

Kapittelet som mangler

– Arbeidstid: Utfordringer og tiltak

Innspill til Stortingsmelding 29 (2010-2011)
Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv



Forord

Arbeidsgiverforeningen Spekter legger med dette fram **et forslag til et kapittel om arbeidstid** til Stortingsmelding 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

Etter at regjeringen la frem meldingen i august 2011, har det vært et økende fokus på utfordringer knyttet til organiseringen av arbeidstid, og den politiske debatten har dokumentert et behov for å se nærmere på hvordan arbeidstidsbestemmelsene praktiseres. Regjeringen har i stortingsmelding nr 1 (Nasjonalbudsjettet 2012) slått fast at høy yrkesdeltaking og arbeidsinnsats og videre oppgang i arbeidsproduktiviteten er avgjørende for levestandarden i Norge. Regjeringen understreker at aldringen av befolkningen innebærer at arbeidsinnsatsen per innbygger må øke betydelig framover, dersom vi skal kunne opprettholde dagens velferdssamfunn.

Spekter mener at et av de viktigste tiltakene for å øke arbeidsinnsatsen er å utvikle *arbeidstidsordninger* som i større grad er i samsvar både med arbeidstakernes, virksomhetenes og samfunnets behov. Vi har derfor sammenfattet noen av de viktigste problemstillingene rundt arbeidstid, og vi har kalt dokumentet *Kapittelet som mangler – Arbeidstid: Utfordringer og tiltak*. Med dette dokumentet ønsker vi å vise at praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene er en vesentlig del av løsningen når vi skal se på hvordan Norge kan sikre nok arbeidskraft til å bevare velferdsstaten i fremtiden.

For Spekter er det viktig at arbeidsmiljøloven videreutvikles som grunnmuren i det norske arbeidslivet. Hovedtanken bak loven er at den skal være en vernelov. Den skal sørge for forutsigbarhet i norsk arbeidsliv og sikre de ansatte et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Når Spekter nå ønsker å se på hvordan vi kan gjøre tilpasninger til dagens og fremtidens arbeidsliv, er det fordi vi er opptatt av at praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene skal tilpasses de ansatte, brukernes og virksomhetens behov. Det er et faktum at det aldri har vært gjennomført en kartlegging av hvordan arbeidstidsbestemmelsene i lovgivning og tariffavtaler supplerer hverandre.

Arbeidsgiverforeningen Spekter foreslår at det nedsettes en arbeidstidskommisjon som skal foreta en grundig gjennomgang av arbeidstidsbestemmelsene og praktisering av disse. Kommisjonen bør ha som mandat å legge grunnlaget for en helhetlig utvikling av arbeidsbestemmelsene for fremtiden som understøtter målsettinger om å:

- utløse arbeidskraft på kort og langt sikt, herunder å øke andelen heltidsstillinger
- sikre at virksomhetenes behov for drift ivaretas, samtidig som det muliggjør å tilpasse arbeidstiden for den enkelte arbeidstaker
- sikre en utforming slik at praktiseringen av bestemmelsene i seg selv ikke fører til lovbrudd

Oslo, januar 2012

Lars Haukaas
Administrerende direktør
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Innhold

1	Arbeidstid - i endring	6
2	Utfordringer - utforming og praktisering av arbeidstidsbestemmelsene	7
2.1	Hemmer eller fremmer praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene mobilisering av arbeidskraft?	8
2.2	Er dagens arbeidstidsbestemmelser tilpasset individets og virksomhetenes behov?	9
2.3	Er dagens arbeidstidsbestemmelser utformet slik at de lett lar seg praktisere i forhold til kravene i den daglige drift?	11
3	Tiltak og videre arbeid – videreutvikling av arbeidstidsbestemmelser og praktisering	12
	Vedlegg	15

1 Arbeidstid - i endring

Fra 1930 har den tariffavtalte ukentlige normalarbeidstiden blitt redusert fra 48 til 37,5 timer. De fleste arbeidstakere i heltidsstilling har i dag fem dagers arbeidsuke, og ferien er økt fra en til fem uker. Pensjonsalderen har sunket fra 70 år i 1967, til at 80 prosent av dagens 62-åringar har rett til å gå av med AFP-ordning.

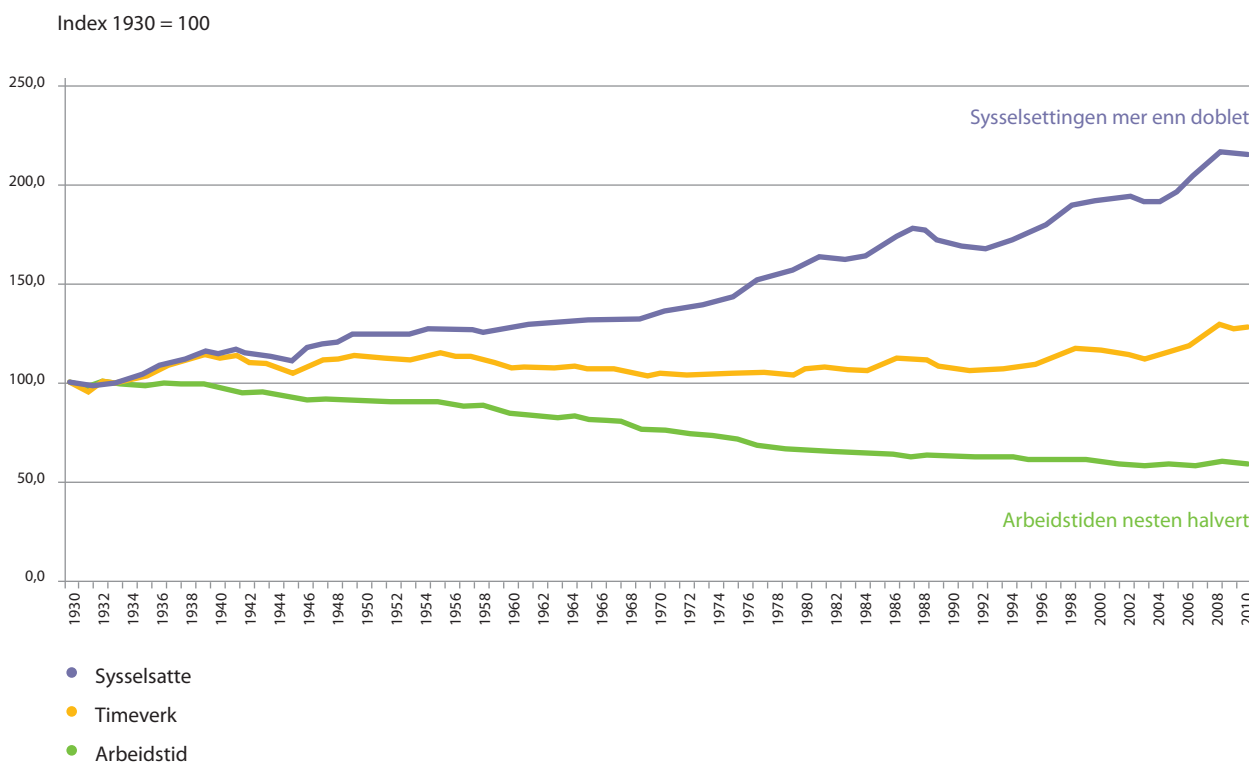
Det er i hovudsak de mange arbeidstidsreformene som er årsaken til at gjennomsnittlig arbeidstid er betydelig redusert. Fra 1930 til i dag er sysselsettingen mer enn doblet, men samtidig er den gjennomsnittlige arbeidstiden nesten halvert:

I 2003 ble det utført færre timeverk enn i 1950 til tross for at sysselsettingen i samme periode var økt med 65 prosent. De siste fem årene ser vi en betydelig vekst i utførte timeverk som i hovudsak skyldes økt arbeidsinnvandring som følge av EU-utvidelsen i 2004.

I etterkrigstiden har arbeidskraftsbehovet økt kraftig, og kvinnene har i stadig større grad gjort inntog på arbeidsmarkedet (lønnsarbeid) for å dekke dette behovet.

Fra 1980-tallet og frem til i dag har det foregått en utvikling mot et stadig mer åpent samfunn. Åpningstidene i butikker har endret folks hverdag. En familie kunne tidligere ikke handle mat etter kl 17 på hverdager eller kl 13 på lørdager. Mange har nå døgnåpen tilgang til matvarer, bensin og nødvendighetsartikler - også på søndager. I tillegg har spesialbutikker åpningstider fram til kl 21 om kvelden. TV og radio sender døgnet rundt, avisenes nettutgaver oppdateres hele døgnet og vi har kollektivtilbud fra tidlig om morgenen til sent på natt.

Industrisamfunnets familier, der det var vanlig at far hadde lønnsarbeid mens mor arbeidet hjemme, er erstattet av toinntektsfamilier. Velferdsstaten har utviklet barnehager, skolefritidsordning, hjemmehjelpsordninger og sykehjem som har gjort det mulig for kvinner å delta for fullt i arbeidslivet. I betydelig grad har kvinnene blitt sysselsatt i sektorer som i denne perioden har hatt sterk vekst, særlig tjenesteytende sektor, inkludert helse- og omsorgssektoren. Samtidig har nordmenn siden 1970 i gjennomsnitt fått 75 minutter mer fritid per dag. Det er innført rett til kompensasjon opp mot 6 G for bortfall av lønn under



sykdom (1978), foreldrepenger ved fødsel gir kompensasjon opp mot 6 G i 47 uker (2011), barnetrygd gis for alle barn under 18 år (1970), og det er innført arbeidsledighetstrygd (1938) og uføretrygd (1967).

Nordmenn har med denne utviklingen fått både bedre økonomi og mer fritid. Samfunnet er blitt åpnere, og både forbrukere og brukere av velferdstjenestene forventer tilgjengelighet utenom den tradisjonelle normalarbeidstiden. Utviklingen har også generert et økende behov for at ansatte jobber til andre tidspunkt enn tidligere, og langt flere virksomheter må holde kvelds- og døgnåpent.

Denne utviklingen har ført til helt andre behov for arbeidstidsordninger hos så vel den enkelte arbeidstaker som virksomhetene. Dette gjelder ikke bare innen de tradisjonelle døgnåpne virksomhetene som blant annet sykehjem, sykehus, brann, politi osv., men også innen varehandel, transportsektoren, hotell- og restaurant og medievirksomhetene.

