

Dokumenttype NOU 1987:9A **Dokumentdato**
Tittel Arbeidstidsreformer.
Kapittel O
 Sammenfatning
 0.1 ARBEIDSTIDSUTVALGETS MANDAT

Arbeidstidsutvalget ble oppnevnt i statsråd 6. april 1984 og fikk til oppgave å legge fram en bred analyse av de forskjellige spørsmål som er knyttet til ulike typer arbeidstidsreformer, så som:

- kortere arbeidstid pr. dag eller uke
- utvidet adgang til permisjoner
- lengre ferie
- lavere pensjonsalder
- mer fleksible pensjonsregler
- mer fleksible arbeidstidsordninger

Utvalgets oppgave har ikke vært å fremme forslag til arbeidstidsreformer, men å tilrettelegge et faglig basert materiale som klargjør hvilke valg en står overfor i arbeidstidspolitikken.

Den nåværende ubalansen i norsk økonomi innebærer at det vil være problematisk å gjennomføre kostnadskrevenende arbeidstidsreformer i løpet av de nærmeste år. Utvalgets perspektiv har imidlertid vært utpreget langsiktig. Konsekvensene av ulike typer arbeidstidsreformer er som hovedregel analysert pr. år 2000. Dagsaktuelle og kortsiktige spørsmål i tilknytning til arbeidstiden, såsom arbeidstidsforkortelsen fra 1.1.1987, har ikke vært tatt opp av utvalget.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.2 ARBEIDSTIDSDEBATT OG VELFERDSPOLITIKK

Dagens arbeidstidspolitiske debatt er i større grad enn tidligere preget av uenighet når det gjelder prioritering mellom ulike arbeidstidspolitiske virkemidler. Kortere arbeidsdag, lengre ferie og nedsatt pensjonsalder settes ofte opp mot hverandre på den politiske dagsorden. I industrialismens tidlige fase sto kampen om arbeidstiden i hovedsak mellom industriarbeidere og arbeidsgivere. I dagens situasjon har uenigheten i større grad sammenheng med ulike verdier og interesser hos forskjellige grupper i befolkningen. Grunnene til at interessekonstellasjonene er blitt mindre entydige må søkes i flere forhold. Såvel produksjonslivet som den sosiale strukturen i samfunnet har gjennomgått store endringer de siste 30-40 år. Arbeidslivet har fått en langt mer uensartet yrkesstruktur. Kvinnene utgjør en større andel av lønnstakerne, og likestillingsinteressene er mer framtrædende. Familiemønsteret har endret seg. Andelen enslige har økt, mens andelen barnefamilier har gått ned. I barnefamiliene er hovedregelen nå blitt at begge foreldrene er yrkesaktive. Det er blitt flere enslige forsørgere.

Disse forholdene har skapt et samfunn med større spredning med hensyn til verdier, interesser og aktiviteter. Forandring av kjønnsroller, familieliv og nærmiljø har bidratt til at arbeidstidsreformer i enda større grad enn tidligere er blitt et spørsmål om velferdspolitikk i bredeste forstand.

Ulike arbeidstidsreformer bidrar til å virkeliggjøre ulike mål. Kortere ukentlig arbeidstid, lengre ferie, utvidede permisjonsordninger og nedsatt pensjonsalder vil berøre ulike gruppers livs- og arbeidsvilkår på

forskjellig måte og i varierende grad. Det er derfor ikke overraskende at det er uenighet om valgene i arbeidstidspolitikken.

Kapittel O

Sammenfatning

0.3 PRODUKTIVITETSVEKST: TID ELLER VARER

Størstedelen av produktivitetsøkningen i dette århundret er tatt ut i form av høyere forbruk, en mindre del i form av økt fritid. Den gjennomsnittlige årlige vekst i produksjon pr. timeverk kan beregnes å utgjøre ca. 3,2 prosent for perioden 1900-1980. Dette har gitt rom for omlag 2,6 prosents årlig vekst i produksjonen pr. årsverk, mens de resterende 0,6 prosent er tatt ut som fritid for yrkesaktive. I etterkrigstiden har det vært en enda tydeligere tendens til å ta ut mesteparten av vekstpotensialet i form av varer og tjenester. Det er ikke unaturlig å tolke disse tallene som uttrykk for den prioritering som har vunnet fram mellom på den ene side økt bruk av varer og tjenester og på den annen side nedsatt arbeidstid.

Kapittel O

Sammenfatning

0.4 ARBEID OG TIDSBRUK

Et fellestrekk ved samfunnsutviklingen i de industrialiserte land er en økende følelse av tidsknapphet og travelhet. Til tross for at fritiden for yrkesaktive i historisk perspektiv har økt, virker livet i alminnelighet mer hektisk enn før. Foretak og privatpersoner pådrar seg ofte betydelige kostnader for å spare tid. Økonomisk tidsnyttingsteori forklarer dette paradokset slik: Den økonomiske veksten fører til stadig større kjøpekraft og forbruk. Men forbruk krever også tid, og de mange varige forbruksgoder krever dessuten tid til vedlikehold. Produktivetsforbedringene innebærer samtidig at stadig flere materielle goder kan framstilles pr. arbeidstime. Mens tilgangen på tid er konstant, er tilgangen på materielle goder m.a.o. økende. I forbruk såvel som i produksjonen blir derfor tiden, relativt sett, en stadig knappere og mer kostbar ressurs.

En følge av dette er at tidkrevende virksomheter etter hvert får vanskeligere for å finne plass på tidsplanen. Verdier knyttet til typisk tidkrevende aktiviteter som omsorg for og samvær med barn, familie og venner, blir nedprioritert. Den sterkt reduserte fødselshyppigheten i nesten alle industriland kan være et symptom på dette.

I den grad en fortsatt utvikling i denne retning anses å gå ut over viktige samfunnsoppgaver og -interesser, kan det være et mål å styre tidsnyttingen. En mulig måte å gjøre dette på kan være gjennom endringer i normalarbeidstiden, regnet over dagen, uken, året eller livet. Forsøk på en slik styring vil imidlertid neppe bli særlig effektive medmindre det ytes en form for betinget inntektskompensasjon til den som reduserer sin arbeidstid, eller en på annen måte hindrer at den frigjorte tiden likevel kan omsettes i ekstra inntekt gjennom arbeidsmarkedet.

Mot dette synet kan en hevde at dersom visse typer aktiviteter etter hvert opptar en mindre del av vår tid, så er det fordi folk vil ha det slik. Det er ingen grunn til at samfunnet skal overprøve den enkeltes valg på dette punkt, og enhver ordning som begrenser folks mulighet til å velge

mellom tid og inntekt, bidrar til å redusere velferden. Ifølge dette synet bør derfor tid i størst mulig grad være fritt omsettelig i arbeidsmarkedet, gjennom mest mulig fleksible arbeidstidsordninger som åpner for individuelle valg.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.5 ARBEIDSTIDENS REGELVERK

Arbeidstiden er regulert gjennom lovgivning og tariffavtaler. Interessen for å regulere arbeidstiden har både økonomiske, sosiale og velferdsmessige årsaker.

