

Arbejdstidspolitik

1. Hvad er arbejdstidspolitik

Arbejdstidspolitik har det som indkomstpolitik. Selve ordet er væsentligt yngre end de økonomiske problemer, der ligger bag, og de typer af indgreb, der anvendes heroverfor. Ordet indkomstpolitik blev første gang lanceret for en snes år siden¹⁾. Før den tid talte man om stabiliseringspolitik eller om pris- og lønkontrol. Ordet arbejdstidspolitik er kun halvandet år gammelt og har sin oprindelse i den danske centraladministration²⁾. Før den tid anvendtes betegnelserne arbejdsfordelingsordninger eller arbejdsudbudsreguleringer.

Når begrebet arbejdstidspolitik blev markedsført, var det for at understrege dels den mangfoldighed af foranstaltninger, det dækker over, dels de mangeartede politiske aspekter, arbejdstidsdiskussionen giver anledning til. Arbejdstidspolitik er altså et meget vidt begreb og skal her *defineres* som de foranstaltninger, der nedsætter det samlede antal arbejdstimer i den enkeltes livsforløb³⁾.

Naturlige *elementer* i en arbejdstidspolitik vil derfor være at udskyde det tidspunkt, hvor den enkelte indtræder i arbejdsstyrken, at fremskynde tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, samt at nedsætte den ugentlige eller årlige arbejdstid. I nedenstående diagram er givet en syste-

matisk oversigt over de enkelte arbejdstidspolitiske instrumenter.

Diagram

Arbejdstidspolitiske instrumenter

- I. **Indtræden på arbejdsmarkedet**
 1. Den enkelte uddannelsestid
 2. Betalt uddannelsesfrihed
- II. **Den gennemsnitlige arbejdstid i en given periode**
 1. Aftalt ugentlig arbejdstid
 2. Ferie
 3. Regulering af overarbejde
 4. Udvidet adgang til deltidsarbejde
 5. Regulering af dobbeltarbejde
 6. Barselsorlov
 7. Omsorgsorlov for mænd
 8. Frihed ved børns sygdom
 9. Regulering af »sort arbejde«
- III. **Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet**
 1. Folkepensionsalder
 2. Pligtig afgangsalder
 3. Efterlønsordning
 4. Gradvis tilbagetrækning/pensionering

Det overordnede *formål* med arbejdstidspolitik er at sikre - både ud fra samfundets ønsker og individets behov - en optimal fordeling af arbejde, uddannelse og fritid. I den nuværende samfundsøkonomiske situation med mangel på arbejde vil det være naturligt, at hensynet til de ledige sættes højt, således at de forskellige foranstaltninger primært vurderes ud fra de beskæftigelsesmæssige effekter. Herudover kan arbejdstidspolitik yde et positivt bidrag til at fremme tilpasningsprocesserne samt tjene en række familie- og socialpolitiske hensyn.

Her i landet er der en lang og stærk tradition for, at arbejdsmarkedets forhold

Økonomisk - statistisk konsulent,
Arbejdsministeriet

ordnes af *arbejdsmarkedets parter*. Dette gælder de kollektive overenskomster om løn- og arbejdsvilkår. Når det drejer sig om arbejdsmarkedspolitiske lovgivningsinitiativer, har ønsket fra regeringens side - uanset partifarve - som hovedregel været partsenighed. På den baggrund må man gå ud fra, at spørgsmål om den ugentlige arbejdstid, regulering af deltidsarbejde og arbejdstidens placering afgøres ved forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter. De øvrige arbejdstidspolitiske foranstaltninger forudsætter antagelig lovgivning i større eller mindre omfang. En fortsættelse af de arbejdsmarkedspolitiske traditioner vil betyde, at en samlet vurdering og koordinering af arbejdstidspolitikken i givet fald vil foregå gennem et nært samarbejde mellem regering og arbejdsmarkedets parter.

2. Argumenter for arbejdstidspolitik

Størrelsen af dansk økonomis balanceproblemer og de ydre rammer for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik indebærer, at der også i de næste mange år må forventes en meget *høj arbejdsløshed*. Det stærkt stigende offentlige budgetunderskud, der i sig selv er frembragt af arbejdsløsheden, har sat meget snævre grænser for stigningen i de offentlige udgifter, ligesom den utilstrækkelige efterspørgsel efter arbejdskraft fra den private sektor gør effektiviteten af de midlertidige beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ret tvivlsom.

Med de meget dystre udsigter, der er for beskæftigelsesudviklingen i 80'erne, er det naturligt, at diskussionen omkring arbejdsmarkedspolitikken i 80'erne i høj grad vil blive centreret om at regulere arbejdsudbuddet via arbejdstidspolitikken. Flere af de arbejdsmarkedspolitiske

foranstaltninger under den fulde beskæftigelse havde til formål at øge arbejdsudbuddet⁴⁾. Det vil derfor være forståeligt, at man i den nuværende situation betragter mulighederne for at opnå balance på arbejdsmarkedet via en reduktion af arbejdsudbuddet.