Imidlertid er de lovregulerte arbeidstidsbestemmelsene ikke tilpasset denne utviklingen. Disse bestemmelsene ble utviklet for å regulere industrisamfunnets behov, der bl.a. normalarbeidsdagen var klart definert. I 2010 arbeidet 775 000

personer utenom vanlig dagtid (definert som normalarbeidsdagen, mandag-fredag kl. 06-18) i sin hovedjobb, ifølge Arbeidskraftundersøkelsen fra SSB (2010). Dette utgjorde omtrent en tredel av alle ansatte. I hele perioden 2001 til 2010 har andelen ligget på mellom 33 og 36 prosent. Blant de med arbeid utenom vanlig dagtid, jobbet 71 prosent i en skift- eller turnusordning, mens de resterende 29 prosent jobbet i ulike kombinasjoner av kvelds-, natt, helgearbeid som ikke er definert som en skift- eller turnusordning.

Det er flest kvinner og ungdom som har slike arbeidstidsordninger. Halvparten av de deltidsansatte er tilknyttet skift/turnusarbeid.

Det er gjennomført flere tiltak for å påvirke arbeidstakernes muligheter til å kombinere fritid, familieforpliktelser, utdanning og arbeid gjennom lover og tariffavtaler de siste årene. Retten til lønnete og ulønnete permisjoner er vesentlig utvidet. Det er innført rett til deltid, varig og midlertidig. Utdanningstiden blir lengre, og vi spesialiserer oss og holder på med utdanning og selvrealisering hele livet. Isolert sett er dette gode ordninger, men samtidig øker det behovet for å ansette midlertidig eller i deltid i de stillingsprosentene som oppstår når fast ansatte har ulike typer permisjoner eller deltid.

2 utfordringer - utforming og praktisering av arbeidstidsbestemmelsene

Arbeidstidsbestemmelsene er tema både i toparts-samarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, og i trepartssamarbeidet hvor myndighetene også er representert. Selv om loven gir adgang for partene både lokalt og sentralt til å utfylle lovens bestemmelser, er det fortsatt mange meninger og diskusjoner om hvordan arbeidstidsbestemmelsene bør være, hvordan de bør virke og hvilke konsekvenser de har for den enkelte, virksomhetene og samfunnet. Diskusjoner om rasjonell arbeidstidsplanlegging influeres ofte lokalt av hvordan ulempene med kvelds-, natt og helgearbeid skal godtgjøres.

Det har den siste tiden særlig pågått to diskusjoner om arbeidstid:

1. Diskusjon om systemet for etablering av *ekstraordinære arbeidstidsordninger* (for eksempel medlevertturnuser og nordsjøturnuser)

2. Diskusjon om systemet for etablering av helt ordinære arbeidsplaner for virksomheter med døgnkontinuerlig drift

Arbeidsmiljøloven har ulike systemer for etablering av disse ordningene, og de diskusjonene som pågår, dreier seg om rimeligheten og konsekvensene av disse. Regjeringen har foreslått tiltak knyttet til ekstraordinære arbeidstidsordninger i stortingsmeldingens punkt 23.4. Den evaluering som er gjennomført på oppdrag fra departementet viser at denne type ordninger stort sett finner sin løsning. De omtales derfor ikke nærmere her. utfordringene ligger i de ordinære arbeidstidsbestemmelsene, og i hvordan disse i visse tilfeller virker som en motkraft i forhold til å nå viktige velferds- og arbeidspolitiske mål. Disse arbeidstidsordningene er ikke omtalt i stortingsmeldingen. Den videre gjennomgangen i dette dokumentet vil

særlig omhandle spørsmålet om i hvilken grad dagens arbeidstidsbestemmelser er utformet slik at de

- hemmer eller fremmer mobilisering av arbeidskraft
- er tilpasset individenes og virksomhetenes behov
- er lett praktiserbare i forhold til kravene i den daglige driften

2.1 Hemmer eller fremmer praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene mobilisering av arbeidskraft?

I eget vedlegg er det redegjort for de omfattende arbeidskraftsutfordringene landet vil stå overfor i tiden framover. Dersom vi skal opprettholde det velferdssamfunnet vi har i dag er det nødvendig å se på tiltak og virkemidler som sikrer at tilstrekkelig arbeidskraft mobiliseres. Ved siden av mange andre tiltak fremstår det i denne sammenheng som tvingende nødvendig å se nærmere på praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene og om disse i større grad kan tilpasses dagens virkelighet og den enkeltes ønsker og behov.

I norsk arbeidsliv er det en felles målsetting om at flest mulig skal kunne jobbe heltid i faste stillinger. Det er bra for den enkelte arbeidstaker som får en inntekt å leve av, og det er bra for virksomhetene og samfunnet som trenger arbeidskraften. For å nå dette målet er det nødvendig å få til endringer som møter de nye behovene den enkelte arbeidstaker og virksomhetene har for tilpasset arbeidstid.

Regjeringen har foreslått en rekke tiltak for å redusere andelen ufrivillig deltid. Dette er et viktig arbeid som må fortsette med uforminsket styrke. Det er også viktig å ha oppmerksomhet rundt at et stort antall, særlig kvinner, av ulike grunner selv ønsker å arbeide deltid og flere har valgt sitt yrke ut fra muligheten til å ha deltidsarbeid. Nær 90 prosent av all deltid er ifølge SSB frivillig deltid. Arbeidsgivere, særlig innenfor helsevesenet, har i stor grad valgt å innfri ønsker om redusert stilling, også når det ikke er lovpålagt. Når en arbeidstaker går ned i stilling, må resten av stillingen fylles med en ny deltidsansatt. Deltid avler altså deltid: Jo flere som jobber frivillig deltid, jo flere må arbeide både frivillig og ufrivillig deltid.

Det er i dag et potensial til å få realisert mer arbeidskraft fra norske kvinner. En undersøkelse foretatt av Norstat på vegne av Arbeidsgiverforeningen Spekter våren 2011, viser at 45 prosent av de spurte kvinnene ønsker å jobbe mer dersom de hadde hatt en arbeidstidsordning som var mer tilpasset deres livssituasjon. For kvinner under 49 år er det 51 prosent av de spurte som ønsker flere arbeidstimer i bytte mot mer fleksibilitet. I den samme undersøkelsen svarer 46 prosent ja på spørsmålet om de ville vurdert å arbeide mer dersom de i større grad kunne påvirke når de skulle jobbe. Undersøkelsen viser at dersom kvinner får tilrettelagt arbeidstiden mer i forhold til egne behov og ønsker, vil samfunnet få en stor gevinst i retur i form av økt arbeidsmengde. Tiltak som kan legge til rette for at man i større grad kan kombinere arbeidsliv og familieliv er dermed viktige for å sikre nok arbeidskraft i tiden framover. I tillegg er det god likestillings- og integreringspolitikk, særlig fordi innvandrerkvinner vil kunne få en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn i dag.

Helgearbeidet er sentralt i denne sammenheng. I 1987 ble partene i arbeidslivet gjennom tariffavtale enige om å redusere arbeidstiden med 2,5 timer pr. uke – senere omtalt som «Arbeidstidsforkortelsen». Arbeidstakerne fikk altså mindre arbeidstidsbelastning og mer fritid pr. uke. Fra å jobbe 40 timer ble 37,5 timer pr. uke det vanlige for dagarbeidere. Tilsvarende ble arbeidstiden 2,5 timer kortere for de som gikk i turnus – fra 38 timer til 35,5 timer pr. uke.

Forsker Nina Amble ved Arbeidsforskningsinstituttet har beskrevet en del fakta knyttet til arbeidstidsordninger og deltid¹. Amble påpeker at man fram til 1987 organiserte turnusarbeid i helsetjenesten med stor grad av fulle stillinger. Annenhver helg var arbeidshelg, og dersom det eksisterte deltidstillinger, var disse standardisert til 50 prosent og 75 prosent. Etter arbeidstidsforkortelsen endret dette bildet seg. Den reduserte arbeidstiden ble tatt ut i helgene, slik at man flere steder gikk fra å jobbe annenhver helg til å jobbe hver tredje helg. Dette etterlot mange hull i arbeidsplanene i helgene, som igjen ble bemannet med deltidstillinger.

I følge Amble bidro dette til at Norge havnet på topp i Norden når det gjaldt deltidssyssetting. I samme rapport fremgår det at i kommunene er hele 80

¹ Nina Amble, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), 30. juni 2006.

Innspill – Forsøk med arbeidstidsordninger og arbeidstidsendringer i turnusarbeid.

prosent av all uønsket deltid knyttet til småstillinger og utfordringer med turnus forårsaket av denne reformen. Redusert arbeidstid i form av mer fritid for noen skapte altså mange nye deltidsstillinger som ble besatt av andre.

Skift/turnus-utvalget (NOU nr 2008:17) konkluderte med at ufrivillig deltid ikke kan løses uten å se det i sammenheng med behovet for helgearbeid. Det innebærer at løsningen ligger i å sikre tilstrekkelig bemanning i helgene, uten at det skapes behov for deltid eller innleie. Dersom man jobber noen helger mer pr år i snitt pr ansatt vil behovet for deltid i for eksempel helseforetakene kunne elimineres. Den samme effekten vil oppnås ved at den enkelte arbeider flere timer pr helg. Dette fordi man ved 12,5 timers vakter kun har behov for to skift pr døgn, i stedet for tre skift. Man har dermed behov for færre hoder, og da reduseres behovet for deltid tilsvarende.

Hver fjerde sykepleier i helseforetakene arbeidet ikke helgevakter i det hele tatt i 2010. Årsaken er hovedsakelig at de er tilknyttet poliklinikker og dagbehandlingsenheter. Behandlingen i norske sykehus dreier fra lengre innleggelser til poliklinisk behandling og kortere opphold i for eksempel i dagkirurgiske enheter. De som er tilknyttet disse enhetene arbeider vanligvis ikke helg, mens helgearbeid selvsagt er nødvendig på sengepostene. Med gjennomarbeidede rutiner og god opplæring er det fullt mulig å arbeide både på sengepost og poliklinikk. Dersom disse 9 300 sykepleierne bidrar med å jobbe noen helger i året, selvsagt mot tilsvarende fri andre dager, kan dette bety at de 28 000 sykepleierne som i dag arbeider helg, kanskje ikke trenger å jobbe flere helger enn i dag for å redusere såkalt ufrivillig deltid.