Arbeidsmiljøloven regulerer de sentrale sidene ved arbeidstiden: lengden av den daglige og ukentlige arbeidstid, overtid, arbeid på søn- og helgedager, nattarbeid, hvilepauser og fritid, mulighet for fleksible arbeidstider ved hjelp av gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Loven gjelder i utgangspunktet for enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, men regulerer ikke arbeidstiden for selvstendige yrkesutøvere. Personer med ledende eller særlig selvstendig arbeid er også unntatt fra lovens arbeidstidsbestemmelser. Det samme gjelder visse bransjer og næringer.

Lovgivningen gir bare de ytre grenser som arbeidstiden må holdes innenfor. Mange tariffavtaler gir bedriftene trangere rammer for plasseringen av arbeidstiden enn det lovgivningen gir rom for. Også når det gjelder arbeidstidens lengde gir arbeidsmiljøloven betydelig større spillerom enn de fleste tariffavtaler, gjennom bestemmelser om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden over et lengre tidsrom enn en uke.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.6 ARBEIDSTID OG INNTEKT - ET
 LIVSFASEPROBLEM

Valget mellom ulike typer arbeidstidsreformer er blant annet et spørsmål om når i livet hver enkelt skal kunne bevilge seg mer tid til formål utenfor arbeidslivet - i unge år, i eldre år, midt i livet eller jevnt over hele livsløpet. I en overgangsfase vil arbeidstidsreduksjoner likevel innebære omfordeling fra en generasjon til en annen.

Mange av de problemer som oppstår i skjæringslinjen mellom arbeidsliv og familieliv kan tilbakeføres til hvordan inntekter og utgifter er fordelt over livsløpet. Årsinntekten stiger vanligvis med ansienniteten i arbeidslivet og dessuten i kraft av den alminnelige reallønnsvekst. De faste utgiftene er imidlertid gjerne størst i yngre år - før bolig- og eventuelt studielån er nedbetalt og mens barna fortsatt bor hjemme. I småbarnsfasen er dessuten også tidsbudsjettet anstrengt, slik at familiene i begrenset grad kan spe på inntekten gjennom økt arbeidsinnsats. I prinsippet ville problemet med livsfaseforskyvning mellom utgifter og inntektsmuligheter la seg løse dersom familiene i betydelig sterkere grad enn nå kunne låne eller motta overføringer til konsum i etableringsfasen, mot tilbakebetaling eller lavere nettoinntekt i senere livsfaser.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.7 DAGENS ARBEIDSTIDSMØNSTRE

Lønnet arbeid er bare en av flere typer arbeid som har samfunnsøkonomisk og sosial betydning. Arbeidstiden i lønnet og ulønnet arbeid er ikke uavhengig av hverandre. Det er en gjensidig vekselvirkning mellom tidsmønstrene i arbeidsliv, familie, samfunnsliv og fritid.

Sysselsettingen har økt kraftig siden midt i 1970-årene. I 1972 var det 1.649.000 sysselsatte, i 1985 2.012.000. Antall timeverk pr. uke økte i samme tidsrom fra 61,0 millioner til 65,7 millioner.

Veksten i sysselsettingen har således vært langt sterkere enn veksten i antallet timeverk. Den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt sank fra 39,7 timer i 1972 til 36,2 timer i 1985. Flere forhold har bidratt til dette: I 1976 ble den lovbestemte normalarbeidstiden satt ned fra 42,5 til 40 timer pr. uke. I 1977 ble det satt restriksjoner på bruk av overtid. Økningen i deltidsarbeidet har imidlertid vært av like stor betydning som endringene i arbeidstidsbestemmelsene. Mens noe mer enn hver 6. sysselsatte arbeidet mindre enn 30 timer pr. uke i 1972, gjaldt det mellom hver 4. og 5. i 1985.

(Figur 0.1 "Utførte timeverk pr. uke og antall sysselsatte 1972-85 (1972=100)." er utelatt.)

Selv om den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt er gått ned, har barnefamilienes tidsbruk i lønnet arbeid økt ved at en større andel av mødrene er yrkesaktive. Et endret yrkesmønster blant kvinner har skapt forandringer både i familien og i arbeidslivet. I perioden 1972-85 sto kvinnene for 3/4 av den totale veksten i antallet sysselsatte.

I løpet av ti år (1974-85) ble forskjellen mellom kvinners og menns yrkesdeltaking redusert fra 30 til 17 prosentpoeng. I 1985 var 60 prosent av alle kvinner og 77 prosent av alle menn i alderen 16-74 år yrkesaktive. 71 prosent av gifte kvinner med barn hadde lønnet arbeid utenfor hjemmet. Ettbarnsmødre er yrkesaktive i omtrent samme grad uansett alderen på barnet. Blant flerbarnsmødre stiger andelen som har lønnet arbeid med det yngste barnets alder. Mens noe over halvparten av de gifte flerbarnsmødrene er i yrkeslivet når minstebarnet er to år eller mindre, er 78 prosent yrkesaktive når de har barn i småskolen og hele 85 prosent når yngstebarnet er i alderen 10-15 år.

Enslige mødre har noe høyere yrkesaktivitet enn gifte. Forskjellen mellom alenemødrene og de gifte mødrene er imidlertid størst når det gjelder arbeidstid. Yrkesaktive alenemødre arbeider langt oftere heltid (60 prosent) enn mødre som er gift (30 prosent).

Utvalget har gjennom Statistisk Sentralbyrå fått gjennomført en større intervjuundersøkelse om ulike sider ved de yrkesaktives arbeidstid og befolkningens holdninger til arbeidstidsreformer - Arbeidstidsundersøkelsen 1985.

Undersøkelsen viser at overtid er nokså vanlig i norsk arbeidsliv. Mange flere menn enn kvinner oppgir at de har mye overtidsarbeid. Bare 24 prosent av de ansatte sier at de aldri arbeider overtid. En av fem (ca. 300.000) oppgir at de ofte har overtidsarbeid. Tre av fire som ofte arbeider overtid er ansatt i privat sektor.

Småbarnsfedre har lengre arbeidstid og hyppigere overtidsarbeid enn barnløse menn og fedre med større barn.

Lik oppgitt avtalt arbeidstid betyr ikke nødvendigvis like lang effektiv arbeidstid, idet mange oppgir at de har spisepause som en del av arbeidstiden. Store grupper arbeidstakere som i 1985 hadde 40 timers avtalt arbeidstid pr. uke, har siden gjennom tariffavtale fått 37,5 timers uke.

I Arbeidstidsundersøkelsen 1985 svarte flertallet av de heltidsansatte at de har spisepause medregnet i sin ordinære arbeidstid. Ansatte som har kort avtalt arbeidstid oppgir oftest at de har betalt spisepause. To av tre

ansatte med 37-39 timers uke oppgav at spisepause var medregnet i deres avtalte arbeidstid.

Bare halvparten av ansatte med 40 timers uke oppgav at de hadde spisepause medregnet i arbeidstiden. Offentlig ansatte hadde oftere spisepause medregnet i arbeidstiden enn privat ansatte.