Men også på anden vis kan arbejdstidspolitik lette de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Ved at vælge en nedsættelse af arbejdstiden fremfor en forbrugsstigning, er der mulighed for en velfærdsførøgelse, der ikke belaster betalingsbalancen gennem øget import. Da en arbejdstidsnedsættelse erfaringsmæssigt er ledsaget af en ekstraordinær produktivitetsstigning, vil øget fritid i stedet for øget lønindkomst medføre en konkurrenceevneforbedring. Størrelsen heraf afhænger af udfaldet på kompensationsspørgsmålet.

Disse synspunkter er ikke ensbetydende med, at generelle arbejdstidsnedsættelser kan ske som led i konjunkturpolitikken. En vigtig forudsætning for at nedsætte arbejdstiden er, at der også eksisterer mere langsigtede *præferencer for øget fritid fremfor forbrug*⁵⁾. Er dette ikke tilfældet, vil en arbejdstidspolitik blot intensivere bestræbelserne de forskellige indkomstgrupper imellem, for at undgå det realindkomstfald, der følger med.

Enkelte af de arbejdstidspolitiske foranstaltninger - f.eks. betalt frihed til uddannelse - vil kunne medvirke til en løsning af de omstillingsprocesser på arbejdsmarkedet, som den *teknologiske udvikling* kræver, og dermed også eventuelle flaskehalsproblemer og deraf følgende inflationspres. Konklusionen på disse overvejelser er således, at en arbejdstidspolitik vil kunne have en gunstig virkning på dansk økonomis fundamentale balanceproblemer.

Den teknologiske udvikling vil gennem

80'erne på mange områder øve en væsentlig indflydelse både på arbejdslivet og fritiden. Den vil indebære muligheder for gradvist at realisere fremskridt omkring arbejdstidens omfang og tilrettelæggelse og skabe nye beskæftigelsesmuligheder omkring udnyttelsen af fritiden.

Størstedelen af de arbejdstidspolitiske foranstaltninger har endvidere et *familie- og socialpolitisk indhold*. Med en bruttoarbejdstid på over 10 timer er det klart, at mange familier, specielt småbørnsfamilier føler sig presset i hverdagen. En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid vil være forbundet med meget store velfærdsforøgelser for disse familier.

3. Generelle overvejelser om arbejdstidspolitik

Ved tilrettelæggelse af en arbejdstidspolitik og ved beregninger af konsekvenserne heraf må inddrages en række forskelligartede aspekter. Der må tages hensyn til, at mængden af arbejde og produktion ikke er givet på forhånd, og blandt andet afhænger af den ugentlige og årlige arbejdstid, samt hvorledes arbejdet organiseres i relation til udnyttelsen af det eksisterende kapitalapparat. Endvidere at den enkeltes arbejdsfunktion ikke i alle tilfælde kan opdeles på flere individer uden tab af timeproduktivitet, og at de arbejdsløses gennemsnitlige færdigheder ikke nødvendigvis svarer til gennemsnittet blandt de beskæftigede, hvorfor en arbejdstidsnedsættelse kan medføre knaphed med hensyn til visse jobfærdigheder og uddannelser. Endelig bør overvejelserne om arbejdstidspolitik foregå i et dynamisk perspektiv, således at arbejdsmarkedets evne til under skiftende konjunkturforskel at vise tilstrækkelig fleksibilitet og tilpasning ikke forringes.

Af de foranstaltninger til en nedbrin-

gelse af arbejdsudbuddet vil en *forøgelse af den enkeltes uddannelsestid* ud fra et arbejdsmarkedspolitisk synspunkt rumme visse fordele. Især på længere sigt vil sådanne ordninger kunne indebære, at arbejdsstyrken som helhed bliver mere produktiv og opnår større tilpasningsevne. På kort sigt kan produktiviteten dog påvirkes negativt, når de personer, der skal under uddannelse, midlertidigt erstattes af andre. På den anden side er det væsentligt for at opnå de langsigtede produktivetsgevinster at arbejde og uddannelse gennem livsforløbet supplerer hinanden.

De positive arbejdsmarkedspolitiske virkninger, der er forbundet med dette samspil, kan opnås ved *betalt uddannelsesfrihed*. Ideen herom åbner op for betydelige perspektiver, ikke mindst på baggrund af den forventede teknologiske udvikling. En reform, der øger uddannelsesmulighederne for den erhvervsaktive del af befolkningen, vil kunne få væsentlig betydning i den strukturtilpasningsproces, dansk økonomi skal gennemløbe.

En *fremskyndelse af tilbagetræknings-tidspunktet fra arbejdsmarkedet* vil ikke mindst ud fra et beskæftigelsesmæssigt synspunkt være fordelagtigt⁶⁾. Herved fremrykkes blot det tidspunkt, hvor den ældre skal erstattes af den yngre. Hvis de arbejdsløses produktivitet er lavere end de ældres, er der dog med en sådan ordning forbundet en svækkelse af den beskæftigede arbejdsstyrke.