2.2 Er dagens arbeidstidsbestemmelser tilpasset individets og virksomhetenes behov?

Det er i dag bred enighet om at det også må kunne arbeides på andre tidspunkter enn innenfor det som er definert som «normalt» innenfor arbeidsmiljøloven, for at vitale og nødvendige samfunnsområder (f.eks. sykehus og samferdsel) skal fungere om nettene, i helger og i høytider. Spørsmålet er ikke *om* det er behov for arbeidstidsordninger som avviker fra dagarbeid, men *hvordan* slike ordninger skal utformes. Dette gjelder virksomheter hvor det er normalt og nødvendig med døgnkontinuerlig drift, og hvor manglende bemanning en natt, en søndag, en vakt eller time kan være en stor utfordring i forhold til det

ansvaret virksomheten har overfor pasientene/brukerne (for eksempel sykehus og sykehjem).

Denne typen arbeidstidsordninger er ikke særtilfeller, men helt vanlige ordninger for svært mange virksomheter med drift på kveld, natt og helg. Dette er ordninger som alltid har vært gjennomført, og der ulempebelastningen selvsagt allerede er kompensert for lønnsmessig, i form av særlige tillegg.

Arbeidsmiljøloven bygger på forutsetningen om en sterk og en svak part. Lovens utgangspunkt som vernelov er at den skal sikre at den enkelte arbeidstaker ikke blir satt under et press fra arbeidsgiver til å måtte jobbe mer enn det som anses forsvarlig. De tillitsvalgte er derfor gitt en rolle i forhold til hvordan avvik fra lovens hovedregel om dagarbeid skal håndteres.

Arbeidsmiljøloven opererer med en normalarbeidstid og angir i tillegg noen yttergrenser for hva som er ansett som forsvarlig når det gjelder arbeidstidens lengde og inndeling over ulike perioder. Alle virksomheter som normalt har drift hele døgnet alle årets dager, er avhengig av arbeidsplaner som har enkelte vakter som ligger i rommet mellom arbeidsmiljølovens hovedregler/normalregler og lovens yttergrenser for hva som anses som forsvarlig. I dette rommet kan arbeidsgiver legge arbeidsplaner som i noen tilfeller må godkjennes av lokal tillitsvalgt, i noen tilfelle av forbund (der det ikke er delegert fullmakt til lokalt ledd) og i noen tilfelle av Arbeidstilsynet. Alt er avhengig av hvor langt unna lovens normalarbeidstidforutsetning arbeidsplanen legges, men innenfor ytterpunktene. Dette er ikke planer som gir økt samlet arbeidstid for den enkelte, men arbeidsplaner hvor fordelingen av timer på vaktene kan variere fra dag til dag.

I virksomheter der det er ulikt arbeidsoppdrag gjennom døgnet og uken (typisk i helsesektoren der pasientene sover om natten og i transportsektoren der de fleste busser og tog står stille midt på natten), må man bruke *gjennomsnittsberegning* for å få arbeidsplanene til å gå opp i forhold til driftsmessige behov. Det er færre folk på jobb om natten enn om kvelden, færre om kvelden enn på dagtid, og færre i helgene enn i ukedagene.

«*Gjennomsnittsberegning*» av arbeidstiden betyr at en arbeidstaker kan arbeide inntil 54 timer den ene uken, dersom arbeidsplanen settes opp med tilsvarende mindre arbeidstid de andre ukene i planen. Dette er i mange tilfeller nødvendig for å få driften til å gå

rundt. Av HMS-hensyn har loven bestemt at de tillitsvalgte skal gi sin godkjenning når det etableres slike ordninger, hvilket i realiteten betyr at tillitsvalgte skal godkjenne arbeidsplanene. Hvis arbeidsgiver ikke får slik godkjenning, må planene settes opp med lik arbeidstid hver uke, noe som i praksis ikke er mulig å gjennomføre uten betydelige konsekvenser for både drift og den enkelte ansatte. Typiske utslag av dette er arbeidsøkter som starter midt på natten, delte dagsverk og hyppigere helgearbeid.

Det kan være mange hypoteser om årsakene til at arbeidstidsbestemmelsene oppfattes som et problem. Problemene oppstår i de virksomhetene hvor det kreves mindre arbeidsinnsats på natten, i helgene og i ferier, men hvor virksomheten aldri kan stoppe helt opp. Dette opptrer typisk i helse- og omsorgssektoren og i samferdselssektoren. Ved å fylle opp med arbeidskraft på dagtid vil selvsagt problemene med å sette opp arbeidsplaner med arbeidstid utenfor det såkalt normale, bli mindre. Noen mener dette kan løses med høyere grunnbemanning.

Det kan imidlertid ikke forventes at det skal ansettes flere på dagtid enn det er behov for. At virksomheter som settes opp med en helt marginal bemanning, får

større problemer med å få turnusplanen til å gå opp er en selvfølge. I denne diskusjonen er det derfor ytterpunkter. Det ene ytterpunktet er de som hevder at en utvidet grunnbemanning vil løse alle problemer. Det andre ytterpunktet er de som hevder at arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser er årsaken til alle problemene. Sannheten ligger et sted midt mellom. En felles utfordring er at det vil være stor mangel på arbeidskraft i tiden framover. Det fremtvinger nye og andre tiltak enn å øke grunnbemanningen.

En annen hypotese er at arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser, med de tillitsvalgte i sin godkjenningssposisjon, etablerer arenaer for spill og forhandlinger som dreier seg om andre forhold enn HMS-hensyn. Loven legger ikke opp til at en tillitsvalgt som ikke vil godkjenne en arbeidsplan må begrunne sitt avslag på godkjenning, og dette er det rettspraksis på, jfr Borgartings lagmannsretts dom av 20.09.2010 (LB-2010-11335). Temaet for slike forhandlings-/spillsituasjoner kan være høyere lønn og kompensasjon enn det som er avtalt i gjeldende overenskomst, det kan være spørsmål knyttet til grunnbemanning, det kan være krav om å verne helger og bevegelige helligdager med mer.

EKSEMPEL:

Det er hensiktsmessig at lokføreren som kjører toget fra Oslo med ankomst Bergen kl. 22.35, fører toget tilbake kl. 07.58. Loven krever imidlertid at man har 11 timers arbeidsfri mellom to arbeidsperioder, og det er bare hvis den tillitsvalgte sier ja, at lokføreren slipper å rusle på Bergen stasjon til ettermiddagstoget. Den tillitsvalgte bestemmer selv når han sier ja eller nei, og trenger ikke begrunne sin vurdering.

Eksemplet er hentet fra NSB, men det kunne vært hentet fra hvilket som helst annen virksomhet som har ansvar for viktige samfunnsoppgaver med aktivitet hele døgnet. Det må diskuteres hvor rasjonelt det er at loven legger opp til at tillitsvalgte skal godkjenne denne type beslutninger.

Problemene oppstår når lovgivers, arbeidsgivers eller tillitsvalgtes vurdering av den enkelte arbeidstakers behov for vern, ikke lenger er i overensstemmelse med den enkelte arbeidstakers vurdering av egen

velferd. På samme måte oppstår problemet når samfunnets behov for forsvarlig drift av viktige samfunnsfunksjoner ikke er sammenfallende med de tillitsvalgtes vurdering av arbeidstidsordningene med mere. Det er krevende å gjøre helt dagligdagse tilpassninger for å finne gode løsninger i balansen mellom forsvarlig og kvalitativt god drift og den enkelte arbeidstakers behov for løsninger som er tilpasset sin livssituasjon. Tiltak som i utgangspunktet er ment positivt, blir krevende for ledere å få til, fordi skillet mellom vern og velferd er utydelig i det daglige arbei-

det. I tillegg vil disse situasjonene føre til flere midlertidige ansettelser fordi problemene øker når arbeidet blir særleg tilrettlagt for delvis sykemeldte (som ofte ikke kan jobbe kveld/natt/helg), og det vil også generere for mye deltid.

2.3 Er dagens arbeidstidsbestemmelser utformet slik at de lett lar seg praktisere i forhold til kravene i den daglige drift?

Praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene, i både private og offentlige virksomheter, viser at det kan

oppstå situasjoner hvor hensynet til brukere, pasienter og beboere kommer i konflikt med det å overholde arbeidsmiljølovens bestemmelser. Lederne må i slike situasjoner alltid prioritere hensynet til pasientene/brukerne. Alternativet er å bryte helselovgivningens påbud om forsvarlig pasientbehandling. Det er verken økonomiske eller arbeidskraftsmessige ressurser til å ha en fast bemanning som har reserver nok hver time på døgnet for å ta høyde for bl.a. sykefravær eller andre uforutsette hendelser.

EKSEMPLER FRA ULIKE VIRKSOMHETER OM HVORDAN LOVBRUDD OPPSTÅR:

- IT-konsulenten går hjem fra jobb kl 16.00, og har hjemmevakt til ny arbeidsdag kl 08.00 neste morgen. Det oppstår feil i dataanlegget kl. 20.55. Han er ferdig med å rette feilen hjemmefra kl. 21.15 og får overtidsbetalt for dette, men arbeidsgiveren blir lovbrøyer fordi det ikke har gått 11 timer mellom han rettet feilen og ny arbeidsdags start kl.08.00 påfølgende dag.
- Sykepleierne Anne og Guri avtaler å bytte vakt, slik at Anne kan ta langhelg med familien i Legoland. Hun skal til gjengjeld ta en vakt for Guri uka etter, da Guri skal på foreldremøte. Sykehuset slipper ekstrautgifter til overtid eller vikarbyrå, det blir ingen ukjente vikarer for pasientene, verken Anne eller Guri trenger permisjon uten lønn, og samlet arbeidstid over to uker er fortsatt den samme. Dette kan imidlertid utløse et lovbrudd, fordi den samlede arbeidstiden ikke er forhåndsgodkjent av fagforeningen.
- Studenten tar sommerjobb på fabrikken i juli og august. For at flest mulig av de fast ansatte skal få ferie fra og med en helg, jobber hun seks lør- og søndager etter hverandre, med fri den påfølgende mandagen og tirsdagen i hver uke. Arbeidsgiver bryter loven, for søndag sarbeid kan bare avtales 2 søndager etter hverandre. Men man kan gjerne jobbe 52 lørdager etter hverandre.
- På bensinstasjonen har student Abdul jobbet formiddagsskiftet på søndager i mange år. Studiet er tilbaketil, Abdul får jobb i departementet og sier opp søndagsjobben på Shell. Arbeidsgiver ansetter Gudrun i jobben Abdul hadde før. Arbeidsgiver blir lovbrøyer fordi Gudrun er medlem i statskirken. Abdul derimot bekjente seg til islam, og kunne derfor jobbe hver søndag. Arbeidsmiljøloven åpner nemlig for søndagsarbeid dersom man av religiøse grunner har andre helligdager.
- Vekteren i 100 % -stilling i tredelt turnus, trenger fri hver tirsdag for å øve med bandet. Han avtaler med sjefen å jobbe 12 timer mandag, 7 timer onsdag, 7 timer torsdag og 9 timer fredag. På den måten har han fremdeles full stilling, men fri hver tirsdag. Arbeidsgiver blir lovbrøyer fordi den sentrale fagforeningen på prinsipielt grunnlag sier nei til 12-timers vakter. Vekteren må gå ned i deltid i stedet.