Store lønnstakergrupper har arbeidstidsordninger som ligger utenfor det "normalarbeidstidsmønsteret" - dagarbeid og helgefri - som det meste av organisasjonsliv og sosialt liv er bygd opp rundt. Noe i overkant av 300.000 lønnstakere arbeider utenfor tidsrommet 6-18 eller har skift- og turnusordninger. Arbeid på lørdager og/eller søndager inngår som oftest også i slike ordninger. Men også blant dagtidsansatte er lørdags- eller søndagsarbeid ganske hyppig. En av fem ansatte med dagtidsordning, eller nesten 250.000 ansatte, oppgir at lørdags- og/eller søndagsarbeid inngår i arbeidsplanen i løpet av en vanlig 4-ukers periode.

Kvinner har relativt sett oftere ubekvemme arbeidstider enn menn. Dette har sammenheng med at deltidsjobber i større grad enn heltidsjobber innebærer arbeid utenom ordinær dagtid og i helgene. Det å ha barn, og da særlig mindre barn som trenger mye omsorg, betyr ofte en arbeidstid utenom ordinær dagtid. Mer enn fire av ti deltidsansatte mødre med barn under 7 år har ikke dagarbeid.

Kapittel O

Sammenfatning

0.8 HOLDNINGER TIL ARBEIDSTIDSREFORMER

Arbeidstidsutvalget har som nevnt fått gjennomført en omfattende intervjuundersøkelse om befolkningens holdninger til ulike typer arbeidstidsreformer. Hensikten har fra utvalgets side vært å få vite hvordan ulike grupper i befolkningen stiller seg til arbeidstidsreformer og langs hvilke skillelinjer ulike prioriteringer går.

Holdningene vil blant annet være preget av de forståelsesrammer som er skapt gjennom den offentlige debatt om disse spørsmål. Arbeidstidsutvalgets intervjuundersøkelse gir således ikke noe endelig svar på befolkningens behov for ulike arbeidstidsreformer. Den gir likevel et godt bilde av folks holdninger til og interesse for disse spørsmålene slik situasjonen var våren 1985.

Interessen for arbeidstidsreformer er stor i befolkningen. Dersom de økonomiske forholdene i samfunnet ligger til rette for det, ønsker 72 prosent at det gjennomføres arbeidstidsreformer, 7 prosent er motstandere av dette, mens 21 prosent ikke har gjort seg opp noen mening.

Pensjonsalderreformer er den reformtypen som står sterkest i befolkningen som helhet. Halvparten av alle spurte ønsker, som høyest prioriterte reform, lavere pensjonsalder for alle eller for dem som ønsker det. En av fem vil ha kortere arbeidsdag eller uke. En av ti vil ha lengre ferie, like mange ønsker lengre svangerskapspermisjon.

Den arbeidspolitiske debatt viser at reformkravene springer ut av behov og ønsker på svært forskjelligartede områder. Det vil for mange være slik at en type reform sjelden helt ut vil svare til et knippe av behov og interesser den enkelte er bærer av. De intervjuede fikk derfor anledning til å prioritere inntil tre reformer. Fordelingen på 1. og 2. valg er vist i figur 0.2.

(Figur 0.2 "Prioritering av arbeidstidsreformer. 1. og 2. valg. Prosent." er utelatt)

Det er til dels stor forskjell mellom ulike grupper i befolkningen når det gjelder hvilke reformer de ønsker å prioritere. Livsfaseforklaringer står sterkt. Alder, kjønn og omsorgsforpliktelser er langt viktigere for hva folk ønsker enn hva slags utdanning, yrke eller arbeidsforhold de har.

Noen grupper har mer markerte prioriteringer enn andre. Tre av fire

heltidsansatte kvinner med barn under 7 år ønsker for eksempel kortere (daglig eller ukentlig) arbeidstid eller lengre svangerskapspermisjon. Tre av fire menn over 45 år ønsker på den annen side nedsatt eller fleksibel pensjonsalder.

En livsfase med omsorg for barn kombinert med en aktiv yrkesrolle utenfor hjemmet trekker sterkt i retning av å velge reformer som kortere arbeidstid og lengre svangerskapspermisjon. Dette gjelder sterkere for kvinner enn for menn.

Det ble også stilt spørsmål om innstilling til 6-timers normalarbeidsdag for alle. Drøyt halvparten av befolkningen ønsker 6-timers arbeidsdag dersom lønnen ikke blir redusert. 1) Dersom lønnen reduseres tilsvarende nedgangen i arbeidstid, synker oppslutningen til 21 prosent. Det som skiller mest mellom tilhengere og motstandere er politisk tilhørighet og hvilken livsfase en er i.

1) Man regner her med at de intervjuede oppfatter "lønn" som "årslønn".

Det er til dels stor interesse for mer varierte arbeidstider og bedre avspaseringsmuligheter. Drøyt halvparten av alle yrkesaktive sier at de ønsker at en eventuell arbeidstidsreduksjon på 5 timer pr. uke skal kunne tas ut som ekstra fridager.

De yrkesaktive er delt omtrent på midten i synet på hva de ville velge dersom valget sto mellom arbeidstidsreduksjon og lønnsøkning. Deltidsansatte ønsker oftest lengre arbeidstid og høyere lønn.

Interessene knyttet til ulike faser i livsløpet er motstridende. Dette er en av hovedgrunnene til at ønskene om hvilke arbeidstidsreduksjoner som skal prioriteres er så sammensatte.

Kapittel O

Sammenfatning

0.9 NORSK ARBEIDSTID I INTERNASJONALT LYS

En internasjonal sammenlikning av statistiske data om uke-, års- og livsarbeidstiden plasserer i nokså mange tilfeller Norge nær toppen eller bunnen av rangeringslisten. Ingen andre land i Vest-Europa har så høy effektiv pensjonsalder som Norge. Av OECD-landene har bare Japan en høyere yrkesfrekvens i aldersgruppen 65-69 år. Ferien er kortere i Norge enn i de aller fleste land i Vest-Europa, selv om noen land mangler lovbestemmelser som omfatter hele arbeidslivet. Svangerskapspermisjonens lengde er betydelig kortere i Norge enn i Danmark, Finland og Sverige, men noe lengre enn i mange andre vesteuropeiske land. Den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstiden i Norge er blant de laveste i Vesten. Dette har sammenheng både med at Norge har en forholdsvis kort ukentlig normalarbeidstid, og med at Norge har OECD-området høyeste deltidsandel. Yrkesdeltakingen blant kvinner er lavere i Norge enn i resten av Norden, men høyere enn i alle andre OECD-land. Ingen andre OECD-land har siden 1970 hatt en så sterk vekst i sysselsettingen - regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder - som Norge. De høye yrkesfrekvensene blant kvinner og eldre og de høye deltidsandelene innebærer i en viss forstand at det inntektsgivende arbeidet er jevnere fordelt blant samfunnsmedlemmene i Skandinavia enn de fleste andre OECD-land.

Kapittel O

Sammenfatning

0.10 VEST-EUROPEISK ARBEIDSTIDSPOLITIKK

Arbeidstidspolitiske spørsmål har stått høyt på dagsorden i en rekke vest-europeiske land i det siste tiåret. På Kontinentet har reduksjon av arbeidsledigheten vært det altoverskyggende målet for arbeidstidsreformer. I Skandinavia har arbeidstidsdebatten snarere hatt et velferdspolitisk og likestillingspolitisk innhold.

