27 september 2002

Näringsdepartementet
YTTRANDE
Dnr 6-11-02

103 33 STOCKHOLM

Tid - för arbete och ledighet (SOU2002:58)
(Dnr N2002/6577/ARM)

Sammanfattning

Kommittén för nya arbetstids- och semesterregler (Knas) är en statlig utredning som avser att närmare analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av en kortare genomsnittlig arbetstid. Tidigare utredningar på området inkluderar bl.a. 1986-års s.k. Semesterkommitté, 1987- och 1995-års Arbetstidskommitté, samt den s.k. Arbetstidsgruppen 2000. Dessa utredningar har på olika sätt såväl belyst hur arbetstidens förläggning över tiden kan väntas påverka arbetstagare och arbetsgivare som uppskattat hur vissa mer eller mindre explicita förslag kan tänkas påverka den samhällsekonomiska utvecklingen i stort. De har även föreslagit hur det parlamentariska arbetet med arbetstidsfrågan ska bedrivas i framtiden.

Knas gav i slutet av 2001 Konjunkturinstitutet (KI) i uppdrag att analysera effekterna av att genom lagändring förkorta arbetstiden. De beräknings-alternativ som avsågs var en sänkning av veckoarbetstiden från 40 till 38 timmar under fyraårsperioden 2004-2007, en sänkning av veckoarbetstiden från 40 till 35 timmar under tioårsperioden 2004-2013, och en fem dagars förlängd ledighet 2004-2007 (antingen inom ramen för den redan existerande semesterlagen eller inom ramen för en ny lag om betald ledighet). Det förslag om kortare arbetstid som under sommaren 2002 sedan föreslogs i delbetänkandet ”Tid – för arbete och ledighet” tar avstamp i det sistnämnda alternativet ovan avseende en ny lag om betald ledighet. Förslaget innebär en ny lagstiftning om minskad arbetstid genom utökad ledighet och ändrad lagstiftning om arbetstid och semester. Ledigheten är enligt förslaget tänkt att införas successivt med två dagar 2004 och sedan med ytterligare en dag per år under de efterföljande tre åren. Lagen är tänkt att ge varje arbetstagare en s.k. timbank (ej överstigande 400 timmar) som möjliggör att den utökade ledigheten kan disponeras i såväl dagar som timmar. Ledigheten ska förläggas enligt arbetstagarens önskemål. Arbetsgivaren ska emellertid kunna förhindra den önskade ledigheten i de fall den medför en påtaglig störning av verksamheten.

Med utgångspunkt från KI:s samhällsekonomiska konsekvensanalys, så som den presenteras i bilaga 2 till utredningen, avstyrker KI förslaget om att genom

Konjunkturinstitutet, Box 3116, Kungsg. 12–14, 103 62 Stockholm
tel 08 453 59 00, fax 08 453 59 80, ki@konj.se, www.konj.se

lagändring förkorta den genomsnittliga arbetstiden. KI är i stället av den uppfattningen att arbetstidens längd bör bestämmas i samspel mellan arbetsmarknadens parter. Analysen i bilaga 2 antyder i själva verket att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv snarare är önskvärt att med olika medel främja en ökning och inte en minskning av den genomsnittliga arbetstiden. Detta resonemang förstärks av det faktum att den period under vilken arbetstiden enligt kommitténs förslag är tänkt att kortas sannolikt kommer att präglas av en naturlig arbetskraftsminskning i och med att andelen yrkesarbetande personer kommer att minska.

I det följande ges en mer utförlig bakgrund till KI:s avstyrkande.

Samhällsekonomiska effekter av kortare arbetstid

Det är naturligtvis svårt att på förhand uppskatta de framtida samhällsekonomiska effekterna av en kortare genomsnittlig arbetstid. Detta har framförallt att göra med att arbetstidens längd har en inverkan på ett antal olika faktorer som, i sin tur, samtliga är av betydelse för ekonomins produktionsförmåga. Därutöver tillkommer svårigheten att effekterna på dessa faktorer kan vara såväl kvalitativt sett oklara (detta gäller t.ex. effekten av en kortare faktisk arbetstid på den genomsnittliga arbetsproduktiviteten) som varierande över tiden (detta gäller t.ex. effekten på den reala timlönen).