Lovbrudd er uakseptabelt uansett. Det er derfor behov for en nærmere gjennomgang av de bakenforliggende årsaker til lovbruddene slik at man får økt

dokumentasjon og kunnskap om hvorfor lovbrudd oppstår. Arbeidstilsynet bør ha en sentral rolle i denne sammenheng.

3 Tiltak og videre arbeid – videreutvikling av arbeidstidsbestemmelser og praktisering

Regjeringen har gjennomført flere reformer som skal sikre aktiv deltakelse i arbeidslivet for flest mulig og derved tilstrekkelig arbeidskraft til å møte de utfordringer landet vil stå overfor i årene framover. Pensjonsreformen legger for eksempel opp til at eldre arbeidstakere både skal kunne jobbe og være pensjonister, og IA-avtalen legger opp til større behov for tilrettelegging for personer som verken er helt friske eller helt syke.

Det er innført permisjonsrettigheter og rettigheter i forhold til å redusere stilling, som også stiller krav til økt behov for mer fleksible løsninger for å tilpasse driften. En eventuell økning i omfanget av deltid som skyldes økt bruk av graderte stillinger og/eller seniorpolitiske tiltak må overvåkes nøye.

Regjeringen og partene i arbeidslivet arbeider videre med å nå målene i IA-avtalen med uforminset kraft. Det må fortsatt arbeides med å redusere frafall i videregående opplæring. Vi må også sikre at de utdanningssystemer vi har, gir oss riktig og nok kompetanse tilpasset fremtiden behov. Men dette vil ikke være nok.

For å løse de utfordringene som er beskrevet i dette kapitlet, og dermed sikre nok arbeidskraft, er det nødvendig med en bred og helhetlig tilnærming på flere felt. I det videre arbeidet med å sikre tilstrekkelig arbeidskraft må det fokuseres på tiltak som kan bidra til å øke arbeidstilbudet blant grupper som i dag er underrepresentert i arbeidsmarkedet.

Her vil kvinners preferanser i forhold til deltidsarbeid stå sentralt, og det må vurderes tiltak som kan forenkle systemet med å etablere arbeidstidsordninger som kan bidra til at kvinnearbeidskraften mobiliseres. Dette vil også ha stor betydning for innvandrerkvinnenes arbeidstilknytning.

Brudd på arbeidstidsbestemmelsene skjer både private og offentlige virksomheter, og erfaring viser at slike brudd ofte oppstår i situasjoner hvor hensynet

til brukere, pasienter og beboere kommer i konflikt med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det er gjennom Arbeidstilsynet blitt kjent at flere av disse bruddene skyldes at en arbeidstaker har jobbet mer enn to søndager på rad, uten at det er avtalt med fagforeningene. Det er altså i disse tilfellene ikke jobbet flere timer enn loven tillater, men arbeidet er utført på feil dag – nemlig søndag. Det kan også være andre forhold som gjør at loven brytes, for eksempel når to arbeidstakere bytter vakter slik at antall timer pr uke endres i forhold til oppsatt arbeidsplan. Det er behov for mer kunnskap om de bakenforliggende årsakssammenhenger for å sikre at slike brudd ikke oppstår på nytt. Et spørsmål som må belyses er om bruddene er knyttet til yttergrensene i loven, eller om de i større grad er knyttet til om arbeidstiden er godkjent av tillitsvalgte.

HMS/vernehensyn må fortsatt være det grunnleggende elementet i arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidsmiljøloven er en vernelov som skal sikre at den enkelte arbeidstaker ikke blir satt under et press fra arbeidsgiver til å måtte jobbe mer enn det som anses forsvarlig. De tillitsvalgte skal fortsatt ha en fremtredende rolle i forhold til hvordan avvik fra lovens hovedregel om arbeidstid skal håndteres. Samtidig vet vi at det er skapt myter knyttet til arbeid og helse som brukes som argument for at det tas vernehensyn. Dette omhandler særlig effekten av ubekvem arbeidstid. Forskning viser at et stort omfang av nattarbeid kan gi økt risiko for enkelte sykdommer. Det er derimot ingen slike sammenhenger mellom helse og arbeid på kveld eller helg.

Som vist er det en rekke utfordrings- og tiltaksområder som bør belyses og dokumenteres nærmere for å kunne videreutvikle arbeidstidsbestemmelsene og praktiseringen av disse i tråd med dagens og framtidens utfordringer i arbeidslivet. De diskusjonene som så langt har gått om arbeidstid i Norge, viser imidlertid at aktørene har svært ulike oppfatninger om hvordan bestemmelsene bør utvikles. Både motiv, analyser og tiltak varierer, avhengig av hvilken

virkelighetsoppfatning som legges til grunn i diskusjonen. Dette er i seg selv grunn nok til å se på arbeidstidsbestemmelsene med nye øyne.

FORSLAG TIL TILTAK:

Det nedsettes en arbeidstidskommisjon som skal foreta en grundig gjennomgang av arbeidstidsbestemmelsene og praktisering av disse. Kommisjonen har som mandat å legge grunnlaget for en helhetlig utvikling av arbeidsbestemmelsene for fremtiden som understøtter målsettinger om å:

- utløse arbeidskraft på kort og langt sikt, herunder å øke andelen heltidsstillinger
- sikre at virksomhetenes behov for drift ivaretas, samtidig som det muliggjør å tilpasse arbeidstiden for den enkelte arbeidstaker
- sikre en utforming slik at praktiseringen av bestemmelsene i seg selv ikke fører til lovbrudd

KOMMISJONEN SKAL VURDERE FØLGENDE:

1) Arbeidsmiljøloven bygger på en lang verne- og HMS tradisjon, hvor deler av regelverket er utformet i en tid med andre forutsetninger og rammebetingelser enn de som i dag gjør seg gjeldende i arbeidslivet. Det er gjort tiltak for å tilpasse regelverket ved at nye bestemmelser og reguleringsområdet er kommet til, men dette har skjedd relativt fragmentert og over lang tid.

Kommisjonen skal kartlegge hvordan arbeidstidsbestemmelsene i lov og avtaleverk praktiseres, og hvilke effekter disse har under følgende prioriteringer:

1. Hensynet til pasienter/brukere må stå i sentrum. Velferdsleveransene skal ha like god kvalitet hele døgnet, på alle ukens dager
2. Ubekvem arbeidstid skal fordeles på flest mulig
3. Kun unntaksvis skal midlertidige ansettelser aksepteres
4. Rettigheter til redusert stilling i forbindelse med svangerskap/fødsel/omsorg er en premiss
5. Hovedregelen skal være hele og faste stillinger
6. Siden folks hverdag forandrer seg, må arbeidstidsplanene også legge til rette for best mulig balanse mellom arbeidslivet og privatlivet, og slik at mer arbeidskraft utløses.

2) Arbeidstid er antakelig det temaet som er gjenstand for mest komplekse reguleringsformer og reguleringsinnhold i norsk arbeidsliv. Arbeidstid kan reguleres i lov, i tariffavtaler på forskjellige nivåer og i individuelle arbeidsavtaler. Loven er en vernelov og setter minstestandarder, men disse kan partene på forskjellige nivåer og i ulik grad forhandle seg vekk fra. Det eksisterer områder i arbeidslivet hvor loven praktisk talt ikke har noen betydning.

Kompleksiteten fører i seg selv til at aktørene ofte mangler innsikt i virkningene på kort og lang sikt av endringer de gjør. Dagens problematikk knyttet til turnusarbeid og deltid kan for eksempel delvis føres tilbake til uintenderte tariffbeslutninger på første del av 1970-tallet og siste del av 1980-tallet. For å bøte på slike problemer foreslår også ulike aktører varierende strategier, noen basert i tariffavtaler og andre i lovverk.

Arbeidstidskommisjonen skal iverksette en kartlegging av hvordan spesielt tariffavtaler og lovgivning supplerer hverandre, og i hvilken grad det kan sies at de konkurrerer og har konkurrert om å regulere arbeidstidsfeltet. Det samme gjelder tilsynsapparatet vs. arbeidslivets parter, hvor effektivitet vs. oversikt kan stå mot hverandre. Formålet med kartleggingen må for det første være å avdekke regulerings-tradisjoner, om slike varierer mellom sektorer og bransjer og om partene kan hente inspirasjon og veiledning på tvers. For det andre å se på ønskede og uønskede virkninger av tiltak, slik at beslutninger om fremtidige endringer og ikke-endringer får større faglig tyngde.

3) Norge har i dag en oljerikdom som har gjort oss til verdens beste land å bo i, med høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og gode, universelle velferdsordninger som gir borgerne et sosialt og økonomisk sikkerhetsnett som ingen andre land kan vise til. Likevel preges samfunnsdebatten av diskusjoner som tyder på at velferdsstaten har noen bivirkninger. Vi jobber mindre enn andre land, men har et arbeidsliv som mange karakteriserer som brutalisert. Vi har høy trivsel på jobb, og bruker mer penger på helse og omsorg enn de fleste land, men har likevel høyest sykefravær og uføregrad. Vi har høy sysselsetting blant kvinner, men også høyest deltidsandel. Sykefraværet er i tillegg høyere blant kvinner enn menn.

Disse elementene må ses på i sammenheng. Kommisjonen skal drøfte i hvilken grad velferds-samfunnets bivirkninger påvirker arbeidstilbudet og

i hvilken grad dette kan løses gjennom å endre praktiseringen av arbeidstidsbestemmelsene. Kommisjonen skal særleg se på hvilken betydning kvinners tilknytning til arbeidslivet har for velferdsstatens bivirkningar.

4) Kommisjonen skal kartlegge hva som ligger bak de enkelte brudd på arbeidstidsbestemmelsene som avdekkes, ved å se på om bruddene er knyttet til yttergrensene i loven, eller om de i større grad er knyttet til om arbeidstiden er godkjent at tillitsvalgte.