De ulike lands regjeringer har i varierende grad spilt en aktiv rolle i arbeidstidspolitikken. Frankrike og Belgia er eksempler på land der regjeringen har gjort betydelige anstrengelser for å dele arbeidet på flere og for å "gi plass" til unge arbeidsledige gjennom førtidspensjonering.

I andre land har striden og ordskiftet om arbeidstiden i første rekke vært ført mellom partene i arbeidslivet. Særlig tilspisset har denne konflikten vært i Vest-Tyskland, der striden om 35 timers uke våren 1984 ledet til den mest omfattende streikebølge i Forbundsrepublikkens historie. For store grupper endte striden i en avtale om 38,5 timers arbeidsuke.

Spørsmålet om lønnskompensasjon har vært en hovedhindring i forsøkene på å komme til enighet om kortere arbeidstid. Fagbevegelsen har hevdet at full lønnskompensasjon er nødvendig bl.a. for å opprettholde etterspørselen i samfunnet og hindre en ny arbeidsledighet, mens arbeidsgiverne har framholdt at lønnskompensasjon vil øke foretakenes kostnader, forverre lønnsomheten og konkurranseevnen og dermed gi økt ledighet.

For å løse denne floken har en på Kontinentet i stadig sterkere grad begynt å diskutere pakker der redusert arbeidstid kombineres med økt eller iallfall opprettholdt utnyttelsestid for produksjonsutstyret (driftstid). Ved å frikople arbeidstiden fra driftstiden vil foretakene kunne redusere kapitalkostnadene pr. produsert enhet og således "få råd til" en økning i timelønnen. Samtidig vil arbeidskraftbehovet kunne øke. Slike løsninger har imidlertid også møtt motstand fra mange arbeidstakerorganisasjoner, da utvidet driftstid nødvendigvis vil måtte innebære økt innslag av skiftarbeid og/eller ubekvem eller forskjøvet arbeidstid.

En annen type fleksibilitet som ofte har vært koplet sammen med arbeidstidsforkortelser, er ordninger som gjør det mulig å tilpasse arbeidstiden til sesongmessige svingninger i etterspørselen. I mange land har myndighetene forsøkt å legge forholdene til rette for slik fleksibilitet, gjennom endring i lovreglene for arbeidstidens lengde og plassering. Innføring av årsarbeidstid eller andre ordninger som gir lengre avregningsperioder enn en uke er etter hvert blitt vanligere. I relasjon til norsk debatt er det likevel interessant å notere at de nye, liberale lovreglene om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden i f.eks. Frankrike og Belgia ikke gir vesentlig større spillerom for fleksibilitet enn den norske arbeidsmiljøloven. På Kontinentet såvel som i Norge er det tariffavtalene og ikke lovverket som i første rekke begrenser arbeidstidens lengde og plassering.

I den senere tid er likevel fagbevegelsene i en del land på Kontinentet blitt mindre avvisende til fleksible løsninger, og det er etter hvert sluttet en rekke avtaler som kombinerer kortere gjennomsnittlig arbeidstid med større fleksibilitet med hensyn til arbeidstidens plassering. Fagbevegelsens endrede holdning henger dels sammen med erfaringer som tyder på at mange arbeidstakere foretrekker eller iallfall aksepterer utradisjonelle arbeidstidsløsninger. Minst like viktig er en erkjennelse av at fagbevegelsen etter hvert kan komme til å tape innflytelse dersom mer fleksible løsninger likevel presser seg fram uten fagforeningenes medvirkning og kontroll. Vilkåret for å gå inn på slike oppmykninger synes imidlertid fortsatt å være at arbeidstakerne får fordeler i form av kortere arbeidstid eller eventuelt høyere lønn.

Alt i alt har politikken for deling av arbeid på Kontinentet hittil vært nokså langt fra å svare til de største forventningene. Tanken er likevel ikke oppgitt. Mange hevder at en rett og slett ikke har gått langt nok i retning av å både korte ned arbeidstiden og utvide driftstiden. Andre peker på at arbeidstidspolitikken tross alt trolig har forhindret en enda høyere arbeidsløshet, og at en ikke kunne vente store sysselsettingseffekter av redusert arbeidstid under en lavkonjunktur preget av betydelig ledig

kapasitet i bedriftene.

Likestillingspolitiske argumenter har i svært liten grad vært framme i debatten på Kontinentet. Deltidsarbeid er lite utbredt og kvinnelig yrkesaktivitet er lavere enn i Norden. Stimulering av deltidsarbeidet har vært offisiell politikk i de fleste land, også dette som ledd i delingen av arbeid. Noen gjennomdrøfting av hvilke verdier og interesser som er knyttet til de ulike måter å endre arbeidstiden på, har ikke funnet sted. Dette står i en viss kontrast til debatten i Skandinavia, der familiepolitiske og likestillingsmessige hensyn har vært den fremste begrunnelsen for kravet om kortere arbeidstid.

Sverige er et eksempel på et land som først og fremst har satset på selektive arbeidstidsreformer. Mens den ukentlige arbeidstiden de siste 10-15 år bare er blitt redusert i beskjeden grad, har en til gjengjeld gjennomført et bredt batteri av andre arbeidstidsreformer, såsom Vest-Europas lengste småbarnspermisjon, førtidspensjon for syke og langtidsledige, førtidspensjon med reduserte ytelser og delpensjon for arbeidstakere over 60 år. Felles for disse svenske arbeidstidsreformene er at det offentlige dekker mesteparten av tapet av arbeidsinntekt gjennom trygdesystemet. Begrunnelsene for de svenske ordningene har først og fremst vært velferdspolitiske. Sysselsettingsargumentene for arbeidstidsforkortelser har i Sverige stort sett vært avvist som irrelevante og/eller uholdbare.

Innholdet i fleksibilitetsdebatten har også vært et noe annet i Skandinavia enn på Kontinentet. Mens det på Kontinentet hovedsakelig har vært spørsmål om å tilpasse arbeidskraftbruken til svingninger i etterspørselen, har fleksibilitetsdebatten i de skandinaviske land heller dreid seg om hvordan en kan få til større valgfrihet for den enkelte mht. arbeidstid og bruk av offentlige permisjonsordninger o.l.

En kan legge merke til at, når en ser bort fra de relativt begrensede forsøkene på å stimulere deltidsarbeidet, så har fleksibilitet med hensyn til arbeidstidens lengde vært lite framme i europeisk debatt og politikk. Tvert imot har begrensning i overtidsarbeidet vært en viktig del av politikken i mange land. Flexibiliteten har gjeldt arbeidstidens plassering, innenfor døgnet, uken eller året.

Kapittel

O

Sammenfatning

0.11 FRAMTIDIG TILGANG PÅ ARBEIDSKRAFT

Den framtidige tilgang på arbeidskraft vil avhenge av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning, av utviklingen i yrkesfrekvensene og av endringer i arbeidstidsordningene regnet over uken, året eller livet.