En fremskyndelse af de ældres tilbagetrækning vil kunne ske ved at *folkepensionsalderen* nedsættes f.eks. til 65 år. Dette vil bringe Danmark på linie med en række andre europæiske lande. Virkningerne i form af en ændret fordeling af beskæftigelsen vil først vise sig efterhånden, som det bliver almindeligt at vælge den lavere pensionsalder, ligesom

det må antages, at de fleste af de lønmodtagere, der har ønske om at forlade arbejdsmarkedet før det 67. år, allerede er gået på efterløn.

Der findes i dag ingen muligheder for, at lønmodtagerne kan gennemføre en *gradvis tilbagetrækning/pensionering*. Et forslag herom vil uden tvivl hos visse grupper imødekomme et stort socialt behov, men vil samtidig ud fra en arbejdsmarkedspolitisk synsvinkel være ret kompliceret. Specielt må fremhæves behovet for en afbalancering i forhold til efterlønsordningen og de ansættelsesretslige problemer omkring de overenskomst-mæssige tilvejebragte rettigheder til deltidsarbejde. Bevares den nugældende efterlønsordning vil gradvis tilbagetrækning/pensionering ligefrem indebære mulighed for negative beskæftigelseseffekter, hvis de ældres ønsker og behov for fortsat deltagelse i arbejdslivet skal tilgodeses ved en sådan ordning.

Nedsættelse af *den ugentlige eller årlige arbejdstid* for personer er uden tvivl det, der individuelt er den mest attraktive form for arbejdstidspolitik. Samtidig er det dog også den form, der samfundsøkonomisk og arbejdsmarkedspolitisk kan være flest problemer forbundet med.

Størst betydning for en sådan politiks succes er dens indflydelse på omkostningsniveauet. Det vil sige, hvorvidt arbejdsomkostningerne pr. time øges, og hvorvidt kapitalapparatets arbejdstid formindskes som følge af arbejdstidsnedsættelsen. Disse virkninger kan blandt andet kompenseres ved en øget produktivitet, som til gengæld resulterer i en mindre beskæftigelseseffekt. Endvidere må understreges, at de samfundsøkonomiske virkninger afhænger af den ændring i efterspørgselsforholdene, der følger af en arbejdstidsnedsættelse.

En del af ovennævnte problemer kan

løses ved at gå over til øget brug af flerskift - enten i form af flere skift pr. dag, flere skift pr. uge (inddragelse af week-ender) eller løbende skift i året (intet stop som følge af ferie) - i produktionen og administrationen. Dette vil øge kapitalapparatets arbejdstid. Indførelse af øget brug af flerskift vil dog sandsynligvis blive opfattet som en velfærdsforringelse. Større fleksibilitet i arbejdstidens tilrettelæggelse vil ligeledes kunne opnås gennem øget anvendelse af deltid samt af overarbejde. Alle problemer vil imidlertid ikke kunne løses af denne vej. Virsomheder - og især de små og mellemstore - vil fortsat stå over for nogle delelighedsproblemer samt det forhold, at der ikke er substitution mellem arbejdskraft og kapital.

Ved en vurdering af de problemer, der er forbundet med en arbejdstidspolitik, bør man endvidere tage hensyn til, at der i den aktuelle konjunktursituation inden for mange brancher eksisterer ledige ressourcer udover de menneskelige. En arbejdstidsnedsættelse vil derfor ikke i samme udstrækning som ellers føre til tab af produktionskapacitet. Problemernes omfang afhænger endvidere af, hvorvidt det er muligt at nedsætte arbejdstiden som led i en internationalt koordineret indsats.

Af de arbejdstidspolitiske instrumenter, der er nævnt i diagrammet foran, skal endelig nævnes *udvidet adgang til deltidsarbejde samt til individuel fleksibel arbejdstid*. Dette kunne ske generelt eller rette sig mod bestemte grupper på arbejdsmarkedet - f.eks. forældre med småbørn. Spørgsmålet om deltidsbeskæftigelse skal imidlertid ses i sammenhæng med det specielle familiepolitiske og ligestillingsmæssige problem. Ved en vurdering af spørgsmålet bør også indgå behovet for at sikre deltidsansatte på lige fod med heltidsansatte samt hensynet til en mere fleksibel arbejdsstyrke. Således vil en større

udbredelse af deltidsarbejde på individuelle vilkår som før nævnt kunne begrænse tabet af produktionskapacitet, idet virksomhederne herved får mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af produktionsprocessen. På den anden side vil virksomhedernes organisatoriske og administrative omkostninger uden tvivl øges.

4. Virkningerne af nedsat ugentlig arbejdstid

Budgetdepartementet foretog i foråret 1982 i samarbejde med arbejdsministeriet en vurdering af de samfundsøkonomiske virkninger af en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid⁷⁾.