KOMMISJONENS SAMMENSETNING

Med det omfattende regelverket som arbeidstidsbestemmelsene i dag representerer, kreves det god kjennskap til forutsetningene for drift og produksjon dersom man skal kunne vurdere om det eksisterende regelverket fungerer tilfredsstillende eller ikke. Dette gjelder særleg i virksomheter hvor det er helkontinuerlig drift med skift - og turnusordninger. Dette forhold tilsier at kommisjonen bør være bredt sammensatt av personer med ekspertkompetanse på ulike felter innen arbeidslivsområdet. Partene inviteres til å gi innspill i en referansegruppe til arbeidstidskommisjonen.

VEDLEGG

**BEHOVET FOR Å ØKE TILGANGEN PÅ ARBEIDSKRAFT
–grunlaget for at det er viktig å videreutvikle utforming
og praktisering av arbeidstidsordninger**

Behovet for å øke tilgangen på arbeidskraft

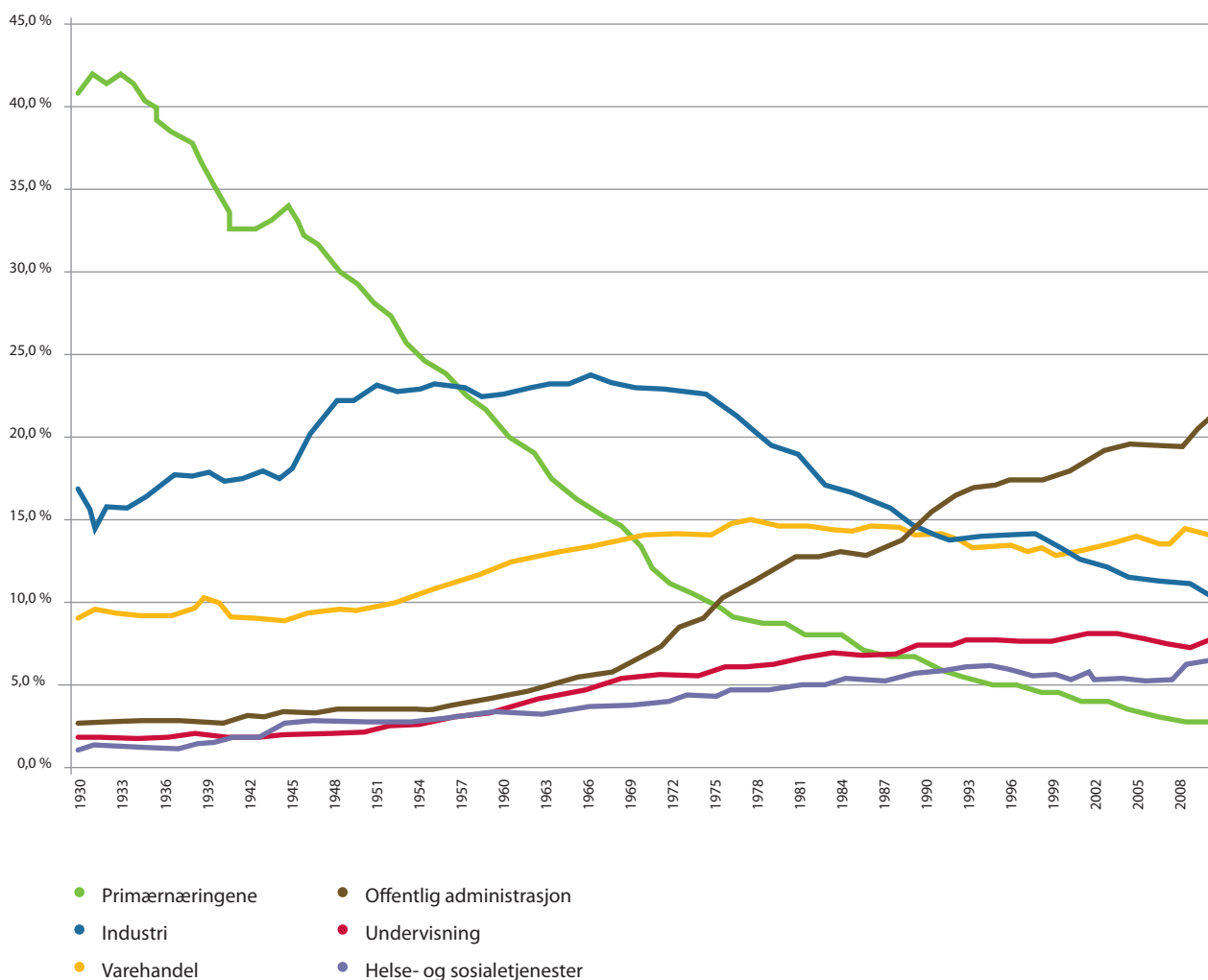
- grunnlaget for at det er viktig å videreutvikle utforming og praktisering av arbeidstidsordninger

HISTORISK UTVIKLING

I løpet av de siste generasjoner har det vært store endringer i det norske samfunnet. For hundre år siden var primærnæringene helt dominerende, men gradvis ble fiske- og jordbruksamfunnet avløst av et fremvoksende industrisamfunn. Målt i sysselsetting nådde industrisamfunnet et høydepunkt på 60- og 70-tallet.

I de siste tiårene har det vært en kraftig sysselsettingsvekst i tjenesteytende næringer, og særlig i helse- og sosialtjenester.

Nedenstående figur viser ulike områders andel av sysselsettingen fra 1930 til i dag:



Arbeidskraften i industrisamfunnet var dominert av menn. Kvinnene som arbeidet i industrien var oftest ugifte. På 20- og 30- tallet var det en utbredt holdning at gifte kvinner ikke skulle ha et like sterkt stillingsvern som menn, og den kvinnelige sysselsettingen var på sitt laveste nivå rundt 1960.

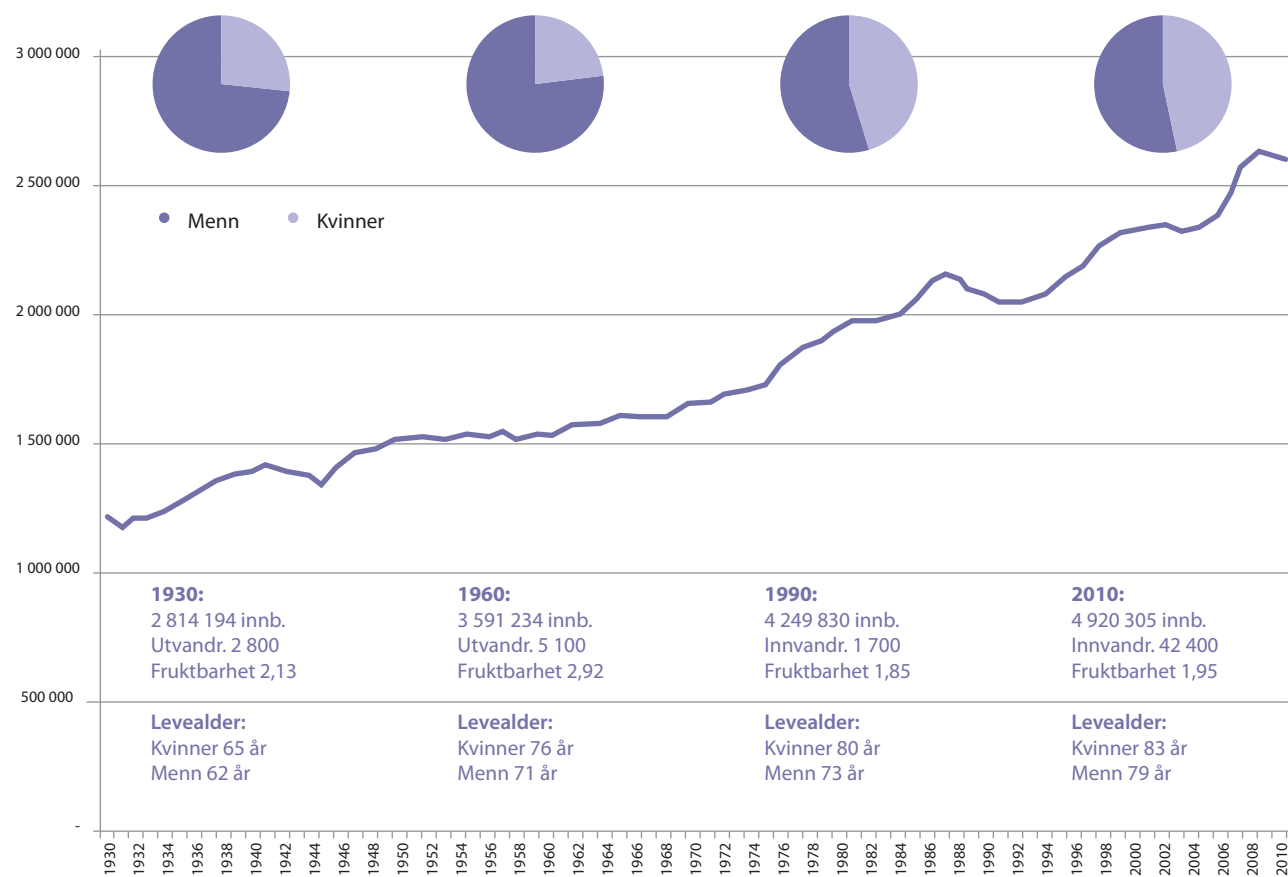
Fremveksten av tjeneste- og kunnskapssamfunnet fra 70-tallet og frem til i dag er mulig gjort gjennom en mobilisering av kvinnelig arbeidskraft. Dette er først og fremst et resultat av individuelle valg tatt i et sam-

funn som har gjennomgått store endringer. Politiske beslutninger har vært avgjørende for å bidra til en slik utvikling, noe som har ført til økt likestilling mellom kjønnene.