Siden alle de som vil være yrkesaktive i år 2000 allerede er født, og endringene i dødelighet, inn- og utvandring og yrkesfrekvenser er antatt å følge nokså stabile trender, kan tilgangen på arbeidskraft i år 2000 trolig forutsies med forholdsvis stor sikkerhet. Beregninger gjort for utvalget i Statistisk Sentralbyrå viser at en, uten arbeidstidsreformer fra nå av og fram til århundreskiftet, kan regne med en vekst i arbeidskrafttilgangen målt i timeverk på 15 prosent fra 1984 til år 2000. Mesteparten av veksten skyldes endring i befolkningens alderssammensetning. Økt kvinnelig yrkesdeltaking og alminnelig vekst i folketallet gir også vekstbidrag.

Beregningene er også gjort under ulike antakelser om arbeidstidsreformer. Utvalget har betraktet fem hovedalternativer:

U30: 30 timers normalarbeidsuke

U35: 35 timers normalarbeidsuke

P60: 60 års pensjonsalder

F6: 6 ukers ferie

S2: 2 års småbarnspermisjon pr. barn

Når en gjennomfører en arbeidstidsforkortelse, vil det reelle fallet i arbeidskrafttilgangen nesten alltid bli noe mindre enn den formelle prosentvise forkortelsen. - 6-timers dagen (U30) er f.eks. beregnet under forutsetning av (i) at selvstendige yrkesutøvere og familiearbeidskraft ikke blir berørt av reformen, (ii) at alle på lang deltid (16-29 timer/uke) går over på heltidsarbeid, (iii) at alle andre deltidsarbeidere får uforandret arbeidstid, (iv) at overtidsomfanget er uendret fra 1984, og (v) at reformen fører til at drøyt 3 prosent flere kvinner blir yrkesaktive. - I alternativet for 35 timers uke er det gjort tilsvarende forutsetninger på pkt. (i) og (iv), men overgangen fra lang deltid til heltid er forutsatt lik 25 prosent, og det er ikke forutsatt noen ekstra tilvekst i arbeidsstyrken. - Ved 60 års pensjonsalder (P60) er det forutsatt at ca 2/3 av alle de 60-66-åringene som ville være yrkesaktive med uendret pensjonsalder, tar sine nye rettigheter i bruk. Beregningene tar hensyn til at mange medlemmer av denne aldersgruppen allerede i dag er trådt tilbake fra arbeidslivet (med uførepensjon, tjenestepensjon e.l.). - 6 ukers ferie (F6) er forutsatt å innebære 9 dagers utvidelse pr. årsverk for alle yrkesaktive. - 2-års småbarnspermisjon (S2) er beregnet under forutsetning av at yrkesaktive mødre og fedre tar ut ett års permisjon hver (pr. barn), dog slik at faren får permisjon bare dersom moren er yrkesaktiv.

Resultatet av disse beregningene er vist i figur 0.3.

(Figur 0.3 "Anslått arbeidskrafttilgang 1984 og 2000 under ulike arbeidstidsreformer" er utelatt.)

Av disse fem reformene utvalget her har sett på, vil bare en - 30 timers uke - kunne innebære nedgang i arbeidskrafttilgangen fram mot århundreskiftet. Alle de øvrige vil hver for seg "legge beslag på" mindre enn halve tilveksten av arbeidskraftressurser.

Disse beregningene er underlagt en viss usikkerhet fordi en ikke kan vite på forhånd hvordan befolkningen vil velge å tilpasse seg en bestemt reform. Således kan overtidsomfanget under 6-timersdagen meget vel tenkes å øke. På den annen side er det usikkert om 100 prosent overgang fra lang deltid til heltid kan la seg realisere. Alt i alt er usikkerheten trolig omtrent like stor i begge retninger. - Det samme kan sies om alternativ U35. - Arbeidskraftbortfallet ved nedsettelse til 60 års pensjonsalder kan bli vesentlig mindre enn beregnet, dersom uttaket av pensjon blir lavere, noe som vil avhenge av hvordan opptjenings- og utmålingsreglene blir utformet. Et høyere uttak er heller ikke utenkelig. Et viktig moment å ta i betraktning er at år 2000 er et lite representativt beregningsår for vurdering av kostnadene ved pensjonsaldernedsettelse, fordi de som da vil berøres av reformen, er de rekordsmå fødselskullene fra 30-årene. Allerede i år 2010 vil tallet på 60-66-åringene være over 50 prosent høyere enn ved århundreskiftet. - Småbarnspermisjonen (S2) vil bety større arbeidskraftbortfall dersom fødselshyppigheten stiger. På den annen side vil en så omfattende småbarnspermisjon, dersom det gis lønnsrefusjon fra folketrygden avhengig av tidligere arbeidsinntekt, i sterk grad stimulere yngre kvinner til heltidsarbeid. Fallet i arbeidskrafttilgang kan i så fall bli vesentlig mindre enn anslått. - Minst usikkerhet om arbeidskraftbortfallet er uten tvil knyttet til ferieberegningen (F6).

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.12 ARBEIDSTID OG DRIFTSTID

En arbeidstidsforkortelse som ikke ledsages av en omorganisering av produksjonen, vil måtte føre til at produksjonsutstyrets utnyttelsestid (driftstiden) i det enkelte foretak synker i samme forhold som arbeidstiden. Resultatet er at samme kapitalkostnad må utliknes på færre produserte enheter, m.a.o. at kostnaden pr. produsert enhet stiger selv om forkortelsen

skulle skje uten lønnskompensasjon.

Dersom en vil motvirke denne konsekvensen, må en legge om driftsmønsteret, dvs. anvende mer skiftarbeid og/eller forskjøvet arbeidstid, slik at ulike arbeidstakere etter tur kan betjene det samme produksjonsutstyret.

Utvalget har anslått at dersom den gjennomsnittlige driftstiden i norske virksomheter skal opprettholdes ved overgang til 35 timers arbeidsuke, så må snaut en tiendedel av det antall arbeidstakere utenom eksportindustrien som i dag har vanlig dagarbeid, gå over til to-skift. Dersom en i stedet innfører forskjøvet arbeidstid med stående (faste) kveldsskift i forlengelsen av arbeidsdagen, vil det være nok at en tyvendedel går over til denne ordningen. Ved nedsettelse til 30 timers uke må anslagsvis 20-25 prosent av de dagtidsansatte over på to-skift eller halvparten så mange til fast kveldsskift, dersom driftstiden ikke skal synke i gjennomsnitt.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.13 UTVALGETS MODELLBEREGNINGER

Med utgangspunkt i de anslag over endringer i arbeidskrafttilgangen som er referert ovenfor, har utvalget også anslått virkningene av de samme reformer på visse makroøkonomiske hovedstørrelser som bruttonasjonalprodukt, disponibel realinntekt, reallønn, privat forbruk og nettoskattenivå (dvs. skatter minus overføringer og subsidier). Disse beregningene er utført ved hjelp av en makroøkonomisk modell, TORMOD, som er utviklet av utvalgets medlem Victor Norman.

Som sammenlikningsgrunnlag for vurdering av de enkelte reformstrategiene er det utformet et basisalternativ (referansebane) som, med små justeringer, svarer til til midtalternativet i Regjeringens langtidsprogram 1986-89. I denne basisberegningen er det forutsatt at ingen arbeidstidsreformer finner sted i resten av dette århundret, utover arbeidstidsforkortelsen fra 1.1.87.