Beregningerne blev foretaget med udgangspunkt i en gradvis nedsættelse fra 40

Tabel 1. Ændringer i samfundsøkonomiske størrelser som følge af en nedsættelse af den aftalte ugentlige arbejdstid med 1 pct. årligt i 1983-87.

ALTERNATIV A: Uden kapacitetstab og fuld lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	0,1	0,5	1,1	1,9	3,0
Offentlige finanser	0,6	1,0	1,2	1,1	0,8
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	8	16	22	26	28
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV B: Uden kapacitetstab og uden lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	0,3	1,0	1,9	3,1	4,5
Offentlige finanser	0,3	0,6	0,9	1,4	2,1
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	9	18	28	38	48
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV C: Med kapacitetstab og uden lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	- 1,4	- 2,7	- 3,3	- 3,2	- 2,7
Offentlige finanser	1,3	2,9	4,4	5,7	6,5
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	13	29	45	59	69
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

ALTERNATIV D: Med kapacitetstab og fuld lønkompensation

	1983	1984	1985	1986	1987
	mia. kr.				
Betalingsbalance	- 1,6	- 3,2	- 4,2	- 4,4	- 4,3
Offentlige finanser	1,6	3,3	4,7	5,4	5,4
	1000 personer				
Privat beskæftigelse	13	27	38	46	49
Offentlig beskæftigelse	4	7	11	15	20

Kilde: Finansministeriet, småtryk nr. 27.

til 38 timer om ugen over 5 år. For at gennemføre beregningerne er der foretaget en lang række forenkledte antagelser med hensyn til produktivitetsstigning, deltidsfrekvenser, konjunktursituation, finanspolitik, arbejdsmarkedssituation m.v. Endvidere forudsættes arbejdstidsnedsættelsen kun at finde sted i Danmark.

For så vidt angår finansieringen af arbejdstidsnedsættelsen er beregningerne foretaget under to alternativer: *Fuld lønkompensation* og *uden lønkompensation*. Med hensyn til påvirkningen af kapitalapparatets udnyttelsesgrad og dermed kapitalens arbejdstid er der ligeledes taget udgangspunkt i to alternativer: *Med kapacitetstab*, hvor det forudsættes, at dette dækkes ind gennem øgede investeringer over en årrække, og *uden kapacitetstab*.

Der tegner sig i samtlige alternativer en endog betydelig positiv *beskæftigelseseffekt*, jfr. tabel 1. I tilfældet uden lønkompensation vil beskæftigelsesfremgangen være ca. 20.000 personer større, end hvis der ydes fuld lønkompensation på grund af den forringede konkurrenceevnesituation. Også kapacitetstabets størrelse er af væsentlig betydning. Beskæftigelsesfremgangen er således 20-25.000 personer større, hvis man forudsætter kapacitetstab, hvilket skyldes de øgede investeringer og aktivitet, tabet af kapacitet antages at medføre.

For *de offentlige finanser* kan der gennemgående regnes med en væsentlig forbedring, hvilket i hovedsagen kan henføres til den gunstigere beskæftigelsessituation.

Påvirkningen af *betalingsbalancen* afhænger i høj grad af, hvorvidt arbejdstidsnedsættelsen medfører kapacitetstab. Såfremt dette kan undgås, vil der ske en betydelig forbedring på grund af det fald i importen, det reducerede reallønsniveau medfører. I modsat fald vil betalingsba-

lancen forværres som følge af den importstigning, de forøgede investeringer giver anledning til.

I sidstnævnte situation kan det blive nødvendigt med en stramning af finanspolitikken. De beregninger, der er foretaget, viser imidlertid, at selv med en ændring af finanspolitikken, der sikrer, at betalingsbalancen ikke påvirkes af arbejdstidsnedsættelsen, vil det i samtlige alternativer være muligt at opnå en beskæftigelsesforøgelse. Prisen for denne forbedring er en reduktion af den disponible realløn og dermed forbrugsmulighederne. Dette afsavn er imidlertid stort set upåvirket af, om der ydes lønkompensation eller ej, hvorimod beskæftigelsesfremgangen er klart størst, hvis arbejdstidsnedsættelsen sker uden lønkompensation.

Det økonomiske Råd har også diskuteret mulighederne for at bruge en nedsættelse af arbejdstiden som et beskæftigelsesfremmende instrument⁸⁾. Konklusionerne ligger meget på linie med dem, som netop er blevet præsenteret.

Udgangspunktet for diskussionen er nogle fremskrivninger for den danske økonomi baseret på to forskellige strategier. En offensiv, hvor det forudsættes, at man producerer sig ud af problemerne gennem en markant konkurrenceevneforbedring. Og en defensiv strategi, hvor man løser ledighedsproblemet gennem arbejdstidsnedsættelse, kombineret med finanspolitiske stramninger til løsning af betalingsbalanceproblemerne. Ved den sidstnævnte strategi foretages der beregninger for tre forskellige modeller: En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid med fuld lønkompensation, uden lønkompensation samt en reduktion af arbejdsudbuddet gennem sabbatordninger og lignende.