Også befolkningsveksten har vært relativt sterk i tiårene etter krigen, og de siste årene har arbeidskraftinnvandringen vært betydelig som følge av EU-utvidelsen i 2004. I sum har dette gitt sterk vekst i tilfanget av arbeidskraft:

ARBEIDSTILBUDET ØKER

Antall sysselsatte



Kilde: Nasjonalregnskapet

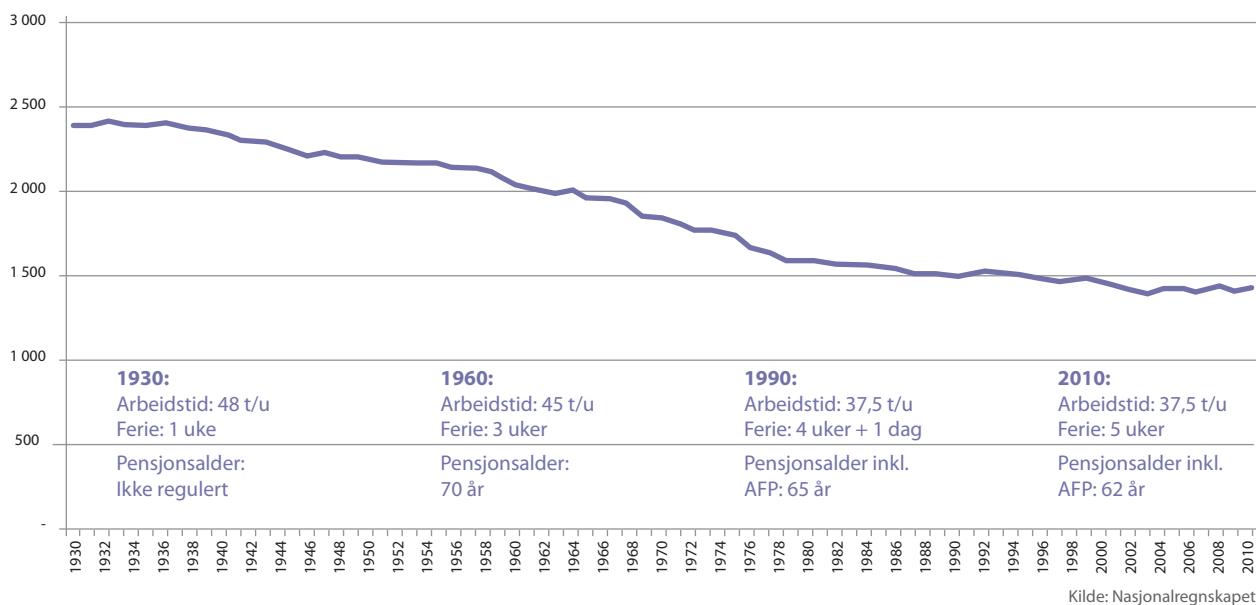
Industrisamfunnet kunne medføre store belastninger på arbeidstakernes helse. Stortinget vedtok derfor en fabrikktilsynslov i 1892. Behovet for en slik lov ble blant annet synliggjort gjennom fyrstikkarbeider-skenes streik i 1889. Lovgivningen var lenge begrenset til kun å gjelde fabrikkarbeid, men ble gradvis utvidet til å omfatte flere deler av norsk arbeidsliv. Først i 1977 fikk vi en lov som skulle dekke alle deler

av arbeidslivet. Samtidig som arbeidstilbudet har økt gjennom økt sysselsetting, har den enkelte arbeidstakers arbeidstid blitt vesentlig redusert gjennom en rekke sosiale reformer. Den daglige arbeidstiden er redusert, ferien er utvidet og lengden på yrkeskarrieren er redusert gjennom senere start i yrkeslivet og tidligere pensjonering.

Utviklingen i årlig arbeidstid kan illustreres slik:

ARBEIDSTIDEN AVTAR

Gjennomsnittlig årlig arbeidstid i timer

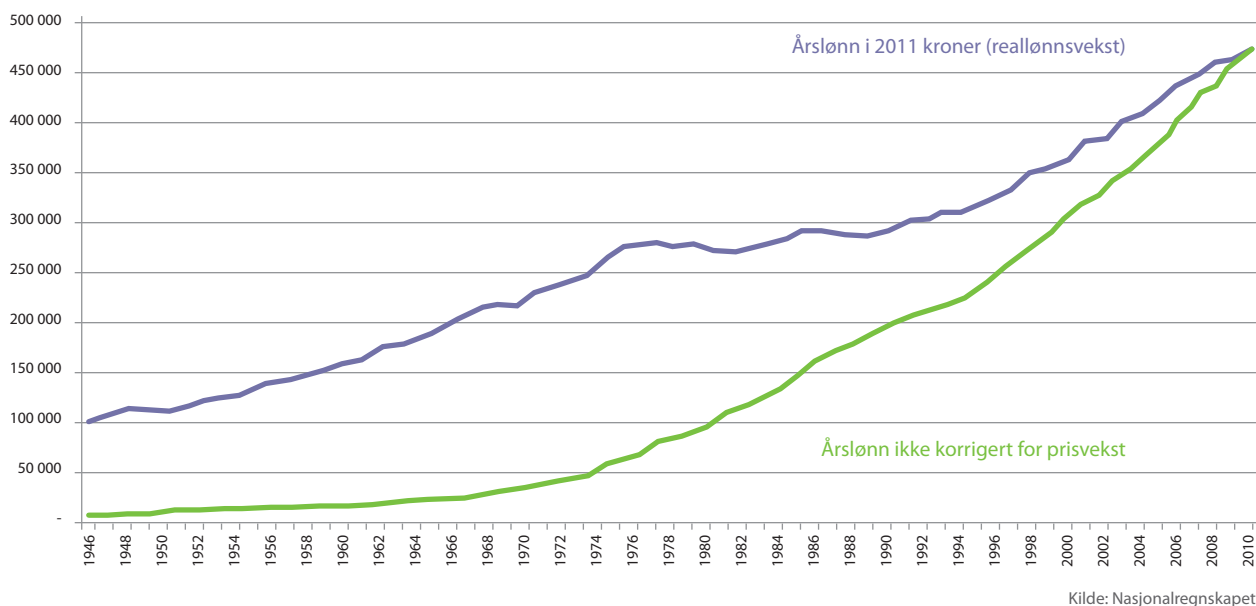


BEDRE ØKONOMI

Norske husholdninger har hatt en svært sterk lønnsvekst de siste tiårene. Spesielt var reallønnsveksten sterk i 50- og 60- årene og i det siste tiåret.

Tall fra nasjonalregnskapet viser at reallønnen (lønn korrigert for prisvekst) for et normalårsverk nå er nesten fem ganger høyere enn i 1946:

Lønn per normalårsverk



Lønnsveksten i Norge de siste ti år er vesentlig sterkere enn våre handelspartneres lønnsvekst.

ARBEIDSKRAFTSBEHOVET

Demografiske framskrivninger tilsier at en av de virkelige store utfordringene i norsk arbeidsliv fremover er mangel på arbeidskraft. Det blir færre arbeidstakere per pensjonist. En undersøkelse Perduco har utført for Arbeidsgiverforeningen Spekter blant 816 toppledere i større norske virksomheter², viser at halvparten av lederne har problemer med å få tak i arbeidstakere med rett kompetanse. Mange tror også at kombinasjonen av eldre arbeidstakere i egen virksomhet og et stramt arbeidsmarked kommer til å skape store utfordringer i forhold til å sikre et tilstrekkelig antall ansatte med rett kompetanse de nærmeste tre til fem år. Når vi ser på framskrivninger og demografisk utvikling for flere tiår framover, framstår det å skaffe tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft som en av de største utfordringene for Norge. Fremskrivninger fra SSB³ viser en fortsatt økende etterspørsel frem mot 2030 etter arbeidstakere med utdanning fra høyskole og universitet, samt fra yrkesfaglige studieretninger på videregående skole. Samtidig vil behovet avta for arbeidskraft med kun grunnskole eller grunnkurs fra videregående skole.

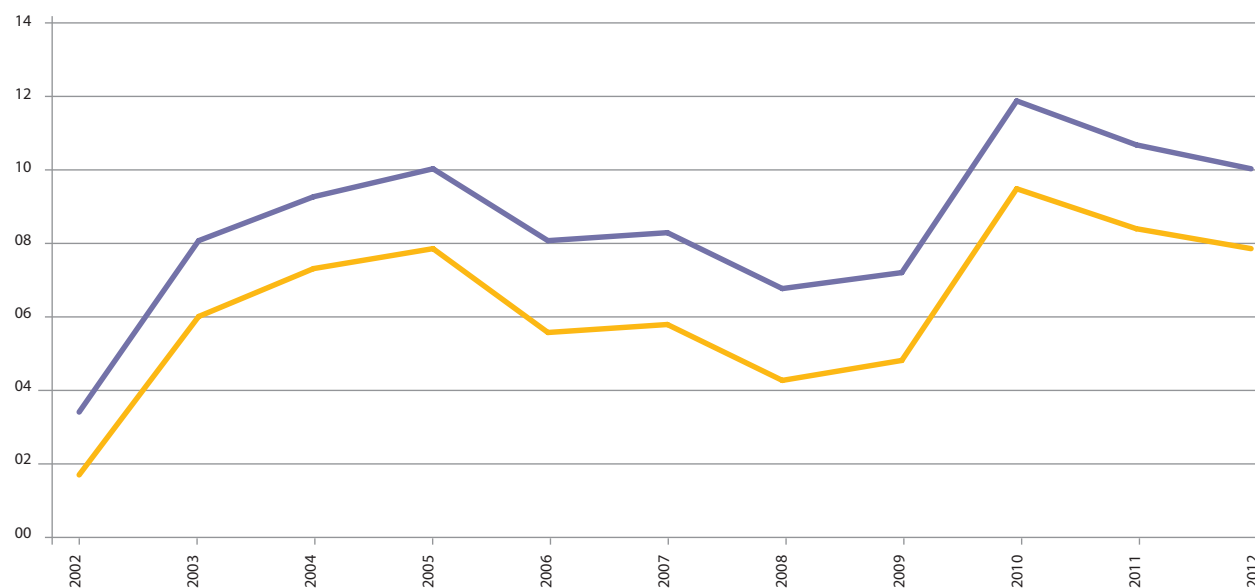
I Perspektivmeldingen fra 2009⁴ skriver Finansdepartementet følgende:

«Aldringen av befolkningen fører til at utgiftene til pensjoner og til helse-, pleie- og omsorgstjenester vil legge beslag på en økende del av verdiskapingen. Langsiktige framskrivninger viser at det er behov for tiltak som begrenser offentlige utgifter eller som øker inntektene framover, selv om kvaliteten og omfanget på offentlige tjenester ikke skulle heves utover dagens nivå.»

Generasjonsregnskapet som publiseres i nasjonalbudsjettet hvert år, belyser for øvrig de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk. Generasjonsregnskapet tar hensyn til en lang rekke detaljerte forhold, blant annet den demografiske utviklingen og de gjenværende petroleumsreservene på norsk sokkel. Beregningene viser at budsjettene må strammes inn hvis fremtidige generasjoner skal opprettholde velferdsnivået uten økte skattebyrder. Som andel av BNP viste generasjonsregnskapet i nasjonalbudsjettet for 2012, at det fremtidige inndekningsbehovet er på mellom 7,8 og 10 prosent av BNP. Finanskrisen medførte at inndekningsbehovet økte markert, men det har siden avtatt noe:

ØVRE OG NEDRE GRENSE FOR INNDEKNINGSBEHOVET I GENERASJONSREGNSKAPET

Prosent av BNP



² Spekters Arbeidsgiverbarometer 2011.