Modellberegningene er gjort under alternative forutsetninger om driftsmønsterendringer, produktivetsforbedringer og avtalt lønnskompensasjon i tilknytning til arbeidstidsendringene. For klart å illustrere hvilke prioriteringsspmåler en står overfor i arbeidstidspolitikken, er det i alle beregningene forutsatt at omfanget av offentlig tjenesteyting skal være det samme som i basisalternativet, og at sparingen skal utgjøre samme andel av nasjonalinntekten. Det innebærer at kostnadene ved arbeidstidsreduksjoner først og fremst får utslag i det private forbruk og i nettoskattenivået. 2) Priser og lønninger er i alle utvalgets modellberegninger forutsatt å tilpasse seg slik at det ikke oppstår problemer knyttet til balansen i utenriksøkonomien.

2) Dvs. samlede skatter og avgifter minus subsidier og overføringer, ikke å forveksle med den enkeltes skatt på nettoinntekt.

Slike makroøkonomiske modellberegninger gir ikke noe fasitsvar på spørsmålet om virkningene av arbeidstidsreformer. Beregningene er plausible regneeksempler som antyder utslagenes størrelsesorden.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.14 PRODUKSJON, INNTEKT OG FORBURK

Figur 0.4 viser de beregnede utslag på enkelte økonomiske hovedstørrelser i år 2000 av de fem omtalte arbeidstidsreformer.

(Figur 0.4 "Beregnet prosentvis utslag av arbeidstidsreformer på bruttonasjonalprodukt, gjennomsnittlig reallønn pr. time og privat forbruk. År 2000." er utelatt.)

Virkningene av kortere ukentlig normalarbeidstid er vist under flere sett med forutsetninger. Variant U30/D2 er 6-timersdagen kombinert med en driftsmønsteromlegging som krever at anslagsvis 18 prosent av de dagtidsarbeidende (utenom eksportnæringene) går over på to-skift. Det er dessuten forutsatt at for hver prosent timeverksinnsatsen reduseres, så stiger produktiviteten (produksjonen pr. arbeidstime) med snaut 0,2 prosent. 2) Endelig er det forutsatt at lønningene modereres tilstrekkelig til at en unngår arbeidsledighet. I variant U30/D4 er overgangen til toskiftsarbeid dobbelt så stor. I variant U30/P2 er det forutsatt uendret driftsmønster, og i variant U30/K2 er det, i tillegg til uendret driftsmønster, forutsatt at lønnsøkningen blir for høy til å opprettholde sysselsettingen og en får stor arbeidsledighet. For 35 timers uke er det forutsatt 0,32 prosent produktivetsgevinst pr. prosent timerverksbortfall, og 9, 18 og 0 prosent overgang fra dagtids- til to-skiftsarbeid (variant D1, D2 og P3, henholdsvis).

3) Det innebærer at produksjonen synker med drøyt 0,8 prosent, gitt at driftsmønsteret er uendret.

Arbeidstidsforkortelser er fundamentalt sett et spørsmål om å velge mellom på den ene side varer og tjenester og på den annen side fritid. Av de arbeidstidsreformer utvalget har analysert, er 6-timersdagen den klart dyreste, målt etter hvor stor del av veksten i produksjon og inntekt en må gi avkall på. Under optimistiske antakelser om ledsagende produktivetsforbedringer og endringer i driftstiden, vil 6-timersdagen trolig innebære et tap av inntekt og produksjon på 8-10 prosent, regnet i forhold til hva en kunne oppnå uten arbeidstidsreformer av noe slag. Under mer pessimistiske antakelser kan inntektstapet bli 12-15 prosent, forutsatt at en unngår arbeidsledighet. Under de forutsetninger som er nevnt foran, og med en normal økonomisk vekst i løpet av nærmeste 14-årsperiode, vil innføring av 6-timers normalarbeidsdag likevel ikke behøve å bety redusert gjennomsnittlig reallønn pr. årsverk ut fra dagens nivå.

De øvrige hovedalternativer for arbeidstidsreformer - 35 timers uke, 60 års pensjonsalder, 6 ukers ferie og 2 års småbarnspermisjon - vil hver for seg "legge beslag" på mindre enn 4 prosent av total verdiskapning. Dersom samfunnet velger å prioritere noen av disse reformene, vil gjennomføring innen år 2000 i prinsippet være mulig uten særlig store utslag i årlig økonomisk vekst.

Dersom det imidlertid, i samband med arbeidstidsnedsettelsene, ytes en lønnskompensasjon som overstiger veksten i lønnsevnene, kan resultatet bli omfattende arbeidsløshet. Faren for at dette skal skje er særlig stor dersom utnyttelsestiden for kapitalutstyret (driftstiden) synker i takt med arbeidstiden. I så fall vil nemlig lønnsevnene bli vesentlig svekket. Dersom det i en slik situasjon heller ikke forekommer svært betydelige ekstraordinære produktivetsgevinster som følge av arbeidstidsreduksjonen, må timelønnen trolig være lavere enn i alternativet uten arbeidstidsreform, dersom en skal unngå arbeidsledighet.

Dersom på den annen side nedsatt normalarbeidstid lar seg kombinere med en viss omorganisering av driften, slik at kapitalutnyttelsen blir opprettholdt eller helst utvidet, er det rom for timelønnsøkning uten at det oppstår ledighet.

Denne inntektsøkningen er mulig fordi utvidet driftstid gir økt produksjon. Men økt produksjon er interessant bare dersom den kan avsettes. Et avgjørende spørsmål vil derfor være om det er etterspørsel etter denne økte produksjon. For en del produkter er det begrenset hvilken markedsvekst som kan påregnes (f.eks. matvarer og andre nødvendighetsartikler). For andre varer og tjenester er vekstpotensialet betydelig. Ikke minst vil dette, ved redusert arbeidstid i en eller annen form, gjelde

fritidssektoren. Utvidet driftstid vil derfor ikke gi samme gevinst innenfor alle sektorer, og en betydelig ekstra omstilling mellom bransjer vil være nødvendig dersom det realøkonomiske gevinstpotensialet skal bli realisert. En må også regne med at en driftsutvidelse vil føre til en viss konsentrasjon innenfor de enkelte bransjer, m.a.o. til at en får noe færre, men større foretak.

Hovedhindringene for arbeidstidsreformer vil neppe være av realøkonomisk art, men snarere være knyttet til utviklingen i de offentlige finanser og mulighetene for å oppnå tilstrekkelig stor oppslutning omkring en bestemt arbeidstidspolitisk prioritering.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.15 OFFENTLIGE FINANSER

De offentlige finanser vil bli berørt av arbeidstidsforkortelser, dels direkte gjennom endringer i folketrygdens inntekter og utgifter, dels indirekte gjennom nedgang i grunnlaget for oppkreving av direkte og indirekte skatt og gjennom eventuelle økte lønnskostnader for det offentlige som arbeidsgiver. Ved betydelige arbeidstidsreformer, lik de utvalget har sett på, vil summen av disse virkningene være såpass store at reformene vil få følger for veksten i såvel offentlig som privat forbruk (se fig. 0.5).