Fremskrivningerne viser, at man ved arbejdstidspolitik kan opnå fuld beskæftigelse. Prisen er imidlertid en stagnation i

forbrugsmulighederne i det næste ti-år. Den største forbrugsbegrænsning vil ske, hvis arbejdstidsnedsættelsen sker med fuld lønkompensation. I dette tilfælde vil det være nødvendigt med en så kraftig finanspolitisk stramning, at resultatet bliver et direkte fald i realindkomsterne. En arbejdstidsnedsættelse uden lønkompensation vil give plads for en beskeden forbrugsstigning, og den nødvendige nedsættelse af arbejdstiden for at opnå fuld beskæftigelse vil kun være fra 40 til ca. 33 timer om ugen mod ca. 30 timer med fuld lønkompensation. En reduktion af arbejdsudbuddet gennem sabbatordninger og lignende svarer til en situation, hvor man gennem finanspolitik skaber ligevægt på betalingsbalancen, og den resulterede ledighed gøres frivillig og social acceptabel.

Konklusionen synes således at være, at vælger man arbejdstidsnedsættelse som løsning på balanceproblemerne frem for en markant konkurrenceevneforbedring, betaler man den øgede fritid gennem et mindre forbrug. Dette valg mellem fritid og forbrug er imidlertid kun interessant under den forudsætning, at den konkurrenceevneforbedrende strategi, der skitseres, er gennemførlig. Er dette ikke tilfældet, må arbejdstidsnedsættelse dernæst prioriteres højest, fordi en finanspolitisk stramning til nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet vil skærpe arbejdsledighedsproblemet.

5. Arbejdstidsundersøgelsen

Diskussionen omkring de forskellige arbejdstidspolitiske foranstaltninger har været kendetegnet ved meget generelle og tildels meget usikre udsagn om de formodede virkninger. Disse forhold afspejler i vidt omfang manglende viden om de faktiske arbejdstidsforhold på arbejdsmarke-

det. På den baggrund tog arbejdsministeriet initiativ til en landsomfattende undersøgelse af befolkningens (d.v.s. de 16-66 årige) arbejdstid⁹⁾. Med arbejdstidsundersøgelsen er det muligt at belyse en lang række forhold med relevans for arbejdstidspolitikken, som man tidligere kun havde begrænset viden om, del fordi nogle af oplysningerne ikke var tilstede, dels fordi de kun omfattede en begrænset del af det samlede arbejdsmarked. Nedenfor er enkelte centrale arbejdstidspolitiske problemstillinger trukket frem i lyset af de nu foreliggende oplysninger.

Befolkningens samlede arbejdstid målt i antal timer fremgår af tabel 2. Denne afstikker rammer for en diskussion af de enkelte arbejdstidspolitiske elementer.

For så vidt angår længden af den *ugentlige arbejdstid* er denne for beskæftigede lønmodtagere i hovedbeskæftigelsen opgjort til 37 timer. De heltidsbeskæftigede har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 40,8 timer, og de deltidsbeskæftigede en gennemsnitlig arbejdstid på 24,1 time. Disse tal dækker imidlertid over en betydelig variation, der primært afspejler forskellen mellem mænds og kvinders arbejdstid.

Således har over 50 pct. af kvinderne en arbejdstid på under 40 timer i hovedbeskæftigelsen, mens det tilsvarende tal for mændene er 10 pct. 74 pct. af mændene har en arbejdstid på 40 timer mod 43 pct. af kvinderne. Denne forskel mellem mænds og kvinders arbejdstid viser sig tydeligt, når den ugentlige arbejdstid belyses med hensyn til erhverv og stillinger. Inden for fremstillingsvirksomhed har således over 80 pct. af lønmodtagerne en ugentlig arbejdstid på 40 timer, mens andelen for administration og liberale erhverv - herunder den offentlige sektor - er knap halvdelen.

Undersøgelsen viser en stor overens-

stemmelse mellem den faktiske og aftalte d.v.s. overenskomstmæssig aftalte eller den ifølge ansættelsesaftale aftalte arbejdstid. Godt 90 pct. af lønmodtagerne har en fast aftalt arbejdstid. De knap 10 pct. uden fast aftalt arbejdstid har den længste arbejdstid.

I relation til nedsættelse af den ugentlige arbejdstid giver dette arbejdstidsmønster anledning til en række overvejelser. En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid vil således kun umiddelbart berøre 70 pct. af lønmodtagerne. Hertil kommer, at yderligere knap 10 pct. ikke har en fast ugentlig aftalt arbejdstid. Udstrækkes en

ugentlig arbejdstidsnedsættelse til at gælde også dem med en arbejdstid under 40 timer, vil kompensationsspørgsmålet trænge sig stærkere på, således har knap 60 pct. af de ufaglærte kvinder en ugentlig arbejdstid på under 40 timer.