³ Bjørnstad, Roger, Marit L. Gjelsvik, Anna Godøy, Inger Holm and Nils Martin Stølen (2010), *Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway*, Rapport 39/2010, Statistics Norway.

⁴ St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen 2009

Med høyere inntektsnivå i samfunnet vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester, som i dag finansieres av det offentlige, øke. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger, slik regjeringen ønsker, vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer i et langsiktig perspektiv.

Tiltak som sikrer en stor og produktiv arbeidsstyrke vil være det viktigste bidraget for å bevare og videreutvikle velferdsordningene. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er særdeles viktig for å sikre norsk velferd og verdiskapning.

Perspektivmeldingen argumenterer videre for at arbeidsinnsatsen pr innbygger må økes utover dagens nivå for å finansiere de økte utgiftene med en aldrende befolkning. Dersom timeverksinnsats i form av økt gjennomsnittlig arbeidstid og utsatt pensjonsalder øker med 10 prosent fram mot 2060, vil det gi et betydelig bidrag til balansert utvikling av offentlige finanser.

Det er altså den enkeltes arbeidsinnsats som bærer vår velferd i dag og i fremtiden. For å sikre fortsatt verdiskapning, er det dermed avgjørende at flere bidrar med høyere arbeidsinnsats i årene framover.

Behovet for mer arbeidskraft vil gjøre seg gjeldende innenfor flere yrker og sektorer. Blant annet vil helse- og omsorgssektoren oppleve et økende behov for mer arbeidskraft. Beregningene viser at det vil oppstå stor mangel på helsefagarbeidere og sykepleiere i årene framover.⁵ Basert på de demografiske endringene i kombinasjon med stor aldersrelatert avgang blant helsefagarbeidere de nærmeste årene, er underdekningen beregnet til å øke sterkt etter 2020, til om lag 41 000 årsverk i 2030. Helsefagarbeiderne er den største utdanningsgruppen i helse- og sosialtjenesten, de aller fleste er innenfor pleie- og omsorgssektoren, 95 prosent er kvinner og hver tredje arbeidstaker er i dag over 50 år. Det vil også være en fremskrevet underdekning av sykepleiere på om lag 13 000 årsverk i 2030.

En rapport Arbeidsgiverforeningen Spekter og Deloitte utarbeidet i 2008, viser at Norge har både høyere dekning av helsepersonell i befolkningen og

større forbruk av arbeidskraft i helsesektoren enn andre sammenlignbare land. Rapporten viste at helseutgiftene per innbygger bare er høyere i Luxembourg og USA (kjøpekraftsjustert), og at vi har flere ansatte i helsesektoren per innbygger enn i andre sammenlignbare land. I 2005 var det i Norge 5 588 ansatte per 100 000 innbyggere, mens det for eksempel i Finland var 3 120, i Tyskland 4 681 og i UK 3 420. Dette viser at ved siden av å mobilisere mer arbeidskraft, blir det også viktig å forbedre produktiviteten.

Også fra andre sektorer, som for eksempel utdanning/ oppvekst, samferdsel og teknologiske fag, rapporteres det om mangel på kvalifisert arbeidskraft i dag, og utfordringene ventes bare å forsterkes etter hvert som kampen om arbeidskraften intensiveres i årene fremover. Mangelen på ingeniører er velkjent. Men også en utbygging av infrastruktur for jernbane i henhold til Nasjonal transportplan vil for eksempel innebære store rekrutteringsutfordringer når det gjelder fagarbeidere med ulike jernbanefag.

Norge anno 2011 er preget av nye familiestrukturer, mer likestilling, økt utdanning og et mye mer variert arbeidsliv enn tidligere. Samtidig er det mange arbeidstakere som har liten frihet til å bestemme når de skal jobbe, og mange offentlige tjenester som i liten grad er tilpasset brukergruppens behov når det gjelder tilgjengelighet.

Den tradisjonelle familien fra 50- og 60-tallet er historie. Denne ble kjennetegnet av at faren sikret familiens økonomi med regulert arbeid, mens moren tok seg av alt på hjemmebane. Det som kjennetegner den norske familien i dag er at den som enhet tilbringer mer tid i lønnsarbeid enn sine forgjengere, og at vi har et inntektsnivå som man tidligere ikke engang kunne drømme om. Både mor og far jobber, og selv om arbeidstiden har sunket per arbeidstaker, er selve familieenheten aktive deltaker i arbeidslivet. Samtidig er det svært mange som ikke har en klassisk normalarbeidsdag. Mens det tidligere var i industrien det var flest skiftarbeidere, er det i dag stadig flere som jobber i turnustjenester. Serviceyrkene er preget av mindre regulær arbeidstid enn mange av de klassiske industriyrkene, og ikke minst kontoryrkene. Unormal arbeidstid er med andre ord på vei til å bli normalt.

⁵ Inger Texmon og Nils Martin Stølen (2009), *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2030. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD.*

Familien kan gjøre dette ganske enkelt fordi den har outsourcet en rekke arbeidsoppgaver – som stell av barn og eldre. Dette har vært en villet politikk, og gjør det mulig å øke antallet sysselsatte. Det er en utvikling som har skjedd samtidig med at rammene rundt familien har blitt endret.

Arbeidet og arbeidsplassen har også endret seg. Krav til sikkerhet, arbeidsmiljø og medvirkning har vært i kraftig utvikling. Det som før handlet om å sikre arbeidsplassene i forhold til skader, har utviklet seg videre til å sikre den enkelte arbeidstakers utvikling og medvirkning (det som på 70-tallet ble kalt de psykososiale arbeidsmiljøfaktorer) og til i dag å ha høy oppmerksomhet i forhold til ulike former for diskriminering. Dette har ført til at Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder godt arbeidsmiljø og fornøyde arbeidstakere. Samtidig har vi utfordringer knyttet til høyt sykefravær og det at for mange som står utenfor det ordinære arbeidslivet.

Mulighetene for å kombinere fritid, familieforpliktelser, utdanning og arbeid er betydelig endret gjennom lover og tariffavtaler. Retten til lønnete og ulønnete permisjoner er vesentlig utvidet. Det er innført rett til deltid, varig og midlertidig. Utdanningstiden blir lengre, og vi spesialisere oss og holder på med utdanning og selvrealisering hele livet. Isolert sett er dette gode ordninger, men samtidig øker det behovet for å ansette midlertidig eller i deltid i de stillingsprosentene som oppstår.

MULIGHETER FOR Å MOBILISERE ARBEIDSKRAFT

Å mobilisere arbeidskraft er viktig for vår nasjonale utvikling og økonomi. Samtidig er arbeidsplassen en viktig del av identiteten og velferden for den enkelte arbeidstaker. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, for å utjevne sosiale forskjeller og for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Å få flest mulig i arbeid er derfor et hovedmål i norsk arbeidslivspolitik.

Det må dermed føres en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, særlig for å unngå at ledighet forplanter seg til langtidsledighet og at for mange føres over på passive trygdeytelser. En aktiv arbeidslivs-, utdannings-, pensjons-, velferds- og integreringspolitikk skal sikre god tilgang på arbeidskraft.

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et viktig tiltak for å redusere sykefraværet, få flere

eldre til å stå lenger i jobb og for å få folk med redusert arbeidsevne inn i arbeidslivet. Partene i arbeidslivet har sammen jobbet aktivt med å forsøke å nå disse målene. Dette arbeidet må videreføres og partene må sammen jobbe videre for å realisere de målene som er satt.

Arbeidet med integrering av innvandrere betyr for en stor del at innvandrere gis samme muligheter og forpliktelser som gjelder for befolkningen for øvrig. Å øke innvandrernes yrkesdeltakelse må være et sentralt mål i denne sammenheng. En aktiv integreringspolitikk tar derfor utgangspunkt i at innvandrere skal gis forutsetninger for en aktiv deltakelse i arbeidsmarkedet, noe som blant annet innebærer norskopplæring og at man i størst mulig grad kan ta med seg sin utenlandske utdanning og kvalifikasjoner inn i norsk arbeidsliv. Integreringspolitikken må også ta utgangspunkt at innvandrerne ikke er en homogen gruppe, men hvor forutsetningene for deltakelse i arbeidslivet er høyst forskjellige både når det gjelder språk og utdanningsbakgrunn.

Som nevnt innledningsvis har arbeidslivet i Norge gjennomgått store endringer. I dag utgjør den norske arbeidsstyrken 2,6 millioner mennesker. En betydelig økning i kvinnes overgang fra å være ulønnet og "hjemmeværende" til å gå ut i arbeidslivet, er den største endringen både i arbeidsliv og familieliv de siste tiårene. Dessverre ser det ikke ut som denne utviklingen fullt ut er fanget opp av lover og avtaler som skal bidra til å legge til rette for en mest mulig effektiv og rasjonell organisering av arbeidslivet både for den enkelte og for virksomhetene.

Kvinnens arbeidstilbud

Norge er på topp i verden når det gjelder kvinners sysselsetting, men norske kvinner jobber fortsatt betydelig mindre enn norske menn. Den utbredte deltidsbruken skyldes særlig to forhold: kvinners frivillige valg av redusert arbeidstid og utfordringer knyttet til bemanning i helgene.

Norge har en stor del av den voksne befolkningen i arbeid sammenliknet med andre land. Yrkesdeltakelsen er 72 prosent for menn og 67 prosent for kvinner. For 30 år siden var under halvparten av norske kvinner sysselsatte eller aktive arbeidssøkere. Mennene er omtrent like yrkesaktive i dag som de var på midten av 1970-tallet. På den annen side arbeider hele 41 prosent av de sysselsatte kvinnene deltid, mens bare 13 prosent av mennene gjør det, noe som

er en viktig årsak til forskjellen i arbeidstilbudet fra kvinner og menn.

På mange måter kan man hevde at deltid er et kvinnefenomen. En av årsakene til at flere kvinner enn menn ofte arbeider i redusert stilling, henger blant annet sammen med at kvinner fortsatt tar større ansvar for omsorgsoppgaver i familien enn menn. Det er derfor nødvendig å se virkemidler i arbeidslivspolitikken sammen med familiepolitiske tiltak når man skal løse deltidsutfordringene.