En annan försvårande omständighet som är värd att framhålla är att en minskning av arbetstiden kan – åtminstone till en viss del – motverkas av ett högre övertidsuttag och kanske t.o.m. en något lägre sjukfrånvaro. I synnerhet den sistnämnda effekten är emellertid i hög grad osäker eftersom vår kunskap om vad sjukfrånvaron beror på för närvarande är knapphändig. Även effekten på övertidsuttaget är svår att ha en uppfattning om eftersom den bl.a. beror på mängden ledig arbetskraft i utgångsläget, såväl inom enskilda sektorer och hela ekonomin i stort som inom olika yrkeskategorier och geografiska områden. KI räknar med att ungefär 80 procent av en förändring i lagstadgad arbetstid slår igenom på den faktiska arbetstiden. Detta innebär t.ex. att om den lagstadgade veckoarbetstiden minskar med 60 minuter så minskar den faktiska arbetstiden med nästan 50 minuter. Detta genomslag är dock osäkert, och det kan inte uteslutas att det kan vara både mindre och större än 80 procent. På lång sikt torde det emellertid vara större än på kort sikt – detta talar för att ett genomslag i närheten av 80 procent kan tjäna som riktmärke i en analys av de mer långsiktiga effekterna av en genom lagstiftning kortare arbetstid.

KI tar i sin analys som utgångspunkt att varken produktiviteten eller antalet sysselsatta personer på lång sikt kan väntas påverkas av arbetstidens längd. Det följer från detta att en rimlig uppskattning är att en arbetstidsförkortning på lång sikt kan väntas minska produktionen i ungefär samma utsträckning som antalet faktiskt arbetade timmar per anställd. Detta innebär att en genom lagstiftning minskad veckoarbetstid från 40 till 38 timmar kan väntas minska antalet faktiskt arbetade timmar och produktionen med omkring 3,5 procent på lång sikt, och att en minskning från 40 till 35 arbetstimmar kan väntas minska antalet faktiskt arbetade timmar och produktionen ungefär 2,5 gånger så mycket. En ökning av

ledigheten med fem dagar beräknas minska produktionen med 1,2-1,5 procent på lång sikt.

De samhällsekonomiska effekterna av en arbetstidsförkortning kan sägas bestå av två komponenter. Å ena sidan kommer produktionsbortfallet att fördelas över befolkningen i form av lägre årslöner, transfereringar och offentlig konsumtion. Detta innebär bl.a. att servicenivå och tillgänglighet på skola, vård och omsorg blir lägre än vad den skulle ha varit i annat fall i en utsträckning som ungefär motsvarar arbetstidsförkortningen för offentligt anställda. Även ålderspensioner – som numera är knutna till inkomstutvecklingen och produktionen – kommer att bli lägre. Å andra sidan får löntagare, men inte övriga befolkningsgrupper, nytta av den kortare arbetstiden i form av mer ledighet. En arbetstidsförkortning resulterar på detta vis i en omfördelning till nackdel för framförallt arbetslösa, studerande och pensionärer. Som Konjunkturinstitutet visar i bilaga 2 (s. 339) blir den samhällsekonomiska nettoeffekten av en arbetstidsförkortning med största sannolikhet negativ. I bilagan görs en grov uppskattning av välfärdseffekterna genom att väga lägre privat och offentlig konsumtion mot den ökade fritiden. Om den ökade fritiden värderas utifrån lönen efter skatt blir slutsatsen att en arbetstidsförkortning leder till en samhällsekonomisk välfärdsförlust, då stora skattekilar gör (obeskattad) fritid relativt billig jämfört med privat och offentlig konsumtion.

Det är viktigt att poängtera att den period under vilken arbetstiden enligt kommitténs förslag är tänkt att kortas (d.v.s. fr.o.m. 2004) sannolikt kommer att präglas av en naturlig arbetskraftsminskning i och med att andelen yrkesarbetande personer – de som har det huvudsakliga försörjningsansvaret för den växande icke-arbetande delen av befolkningen – kommer att minska. Denna effekt kommer att bli särskilt påtaglig om ungefär 7-10 år då de stora kohorterna från 1940-talet träder in i pensionsåldern. Den åldrande svenska befolkningen kommer att skapa stora och förutsägbara budgetproblem för den offentliga sektorn. Detta innebär alltså att utvecklingen framöver av demografiska skäl med stor sannolikhet kommer att präglas av en konflikt mellan ett minskande arbetsutbud och ett ökande krav på omsorg, pensioner och vård. En genom lagstiftning förkortad arbetstid riskerar att förvärra denna konflikt. Den svenska åldersutvecklingen stärker argumentet mot en lagfäst arbetstidsförkortning.