I relation til diskussionen om en ændret arbejdstidstilrettelæggelse for at begrænse kapacitetstab ved en arbejdstidsnedsættelse har oplysningerne om *arbejdstidens placering inden for dagen* og *ugen* interesse. Undersøgelsen viser en betydelig variation i arbejdstidens placering inden for dagen mellem forskellige erhverv. Mens knap 90 pct. af lønmodtagerne be-

Tabel 2. Befolkningens arbejdstidsforhold

	Antal berørte personer (1000 personer)	Samlet antal timer på årsbasis (Mio. timer)	(Pct.)
Faktisk antal arbejdstimer:			
Beskæftigede lønmodtagere			
Hovedbeskæftigelse (normal arbejdstid)	1.948	3.290	
Bibeskæftigelse	155	70	
Overarbejde	682	110	
Andet arbejde	106	12	
Arbejdstimer for lønmodtagere i alt		3.482	80
Selvstændige, medhj. ægtefæller			
Hovedbeskæftigelse	308	770	
Bibeskæftigelse	25	20	
Andet arbejde	11	3	
Arbejdstimer for selvstændige og medhj. ægtef. i alt		793	18
Personer udenfor arbejdsstyrken	840		
Bijob	160	70	
Andet arbejde	69	14	
I alt personer udenfor arbejdsstyrken		84	2
Arbejdstimer i alt		4.359	100
Fravær:			
Beskæftigede lønmodtagere			
Ferie	1.850	320	
Sygdom	312	140	
Efteruddannelsesaktivitet	340	50	
Selvstændige			
Ferie	166	20	
Sygdom	18	20	

Anm.: Blandt berørte personer har hoved- og bibeskæftigelsen ugen som referenceperiode. Overarbejde og sygefravær refererer til måneden. Efteruddannelsesaktiviteter, ferier og andet arbejde refererer til året 1981. Kilde: Arbejdsministeriet, »Arbejdstidsundersøgelse 1982«.

skæftiget ved fremstillingsvirksomhed har en fast arbejdstid indenfor døgnet gælder det kun for godt 70 pct af de beskæftigede inden for administration og liberale erhverv. Som ventet har holddrift kun en begrænset udbredelse, nemlig 5 pct. af de beskæftigede lønmodtagere. Derimod har skiftende arbejdstid enten efter skema eller efter særlige aftaler herunder flekstid en betydelig udbredelse, idet 18 pct. af lønmodtagerne arbejder under disse forhold.

Undersøgelsen tyder således på et temmeligt varieret arbejdstidsmønster. Det store antal deltidsbeskæftigede med skiftende arbejdstider sammenholdt med, at 85 pct. af de deltidsbeskæftigede oplyser, at de efter eget ønske arbejder på deltid, tyder på, at der på arbejdsmarkedets udbudsside findes en betydelig fleksibilitet. Dette gælder såvel længden af den ugentlige arbejdstid som placeringen af den daglige arbejdstid. Det skal dog understreges, at fleksibiliteten er klart mindst inden for de vareproducerende erhverv, og det er netop her, det er af størst samfundsøkonomisk betydning, at kapacitetstab ved en arbejdstidsnedsættelse undgås.

Skal der foretages en nærmere vurdering af *efteruddannelsesforanstaltningernes* betydning, er en opgørelse af den nuværende aktivitet fordelt på forskellige variable relevant. Oplysninger af denne karakter har man ikke tidligere været i besiddelse af.

Det fremgår af undersøgelsen, at ca. 25 pct. af de beskæftigede lønmodtagere -svarende til knap 1/2 mill. personer - var på efteruddannelse i 1981, og at knap 80 pct. af uddannelsesaktiviteten foregik inden for arbejdstiden. Endvidere var for 80 pct.'s vedkommende efteruddannelsesaktiviteterne finansieret af arbejdsgiverne, og kun en meget lille del af lønmodta-

gerne selv. Disse hovedresultater peger således på et betydeligt omfang af efter- og videreuddannelse inden for arbejdstiden finansieret af arbejdsgiverne.

Med hensyn til varigheden af kurserne har kun 20 pct. en varighed på over 1 måned, mens 60 pct. har varighed på under 2 uger.

Den gennemsnitlige varighed af kurserne er opgjort til ca. 3,6 uger. Disse resultater indikerer, at beskæftigelseseffekterne af den nuværende efteruddannelsesaktivitet må vurderes som ganske beskedne.

Endvidere viser det sig, at efteruddannelsen generelt er højest blandt lønmodtagerne i de erhverv, der producerer tjenesteydelser, som i administration, liberale erhverv samt handel og omsætning. Disse resultater stemmer ikke umiddelbart overens med hypotesen om, at stigende efteruddannelsesaktivitet er forbundet med indførelsen af ny teknologi, hvor antagelsen har været, at de teknologiske ændringer hidindtil har berørt fremstillingssektoren.

