträffande effekterna av en kortare arbetstid på produktionen, produktiviteten, sysselsättningen, konkurrenskraften, arbetets organisation och välfärden.

Vi konstaterar att Rådet för Arbetslivsforskning beviljar finansiering av forskning inom området. Bl.a. pågår forskningsprojekt med anknytning till arbetstid och arbetsorganisation på Arbetslivsinstitutet. Vidare visar de rapporter som inkommit till kommittén och som redovisas i form av bilagor att det finns kunskaper inom området, men att ytterligare forskning är önskvärd. Vi föreslår därför att statliga medel inriktas mot en tvärvetenskaplig granskning av dessa frågor inom ramen för tillgängliga forskningsresurser. Vi föreslår också att staten stimulerar till ytterligare försök med kortare arbetstider på verksamhetsnivå och då erbjuder ett aktivt stöd från forskare under försöksperioden. Betydande fördelar i utvärderingsarbetet uppnås genom att forskarna deltar under försökens gång. I utvärderingarna av dessa bör beaktas om effekterna av företagsvisa eller branschvisa arbetstidsförkortningar kan utgöra underlag för parternas förhandlingar om arbetstidsförkortning eller ett framtida beslut om en generell arbetstidsförkortning.

I avsnittet 4.7 diskuterade vi de höga övertidsuttagen i Sverige under senare år. Enligt gällande lag är övertiden den enda möjligheten att genom variationer i arbetstid kunna möta ett större behov av arbetskraft. Enligt uppgifter i bilaga 8 torde det oavsett konjunkturläge alltid krävas en möjlighet till visst övertidsuttag för att kunna möta tillfälliga och snabbt uppkommande variationer i efterfrågan. Utöver variationer som beror på konjunkturen, har emellertid en trendmässig ökning skett

under senare år. Detta är ett resultat av att ett större antal människor arbetar övertid.

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten i Sverige är det av största vikt att, när så är möjligt, organisera verksamheten för att öka förutsättningarna för nyanställningar och för deltidsarbetande att förlänga sin arbetstid. Att minska deltidsarbetslösheten är också en stor jämställdhetsfråga, då en stor andel av de deltidsarbetande just är kvinnor. Vi anser därför att ett orimligt högt övertidsuttag inte får hämma möjligheterna till en ökad sysselsättning i form av nyanställningar eller höjd sysselsättningsgrad för deltidsanställda. Ett intressant resultat vid de olika arbetsplatser som har genomfört en ökad flexibilitet i arbetsförläggningen, är den generella minskningen av övertidsuttag. Vi kommer i kapitel 5 och 7 att utveckla vad en ökad flexibilitet i arbetsförläggning och omfattning kan få för konsekvenser för lagstiftningen om övertidsuttag. Vi kan även konstatera att de arbetstidsmodeller där ersättningen för en viss förläggning av arbetstiden utgår i form av förkortad arbetstid i stället för kontant ersättning borde kunna ge bättre förutsättningar för en ökad sysselsättning.

Vi har i avsnitt 4.9.2 resonerat kring sambandet mellan kortare arbetstid och hälsa. Det är inte möjligt att utifrån forskningsresultaten dra några slutsatser i detta avseende. Ytterst få studier har genomförts av hälsa och förkortad arbetstid och de forskningsresultat som finns är inte entydiga och ofta av otillräcklig kvalitet. En arbetstidsförkortning kan dock tänkas påverka andra delar av välfärden, bl.a. jämställdheten mellan män och kvinnor. Förutsättningarna för kvinnor att arbeta heltid torde öka och därmed skulle en större andel kvinnor kunna försörja sig på sin lön. På så vis skulle kvinnor även få en starkare anknytning till arbetsmarknaden samt ökade möjligheter till en bättre löneutveckling, intern utbildning och befordran. Därmed skulle även ersättningen vid arbetslöshet, sjukdom och pensioneringen öka. Män och kvinnor finns dock på olika arbetsmarknader. Andelen kvinnor är betydligt större inom den offentliga sektorn, medan männen i betydande utsträckning arbetar inom den privata sektorn. En minskad arbetstid inom den privata sektorn med mansdominerade yrken, betyder inte nödvändigtvis ökade förutsättningar för kvinnor att utöka sin arbetstid.