(Figur 0.5 "Beregnet nødvendig økning i skattene under arbeidstidsreformer, dersom offentlig tjenesteyting og budsjettbalanse skal være upåvirket. År 2000." er utelatt)

Dersom tilbudet av offentlige tjenester (skoler, sykehus, forsvar, offentlig forvaltning osv.) skal være upåvirket av at arbeidsdagen forkortes til 6 timer, må skattesatsene under optimistiske antakelser settes opp med rundt 5 prosentenheter, regnet av brutto arbeidsinntekt. 60 års pensjonsalder for alle vil trolig kreve en skatteøkning på nær 7 prosentenheter i år 2000, og betydelig høyere lenger ut i neste århundre. 2 års småbarnspermisjon vil innebære en skatteøkning på inntil 4 prosentenheter. Til sammenlikning utgjorde samlet direkte og indirekte skatt (utenom petroleumsskatter) i 1983 anslagsvis 63 prosent av brutto arbeidsinntekt.

De høye kostnadene ved pensjonsalderreformen har bl.a. sammenheng med at det er forutsatt at også ikke yrkesaktive får rett til pensjon fra fylte 60 år, og med at yrkesaktive er forutsatt å få like høy pensjon hvis de går av ved 60 år som om de skulle ha fortsatt til de var 67. Nedsatt pensjonsalder for alle er således ikke bare en arbeidstidsreform, men også en sosial reform. Dersom en gjør utmålings- og tildelingsvilkårene mindre generøse, vil kostnadene kunne bli vesentlig lavere. Det samme kan i mer beskjeden grad sies om småbarnspermisjonsalternativet, der det er innregnet ytelser (ett års minstepensjon) også til ikke yrkesaktive fødende, mens yrkesaktive mødre og fedre er forutsatt å få full sykelønn (inntil 6G) fra folketrygden i permisjonstiden.

Årsakene til at arbeidstidsforkortelser svekker den offentlige økonomi er forskjellige alt etter hvilken type arbeidstidsforkortelser det er snakk om. Nedsatt pensjonsalder og lengre småbarnspermisjon krever i første rekke at overføringene via folketrygden trappes opp. I noe mindre grad vil disse reformene svekke det offentlige finanser, gjennom alminnelig reduksjon i produksjon, inntekt og forbruk, og dermed i skattegrunnlaget. Ved utvidelse av ferien eller reduksjon av normalarbeidsuken er forholdet omvendt: Disse reformene vil ikke kreve nye overføringer, men vil kunne innebære en tildels betydelig svekkelse av skattegrunnlaget, som enten vil måtte føre til redusert offentlig tjenesteyting eller til høyere nettoskattenivå.

Kapittel O
 Sammenfatning
0.16 FORDELINGSVIRKNINGER

En utvidet småbarnspermisjon vil åpenbart ha gunstige konsekvenser for småbarnsforeldres disponible inntekt og tid. En pensjonsalderreform vil trolig innebære redusert inntektsvekst for de fleste grupper, også for dem som går av med pensjon, men fordelingen av disponibel tid og av velferdsfordeler i vid forstand vil endre seg i de eldres favør. Lengre ferie vil virke likt for alle yrkesaktive. En redusert normalarbeidsuke vil i første omgang trolig føre til forsterket lønnsvekst for de grupper som i utgangspunktet har den lengste arbeidstiden, da disse representerer en type arbeidskraft det vil bli økende knapphet på. Selv om arbeidstidsforkortelsen kan føre til mindre spredning i arbeidstidene, vil timelønnsforskjellene muligens forsterkes, og inntektsfordelingen kan komme til å bli minst like skjev som før. På lengre sikt er det likevel sannsynlig at knappheten på arbeidskraft innen bestemte yrker vil avta, og at inntektene vil utjevnes noe.

Kapittel O
 Sammenfatning
0.17 FIRE FRAMTIDSBILDER

Arbeidstidsreformer angår ikke bare produksjonslivet. Det er ingen overdrivelse å si at omfattende arbeidstidsreformer på visse vilkår vil kunne bidra til å skape et kvalitativt nokså annerledes samfunn. Ulike typer arbeidstidsreformer vil imidlertid styre utviklingen i nokså forskjellige retninger, og tilgodese forskjellige verdier og interesser.

For å tydeliggjøre konsekvenser, betingelser, verdier og interesser som knytter seg til ulike hovedtyper av arbeidstidsreformer, har utvalget utarbeidet fire framtidsbilder, datert år 2000:

1. 60 års pensjonsalder
2. Selektive permisjonsrettigheter
3. 6-timersdagen
4. Individuelt bestemt arbeidstid.

Et framtidsbilde er en skisse av en mulig framtidig situasjon. Det er ikke en spådom eller prognose. Usikkerheten om de forhold som er skissert i framtidsbildene, er stor.

Utvalgets mandat har vært å legge fram en bred analyse av spørsmål som knytter seg til forskjellige typer arbeidstidsreformer. Framtidsbildene inneholder - som utredningen for øvrig - verken en innstilling eller anbefaling. De bygger på en forutsetning om at det er til stede i samfunnet en utstrakt vilje til fleksible løsninger. Det vil være ulike oppfatninger om hvorvidt det er mulig å oppnå tilstrekkelig oppslutning om en bestemt arbeidstidspolitisk strategi, slik at de vilkår som ligger til grunn for framtidsbildene kan bli oppfylt. Det vil også herske uenighet om hvor sannsynlig det er at reformene vil få alle de - og bare de - virkninger som er skissert i framtidsbildene. Også innen utvalget er det ulike oppfatninger om disse spørsmål.

Framtidsbildene er tegnet for det norske samfunnet som helhet. Konsekvensene av de ulike reformtyper vil bli forskjellige i de ulike regioner, næringer og bransjer.

Hvert bilde forutsetter at det i perioden fram til århundreskiftet

gjennomføres omfattende arbeidstidsreformer av en bestemt type, som resultat av en konsekvent arbeidstidspolitisk prioritering. Samtidig er det forutsatt gjennomført ledsagende reformer på en rekke områder, dels for å sikre at arbeidstidsreformene fungerer etter hensikten, dels for å hindre eller avdempe uønskede bivirkninger av arbeidstidsendringene. Framtidsbildene er et forsøk på å beskrive vilkårene for og følgene av bestemte arbeidstidspolitiske strategier, gjennomført og rendyrket med stor konsekvens. Framtidsbildene illustrerer således spennvidden i valgalternativene innenfor arbeidstidspolitikken. Felles for alle framtidbildene er at hvert av dem, for å bli virkelighet, vil kreve en utstrakt grad av samarbeid og oppslutning blant de ulike beslutningstakere og aktører i arbeidstidspolitikken.