Fordelt på stillingskategorier er der betydelig variation. Således har knap halvdelen af funktionærerne med underordnede været på efteruddannelseskursus i 1981, 30 pct. af funktionærerne uden underordnede, mens kun ca. 20 pct. af de faglærte og 10 pct. af de ufaglærte har været på efteruddannelseskursus. Disse forhold er iøvrigt uafhængige af, om man er privat eller offentlig ansat. De samme forhold genfindes, når omfanget af efteruddannelse fordeles efter erhvervsuddannelse. Således har knap 15 pct. af lønmodtagerne uden erhvervsuddannelse været på efteruddannelse. Mens ca. 25 pct. af lønmodtagerne med korterevarende uddannelser har været på efteruddannelse. Derimod har ca. 50 pct. af lønmodtagerne med videregående eller akademisk uddannelse været på efteruddannelse.

Disse forhold betyder, at de, der i forvejen rent uddannelsesmæssigt er svagt stillet gennem den efteruddannelsesaktivitet der foregår, bliver endnu svagere stillet. Dette sammenholdt med den store arbejdsløshed, hvorved en stor del af arbejdsstyrken udelukkes fra den virksomhedsinterne efteruddannelse, er med til at segmentere arbejdsmarkedet.

6. Konklusion

Arbejdstidspolitikbegrebet er som nævnt nyt. Regering og arbejdsmarkedets parter er imidlertid under de senere års høje arbejdsløshed gået et stykke af vejen i arbejdstidspolitikken. Ferien er blevet forlænget, deltidsarbejdet har fået øget udbredelse, og der er gennemført afspadsering i mange overenskomster. Endvidere er uddannelsestiden forlænget og barselsorloven øget, ligesom efterlønsordningen trådte i kraft i 1979.

Der kan imidlertid ikke være tvivl om, at med de udsigter, der tegner sig for arbejdsmarkedet i resten af 80'erne, bør der udformes en strategi, hvor *arbejdstidspolitikken* indgår som *et meget væsentligt supplement* til de øvrige elementer i den økonomiske politik. I en tid, hvor der samfundsøkonomisk ikke er råd til at omsætte reallønsfremgangen til forbrugsstigning, vil lønmodtagerne ved valg af øget fritid opnå mulighed for en vis velfærdsforøgelse. Man kan også sige, at skal lønmodtagerne - i egen interesse - afstå fra en vis pengelønsstigning, er det rimeligt, at de herved kompenseres i form af øget fritid.

At udforme en arbejdstidspolitisk strategi i overensstemmelse hermed er en særdeles vanskelig opgave, der støder an mod mange konventionelle og veletablerede synspunkter. Afslutningsvis skal der re-

degøres for nogle af de væsentligste problemstillinger.

Et af de største knytter sig til *kompensationsspørgsmålet* ved en generel arbejdstidsnedsættelse. Beregningerne foran viser, at man opnår gunstigere virkninger på såvel beskæftigelse som betalingsbalance, såfremt der ved arbejdstidsnedsættelsen ikke bliver givet fuld lønkomensation. Ordninger, der bygger på delvis kompensation eller statslig arbejdsgiverbidrag vil der være knyttet betydelige problemer til. Således vil en kompensationsordning med et indbygget solidarisk princip indebære en væsentlig risiko for lønafsmitning. Der eksisterer ikke noget erfaringsmateriale herom, men de hidtidige forhøjelser af garanti- og mindstebetalingsssatsen viser afsmitningsrisikoen. Statslig kompensation til de lavestlønnede er i den henseende mindre problematisk. Til gengæld vil en sådan ordning være særdeles besværlig at administrere og medfører iøvrigt en væsentlig belastning af statsfinanserne.

Kompensationsspørgsmålet kan til en vis grad anskues i sammenhæng med spørgsmålet om *arbejdstidens placering*. En arbejdstidsnedsættelse må ikke føre til en dårligere udnyttelse af det dyre produktionsapparat. Derfor kunne arbejdsmarkedets parter overveje, hvorvidt det er muligt med en mere fleksibel placering af arbejdstiden.

En nedsættelse af den ugentlige arbejdstid kan imidlertid *ikke stå alene*. For at sikre en positiv beskæftigelseseffekt og ikke blot en mere ulige fordeling af det eksisterende arbejde er det nødvendigt, at en større del af det overarbejde, der udføres i dag, bliver afspadseret. Med samme begrundelse kan man argumentere for, at dobbeltarbejde begrænses i størst muligt omfang. Men også andre forhold taler for *supplerende foranstaltninger*.

Med en generel arbejdstidsnedsættelse kan der - trods den høje arbejdsløshed - relativt hurtigt opstå mangel på visse kategorier af arbejdskraft. Disse flaskehal-seproblemer betyder, at det bliver nødvendigt med en mere aktiv arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik.

Et tredje sæt af problemer knytter sig til tempo og tidsprofil i arbejdstidsnedsættelsen. For en hurtig og relativ stor nedsættelse taler, at den positive beskæftigelseseffekt da vil antage et omfang, der syner af noget sammenlignet med dagens arbejdsløshedsproblem. Omvendt vil en *gradvis og målrettet* nedtrapning af arbejdsugen lette tilpasningsprocessen for virksomhederne. Hertil kommer, hvad der er nok så væsentligt, at en betydelig arbejdstidsnedsættelse - via den forbrugsbegrænsning, der bliver resultatet - vil besværliggøre muligheder for at føre en effektiv konkurrenceevnepolitik.