Övergripande intryck

Utredningens delbetänkande är för det mesta välskrivet – och det faktum att ”En central del i kommitténs övervägande har varit den samhällsekonomiska konsekvensanalys som Konjunkturinstitutet har gjort för kommitténs räkning.” (s. 14 i utredningens delbetänkande) visar att utredningen i mångt och mycket har tagit till sig resonemang och slutsatser från gängse nationalekonomisk teoribildning. Det är mot denna bakgrund inte förvånande att utredningens slutgiltiga förslag om kortare arbetstid ligger nära de av KI:s beräkningsalternativ som innebar det lägsta produktionsbortfallet och minsta samhällsekonomiska kostnader, samt att utredningen därtill noterar att åldersutvecklingen i Sverige i sig innebär färre arbetstimmar i ekonomin som helhet och ett större behov av omsorg och vård.

Utredningen har diskuterat två olika sätt för den utökade ledighetens införande; antingen inom ramen för en utbyggd semesterledighet till totalt 30 dagar per år eller inom ramen för en helt ny lag som möjliggör betald ledighet motsvarande ytterligare fem ledig dagar per år. I KI:s bilaga uppskattades de troliga effekterna av båda dessa alternativ – och utredningen har tagit fasta på att en ökad semesterledighet inom ramen för semesterlagen inte skulle leda till att samtliga arbetstagare får del av reformen eftersom flertalet offentliganställda redan på förhand har en årlig semester som överstiger 25 dagar. Många offentliganställda har i själva verket redan nu mer än 30 dagars betald ledighet per år – och dessa individer skulle alltså inte alls kunna tillgodogöra sig en utbyggd semesterledighet om genomslaget begränsas av 30 dagar per år.

Kapitel 3 i utredningens delbetänkande redovisar på vilka sätt en arbetstidsförkortning allmänt kan väntas påverka samhällsekonomin. Denna frågeställning ligger nära det uppdrag som KI fick från utredningen. Kapitlet återger på ett balanserat sätt material från KI:s bilaga – detta gäller i synnerhet för skrivningarna om arbetstidens betydelse för hälsa och välbefinnande och arbetstidens effekt på driftstid och produktivitet. Det är viktigt att understryka att det inte verkar finnas något generellt samband mellan arbetstidens längd och arbetshälsan. Inte heller arbetstidens betydelse för arbetsproduktiviteten är klar. Det är bra att utredningen är tydlig på dessa punkter. I kapitel 3.3.1 beskriver utredningen de samhällsekonomiska effekterna i stort av kortare arbetstid – även denna skrivning tar i mångt och mycket fasta på den ekonomiska analysen i KI:s bilaga. Svårigheten att uppskatta effekten av en kortare arbetstid på arbetslösheten poängteras i kapitel 3.3.2. Även effekten av Sveriges åldrande befolkning på utbudet av arbetstimmar och samhällets försörjningsbörda beskrivs på ett tjänligt sätt i kapitel 3.3.3.

De samhällsekonomiska effekterna av en kortare arbetstid så som de beskrivs i KI:s bilaga återges i detalj av utredningen i kapitel 5. KI har inga invändningar mot det sätt på vilket utredningen redovisar de centrala resultaten från detta arbete. Detta kapitel ger en tillfredsställande översikt av KI:s rapport, och kommitténs slutsats av analysen, som är ”… att det finns samhällsekonomiska konsekvenser av en genom lagstiftning förkortad arbetstid som inte kan förbises.” (s. 138), är väl vald. Dessutom understryker kommittén att ett

alternativ med en förkortad arbetstid som får relativt små samhällsekonomiska konsekvenser bör föreslås (”En samlad bedömning av redovisade överväganden, särskilt i kapitel 5, leder fram till att kommittén bör förordna en minskning av arbetstiden som är förhållandevis begränsad.” (s. 143).)