Strategi 1 - 60 års pensjonsalder - innebærer at folketrygdens pensjonsalder senkes til 60 år, men uten at aldersgrensen endres, slik at det i prinsippet blir valgfritt å gå av med pensjon i alderen 60 til 70 år. Strategi 2 - selektive permisjonsordninger - betyr at arbeidstidsreformer reserveres for bestemte grupper, i første rekke for småbarnsforeldre, men også i form av sabbatsperioder for yrkesaktive og førtidspensjon for eldre langtidsledige. Strategi 3 - 6-timersdagen - er innføringen av en betydelig kortere normalarbeidsdag kombinert med en utvidelse av drifts- og åpningstider. Den fjerde strategien - individuelt bestemt arbeidstid - er basert på en generell oppmykning av arbeidstidsbestemmelsene, slik at arbeidstakere i alminnelighet får mulighet til å velge mellom ulike arbeidstidsavtaler, der årslønnen varierer avhengig av arbeidstidens lengde og plassering. Dessuten er det her forutsatt innført en slags "arbeidstidsbank" administrert av folketrygden, som innebærer at folk i ulike faser av livet kan ta ut permisjon med full lønn i et omfang bestemt av tidligere opptjening eller eventuelt også på forskudd.

Et bilde lar seg vanskelig forkorte. Lesere henvises derfor til kapittel 12 for en nærmere presentasjon av de fire framtidbildene.

Kapittel O
 Sammenfatning
 0.18 VERDIER OG INTERESSER

Arbeidstidsreformer er et spørsmål av valg mellom ulike verdier og interesser i videste forstand.

Alle typer arbeidstidsforkortelser har i seg selv som langsiktig konsekvens en lavere produksjon og inntekt enn om arbeidstiden hadde vært konstant. Forbruksmulighetene reduseres i omtrent samme takt. Denne nedgangen i samlet materiell verdiskapning er "samfunnsøkonomisk lønnsom" dersom samfunnsmedlemmene verdsetter den økte fritiden høyere enn tapet av materielle forbruksmuligheter.

I vid forstand kan spørsmålet om arbeidstidsforkortelser ses som et valg mellom materielle og ikke-materielle verdier. Dersom arbeidstiden forkortes, må det private og/eller det offentlige forbruk bli lavere enn det ellers kunne ha vært. Samtidig kan en regne med at visse ulemper knyttet til en kraftig økonomisk vekst også kan bli mindre.

Et hovedskille i verdi- og interessestriden om arbeidstiden kan sies å gå mellom reformer som åpner for større grad av individuelle valg og forskjeller, og reformer som innebærer standardiserte arbeidstidsendringer med virkning for alle eller flertallet av yrkesaktive.

Et hovedargument for innføring av større individuell valgfrihet er at mennesker er forskjellige og prioriterer ulikt - det er derfor lite tjenlig at den enkelte skal måtte innrette seg etter kollektivt avtalte eller regulerte arbeidstidsordninger. Dersom individuelt valg av arbeidstid skal ha noen mening, må den enkelte bli stilt overfor en reell avveining mellom goder, m.a.o. slik at en kan velge større fritid, men til en pris bestemt gjennom redusert inntekt.

En slik valgfrihet vil gi den enkelte store utfoldelsesmuligheter, og innebære at samfunnet ikke forsøker å styre enkeltpersoners tidsbruk. Det vil være mulighet for den enkelte å oppnå betydelige materielle forbedringer gjennom hard arbeidsinnsats. Personer som av ulike grunner (helse, omsorgsansvar o.a.) må begrense sin innsats i inntektsgivende arbeid, vil ha mindre mulighet til å forbedre sin materielle stilling. En større valgfrihet av dette slag vil derfor kunne lede til større ulikheter i inntekter, livsstil og levestandard.

Det er uvisst hvilken effekt et friere arbeidstidsvalg vil ha på samlet materiell verdiskapning. Skattemotiverte tilpasninger kan tenkes å føre til redusert arbeidsinnsats og produksjon. Dersom en vil unngå at individuell valgfrihet får denne konsekvensen, må reformen muligens kombineres med en omlegging av skattesystemet som gir lavere marginalsatt på inntekt av eget arbeid.

Standardiserte arbeidstidsendringer kan være et svar på en overordnet interesse for styring av tidsnyttingen og av samfunnsutviklingen i videre forstand. Arbeidstidsordningene er et hovedpremiss for organiseringen av samfunnslivet på en lang rekke områder. Arbeidslivets krav og verdier kommer dermed også ofte i konflikt med sentrale samfunnsinteresser knyttet f.eks. til omsorg for barn, syke og eldre, politisk og sosial deltaking, eldres levekår og helse, likestilling osv. Ved å legge bestemte føringer på tidsbruken i arbeidslivet vil en trolig i noen grad kunne tilgodese disse interessene.

Standardiserte arbeidstidsendringer kan være av en rekke ulike typer, og vil derfor også ivareta forskjellige interesser. I betydelig grad vil imidlertid disse interessekonfliktene dreie seg om når i livet hver enkelt av oss skal få bedre tid og/eller bedre materielle kår.

En utvidet svangerskaps- og foreldrepermisjon med lønn vil åpenbart innebære en styrking av interesser knyttet til barneoppfostring, barns oppvekstvilkår og småbarnsforeldres livssituasjon. Dersom permisjonsordningen gir kvoterte rettigheter til henholdsvis mødre og fedre, kan en slik reform også gi viktige impulser til økt likestilling. Dersom det imidlertid blir helt opp til det enkelte foreldrepar å dele permisjonstiden seg imellom, vil reformen trolig svekke snarere enn styrke likestillingen.

Nedsatt pensjonsalder vil være en reform som bedrer mange eldres levekår, forebygger helse- og slitasjeskader og skaper større sosial trygghet blant eldre. Utformet på en slik måte at eldre ikke presses ut av arbeidslivet vil reformen også gi eldre større valgfrihet.

Lengre ferie vil innebære velferdsfordeler for alle yrkesaktive, og vil, i større grad enn daglige eller ukentlige forkortelser, begunstige verdier og interesser forankret utenfor nærmiljøet.

Redusert daglig eller ukentlig normalarbeidstid vil bidra til å løse en del av de problemer som knytter seg til dagliglivets organisering i skjæringsflaten mellom arbeidsliv og familieliv. En kortere normalarbeidstid vil gjøre det lettere å kombinere fulltidsarbeid med omsorgsoppgaver i familie og nærmiljø, og vil representere en større prioritering av det ulønnede arbeid i sammenlikning med det lønnede. Siden innsatsen i henholdsvis lønnet og ulønnet arbeid er skjevt fordelt mellom kvinner og menn, vil kortere normalarbeidstid være et steg i retning av større likestilling på alle plan. Betydelige normalarbeidstidsforkortelser vil også innebære merkbart redusert økonomisk vekst og materielt forbruk.

Ulike typer av arbeidstidsendringer vil hver for seg tilgodese viktige, men høyst ulike samfunnsinteresser og -verdier. Dersom en ønsker bestemte hensyn ivaretatt må arbeidstidsendringene styres. Verdi- og interessekonfliktene i tilknytning til arbeidstidsreformer svarer imidlertid i liten grad til skillelinjene i det etablerte mønster av interesseorganisasjoner i og utenfor arbeidslivet. Den framtidige utvikling i arbeidstiden - regnet over dagen, uken, året eller livet - er derfor i første rekke en utfordring til det system som er ment å veie ulike verdier og interesser mot hverandre - det politiske.