Arbejdstidspolitik bør naturligvis også ses i et *langt tidsperspektiv*. På kort sigt bør man utvivlsomt prioritere en nedsættelse af den ugentlige arbejdstid højest. Imidlertid bør man også være opmærksom på, at en generel arbejdstidsnedsættelse er et meget lidt fleksibelt og formentlig ikke et vendbart instrument. Det er vanskeligt at forestille sig den ugentlige arbejdstid påny sat i vejret.

Behovet for *fleksibilitet* vil antagelig blive skærpet fra slutningen af 80'erne. På grundlag af de demografiske faktorer vil tilgangen til arbejdsmarkedet således tage væsentligt af i anden halvdel af 80'erne, og fra midten af næste år-ti vil arbejdsstyrken ligefrem begynde at falde¹⁰⁾. Dette perspektiv bør naturligvis ikke få afgørende indflydelse på tilrettelæggelsen af arbejdstidspolitikken i de kommende år, men betyder på den anden side, at de arbejdstidspolitiske foranstaltninger også overvejes i lyset af, hvorvidt

de er så tilpas reversible, at de i en senere situation - hvis der måtte vise sig behov herfor - vil kunne tilbageføres helt eller delvist.

Sammenfattende vil en arbejdstidsnedsættelse uden lønkompensation være mindst lige så effektiv som en formindsket lønstigningstakt i beskæftigelsesmæssig henseende. De fordelingspolitiske aspekter træder heller ikke så tydeligt frem. Derimod vil en arbejdstidsforkortelse indebære, at samfundet af egen vilje nedsætter det materielle velfærdsniveau, ligesom der vil opstå problemer ved produktionsplanlægningen og med kapitalapparatets udnyttelsesgrad. Hertil kommer, at mulighederne for at opnå en forbedring af konkurrenceevnen vanskeliggøres i endnu højere grad end i dag.

Noter:

- 1) Indkomstpolitik blev anvendt i forbindelse med et programskift, som den daværende engelske konservative regering udsendte i februar 1962, »Incomes Policy: The Next Step«.
- 2) I arbejdsministeriet foregik der i løbet af sommeren 1981 en række interne overvejelser om arbejdstidsspørgsmålet. Dette førte blandt andet til et internt notat, »Katalog over arbejdstidspolitiske foranstaltninger«.
- 3) Den her anførte definition findes blandt andet hos OECD, »Labour Supply, Growth Constraints and Work Sharing«, Paris 1982. Definitionen indbefatter ikke de foranstaltninger, der tilskynder visse grupper til ikke at udbyde deres arbejdskraft.
- 4) Af disse foranstaltninger kan nævnes revalidering, udbygning af daginstitutionsområdet, relativ let adgang for udenlandsk arbejdskraft til det danske arbejdsmarked samt forbedringen af arbejdsløshedsforsikringen. De her nævnte foranstaltninger havde dog ikke udelukkende et arbejdsmarkedspolitisk, men også et socialpolitisk sigte.
- 5) Den stagnerende eller faldende realindkomstudvikling betyder alt andet lige mindre præferencer for fritid. Undersøgelser både her i landet og i udlandet tyder imidlertid på, at befolkningen som helhed mere og mere foretrækker øget fritid fremfor øget indkomst.
- 6) Det var denne tankegang, der i sin tid lå bag efterlønnsordningen, omend denne ordning også har et klart erklæret socialpolitisk sigte.
- 7) Udgangspunktet for beregningerne var et spørgsmål fra folketingets politisk-økonomisk udvalg, og svaret er optrykt i Småtryk nr. 27 fra Budgetdepartementet.
- 8) Det økonomiske Råd, »Dansk økonomi, maj 1982«, København 1982.
- 9) Arbejdsministeriet, »Arbejdstidsundersøgelsen 1982«, august 1982. Undersøgelsen og den tilhørende rapport blev udarbejdet med bistand fra Socialforskningsinstituttet og indeholder oplysninger om udbredelsen af alle former for arbejdstid. Det drejer sig først og fremmest om de beskæftigedes faktiske arbejdstid i hovedjob og bijob, men også omfanget af dobbeltarbejde, overarbejde, deltidsarbejde, skifteholdsarbejde, transporttid, pauser og uddannelsesaktivitet er belyst. Materialet er opdelt på en lang række baggrundsvariable som f.eks. køn, erhverv, stilling, ansættelsesforhold, civilstand.
- 10) Arbejdsstyrkeprognosen, der viser den omtalte udvikling, er udarbejdet i en styringsgruppe i arbejdsministeriets regi. Fremskrivningen til 1990 findes i Arbejdsministeriet, »Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik«, april 1982.