Övrigt

KI har i sina beräkningar i bilaga 2 utgått ifrån två s.k. referensscenarier som beskriver den ekonomiska utvecklingen i stort utan en genom lagstiftning minskad arbetstid. I det ena scenariot minskar den genomsnittliga arbetstiden genom kollektivavtal, och i det andra sker ingen sådan minskning. Dessa två scenarier kan betraktas som någon form av ytterligheter – det är möjligt att det verkliga utfallet hamnar någonstans mellan dessa utvecklingsbanor. Det är naturligtvis tänkbart att den verkliga utvecklingen skulle kunna bli sådan att det inte blir några avtalsmässiga förkortningar av arbetstiden under den period då arbetstiden reduceras via lagstiftning, och att avtalsmässiga förkortningar inleds igen efter den genom lagstiftning genomdrivna minskningen i arbetstid. Som påpekades av KI i en promemoria riktad till Knas, daterad den 21 mars 2002, blir emellertid en sådan analys med nödvändighet mycket spekulativ. Det är svårt att på förhand veta hur arbetsmarknadens parter kommer att agera när en lagstiftad kortning av arbetstiden införs – och det finns för närvarande ingen forskning (varken empirisk eller teoretisk) som kan vägleda i frågan om i vilken utsträckning kollektivavtalade arbetstidsminskningar kommer att förändras när arbetstiden kortas genom lagstiftning.

Det kan möjligen tyckas vara intuitivt tilltalande att de kollektivavtalade arbetstidsminskningarna helt och hållet upphör när arbetstiden kortas på annat sätt, t.ex. genom lagstiftning. Detta behöver emellertid inte vara fallet, och det är enkelt att se varför. Antag t.ex. att arbetsmarknadens parter redan på förhand har räknat med en stor arbetstidsminskning via lagstiftning, och att de har anpassat de kollektivavtalade arbetstidsminskningarna efter detta. Om det nu skulle visa sig att den lagstiftade minskningen i arbetstiden blir mindre än väntat skulle den ju t.o.m. kunna resultera i att de avtalade arbetstidsminskningarna blir mer omfattande. I och med att det inte går att på förhand veta vad arbetsmarknadens parter förväntar sig i detta avseende är det enda rimliga att göra den ekonomiska konsekvensanalysen av de olika förlagen på det sätt som KI har gjort. En orimlig konsekvens av att helt och hållet ta bort de avtalade arbetstidsminskningarna när arbetstiden kortas via lagstiftning skulle t.o.m. kunna bli att en lagstiftad arbetstidsförkortning i själva verket kan föra med sig att den genomsnittliga arbetstiden, och antalet arbetstimmar i ekonomin som helhet, ökar (detta skulle bli fallet om de kollektivavtalade arbetstidsminskningarna var större än de lagstiftade). Det är viktigt att understryka här att en sådan ekonomisk analys – som ju i praktiken skulle kunna leverera det orimliga resultatet att en lagstiftad arbetstidsförkortning leder till ett högre antal arbetade timmar och därmed en högre produktion – är spekulativ och i mångt och mycket t.o.m. orealistisk.

KI konstaterar avslutningsvis att helhetsintrycket av utredningens delbetänkande är gott och att utredningen verkar ha gjort ett fullgott arbete vad

gäller att ta till sig och återge den analys som har kommit den till del genom olika expertbilagor. Något som emellertid försvårar för läsaren är det faktum att flertalet ämnen tas upp på ett flertal ställen i texten. Detta gäller t.ex. skrivningarna om arbetstidens betydelse för hälsan som berörs lite varstans i delbetänkandet (t.ex. i kapitel 3.3.1, 3.2.4, 3.4.1, 4.1.2, 4.2.2, 4.3.2, 7.3.1). Som det nu är tvingas läsaren alltför ofta återkomma till snarlika skrivningar, och detta upprepande inslag innebär att dispositionen av texten blir till vissa delar oklar.

KI:s uppfattning i frågan

KI avstyrker förslaget om att minska den genomsnittliga arbetstiden genom lagändring. KI anser allmänt att arbetstidens längd istället bör bestämmas i förhandling mellan arbetsmarknadens parter. Det faktum att befolkningen åldras förstärker dessutom argumentet mot en via lagstiftning minskad arbetstid. Analysen i bilaga 2, som ju påtalar såväl tydliga samhällsekonomiska kostnader förknippade med en lagfäst arbetstidsförkortning som innebörden av en åldrande befolkning för ekonomins produktionsförmåga och samlade utgifter, leder till slutsatsen att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv snarare är önskvärt att med olika medel främja en ökning och inte en minskning av den genomsnittliga arbetstiden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson efter föredragning av Tomas Lindström.

Ingemar Hansson

Tomas Lindström