Et stort antall kvinner ønsker selv å arbeide deltid og har valgt sitt yrke ut fra muligheten til å ha deltidsarbeid. Mellom 80 og 90 prosent av all deltid er i følge SSB selvvalgt/frivillig deltid. Arbeidsgivere, særlig innenfor helsevesenet, har i stor grad valgt å innfri ønsker om redusert stilling. Når en arbeidstaker går ned i stilling, må resten av stillingen fylles med en ny deltidsansatt. Deltid avler altså deltid: Jo flere som jobber frivillig deltid, jo flere må arbeide både frivillig og ufrivillig deltid.

I tillegg har dagens arbeidstakere fått en rekke rettighetsfestede ordninger. Eksempler på dette er gradert sykemelding (IA-avtalen), rett til redusert stilling for personer over 62 år (pensjonsreformen) og rett til redusert stilling når man har omsorgsoppgaver. Isolert sett er dette gode ordninger, men de skaper samtidig ofte behov for deltidsstillinger for å dekke opp huller i arbeidsplaner og turnuser for dem som får redusert sin arbeidstid.

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet

Norge har et av de mest kjønnsdelte utdannings- og arbeidsmarkedene i verden. 70 prosent av de ansatte i offentlig sektor er kvinner, og 60 prosent av de ansatte i privat sektor er menn.

Menn og kvinner arbeider for en stor del i ulike sektorer, og kvinner arbeider i stor grad i sektorer som har hatt stor sysselsettingsvekst i etterkrigstiden. De har også ulik tilknytning til arbeidsmarkedet ved at andelen som arbeider deltid er størst i de kvinne-dominerte sektorene.

NIFU har i studien «Åtte år ut i karriereløpet – har mennene løpt fra kvinnene?» undersøkt hvordan karriereutviklingen preges av kjønnsforskjeller.⁶ Funnene deres viser blant annet at høyt utdannede kvinner og menn har forskjellige karrierer og at forskjellene øker utover i yrkeskarrieren. Menn velger «mannsdominerte utdanninger» med arbeid i privat sektor mens kvinner velger «kvinne-dominerte utdanninger» med arbeid i offentlig sektor. Menn innehar også oftere lederstillinger. I tillegg er det også slik at menn generelt sett har en større tendens til å arbeide i privat sektor enn kvinner med samme utdanning, uavhengig av utdanningsvalg.

Likelønnskomisjonen har blant annet vist at kvinner og menn i Norge lønnes likt i like stillinger, og viser til at hovedgrunnen til lønnsforskjeller mellom kjønnene er at menn og kvinner jobber i ulike sektorer, innenfor ulike yrker og at menn i større grad enn kvinnene søker seg til lederstillinger.

Innenfor helsesektoren viser undersøkelser for eksempel at hele 75 prosent av de som begynner på sykepleierutdanningen har valgt å bli sykepleiere fordi de da kan jobbe deltid og ha andre prioriteringer i tillegg til jobb (Bente Abrahamsen, HiO).

Sykefravær

I følge sykefraværstatistikken for andre kvartal 2011 var det samlede sykefraværet i Norge på 6,5 prosent, og det legemeldte sykefraværet var på 5,7 prosent. Det legemeldte sykefraværet var 7,4 prosent for kvinner og 4,3 prosent for menn. Det er også kvinners sykefravær som øker mest. Hovedbildet er at sykefraværet både for kvinner og menn har variert en god del over perioden, men likevel slik at det har vært en stigende tendens for kvinner mens det for menn har svingt rundt samme nivå som på 1970-tallet.

På slutten av 1970-tallet var det små forskjeller i sykefraværet blant menn og kvinner. I dag er derimot kvinners sykefravær drøyt 60 prosent høyere enn menns sykefravær. Sykefraværet varierer også mellom ulike sektorer, men forskjellene kan i hovedsak forklares ut i fra kjønns sammensetning.⁷

⁶ Clara Åse Arnesen (2010), *Åtte år ut i karriereløpet – har mennene løpt fra kvinnene?*

En analyse av høyere grads kandidater som avsluttet utdanningen våren 2000. NIFU STEP Rapport 10/2010.

⁷ NOU 2010: 13 *Arbeid for helse. Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren.*

Innvandrerne arbeidstilbud

I dag er det omlag 600 000 personer bosatt i Norge som enten har innvandret selv (500 000) eller er født i Norge med innvandrerforeldre (100 000). Til sammen utgjør disse gruppene 12 prosent av befolkningen. Det bor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i alle landets kommuner, men Oslo har den største andelen med 28 prosent av befolkningen, over 170 000 personer.

Andelen sysselsatte i innvandrerbefolkningen er på 62 prosent, og i befolkningen som helhet er den på 69 prosent (4. kvartal 2010, SSB), men det er store variasjoner mellom ulike grupper innvandrere. Det lave sysselsettingsnivået for innvandrere fra Asia og Afrika må blant annet ses i sammenheng med at en større andel av disse innvandrerne er flyktninger med kortere botid i Norge. Mange av flyktningene og deres familiegjenforente er beskjeftiget med introduksjonsordninger de første par årene de er bosatt i Norge og er dermed utenfor arbeidsstyrken. Av den grunn har botiden i Norge større betydning for sysselsettingsnivået i disse gruppene enn den har for dem fra EØS-landene, der mange er arbeidsinnvandrere og er i jobb kort tid etter ankomsten.

Innvandrer menn hadde en sysselsettingsprosent på 66, mens kvinnene lå på 57 prosent i 4. kvartal 2010. I hele befolkningen var andelen henholdsvis 72 og 67 prosent. Med andre ord er avstanden til de respektive kjønn i hele befolkningen større blant innvandrerkvinner (9 prosentpoeng) enn den er blant innvandrer menn (6 prosentpoeng).

Om lag fire prosent av befolkningen er ansatt i stillinger hvor de ikke får brukt sine formelle kvalifikasjoner. Blant innvandrere er tallet mye høyere, og spesielt høyt utdannede innvandrere fra Asia og Afrika har problemer med å få brukt kvalifikasjonene sine i arbeidslivet. I 2009 var 15 prosent av disse ansatt i yrker som ikke krever høyere utdanning. Også innvandrere fra EU/EØS-land og Nord-Amerika opplever noe mer overkvalifisering enn befolkningen for øvrig.⁸

Seniorenes arbeidstilbud

I Norge er 70 prosent av innbyggerne mellom 55 og 64 år i arbeid. Dette er relativt høyt sett mot flere europeiske land som ligger på rundt 30 prosent yrkesdeltakelse for denne aldersgruppen. Helsetilstanden blant norske 50-70-åring er generelt veldig god, og jobbmulighetene for senioren er også betydelig bedre enn i mange europeiske land. God helse, god økonomi og en pensjonsreform som legger til rette for å kombinere pensjon og arbeid, har gitt norske seniorer muligheten for en "fleksibel alderdom" som er relativt ny innenfor norsk arbeidsliv.

I artikkelen «Forventa pensjoneringsalder 1986-2009» fra Oddbjørn Haga/NAV⁹, står det:

«Etter nokre år med auke gjekk forventa pensjoneringsalder ned i 2009. Den er ved fylte 50 år no 63,7 år – 0,2 år høgare enn i 2001. For menn er forventa pensjoneringsalder 64,2 og for kvinner 63,3 år. Forventa pensjoneringsalder ved fylte 18 år var i 2009 59,9 år, ein nedgang på 0,4 år frå året før. Det var ein nedgang i forventa pensjoneringsalder på alle aldersnivå i 2009. Dette kjem av auka tilgang både til uførestønad og Avtalefesta pensjon. Viktige årsaker kan vera vanskelegare forhold på arbeidsmarknaden, samt snøggare handsaming av krav om uførepensjon. Delmål 3 i IA-avtalen var å auka den reelle pensjoneringsalderen med eit halvt år frå 2001 til 2009. Dette målet var nådd i 2008, men er ikkje lenger oppfylt på grunn av auka pensjonering i 2009.»

Det er et potensial knyttet til arbeidskraftsreserven også for arbeidstakere over 60 år, og utviklingen fra 2008 og til 2009 gikk faktisk i feil retning.

Arbeidskraftspotensialet – hvordan kan det tydeliggjøres

Selv om Norge er i en privilegert situasjon med en økende oljeformue (Statens pensjonsfond – utland), er det den enkeltes arbeidsinnsats som vil avgjøre vår evne til fortsatt verdiskapning og økt velferd. Det har gjennom flere år vært mye oppmerksomhet knyttet til hvordan inntektene fra petroleumssektoren forvaltes

⁸ Ole Villund (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*. Rapport 28/2010

⁹ NAV.no/Oddbjørn Haga: Forventa pensjoneringsalder 1986 – 2009.

og fases inn i norsk økonomi. Det har ikke vært et tilsvarende fokus på hvordan vi forvalter vår aller viktigste ressurs, nemlig arbeidskraften. En måte å tydeliggjøre arbeidskraftspotensialet på, er å se på forvaltningen av arbeidskraften på samme måte som

man ser på forvaltningen av oljeformuen. Altså som et *Arbeidskraftsfond – innland*. Hensikten er på en enkel måte å illustrere verdien av arbeid og se dette i forhold til verdien av oljeformuen.

ARBEIDSKRAFTSFOND - INNLAND

Verdien av Arbeidskraftsfond – innland utgjøres av de fremtidige verdier som skapes av arbeid. Dette kan tallfestes. Som forutsetning har vi lagt at disse verdiene baserer seg på lønnsmassen i fastlands-Norge. Lønnsmassen representerer verdiskapningen. Verdien av Arbeidskraftsfond – innland beregnes som summen av verdien av fremtidig arbeid. Dette gjøres ved en såkalt nåverdiberegning. Når vi gjør en slik beregning, med gitte forutsetninger, blir verdien av Arbeidskraftsfond – innland på 45 000 milliarder kroner, eller 45 billioner.

Statens pensjonsfond – utland har i dag en verdi på omtrent 3 100 milliarder kroner. Dette fondet forventes å vokse også fremover. I følge handlingsregelen kan vi bruke den forventede kapitalinntekten av fondet, satt til 4 prosent, inn i nasjonalbudsjettet. Dette kan skje uten å spise av selve fondet, og det kan gi oss en varig inntektsstrøm. Hvis verdien av Statens pensjonsfond – utland øker i tråd med Finansdepartementets anslag og med bruk av handlingsregelen som inntektsgrunnlag til nasjonalbudsjettet, gir dette en nåverdi på anslagsvis 6 -7 000 milliarder kroner. Men tallet er usikkert, det kan bli mindre og det kan bli mer, avhengig av en rekke ytre faktorer.

Arbeidskraftsfond – innland gir oss altså verdier som er omtrent 7 ganger de verdier oljeformuen gir oss ved bruk av handlingsregelen.

Om beregningene:

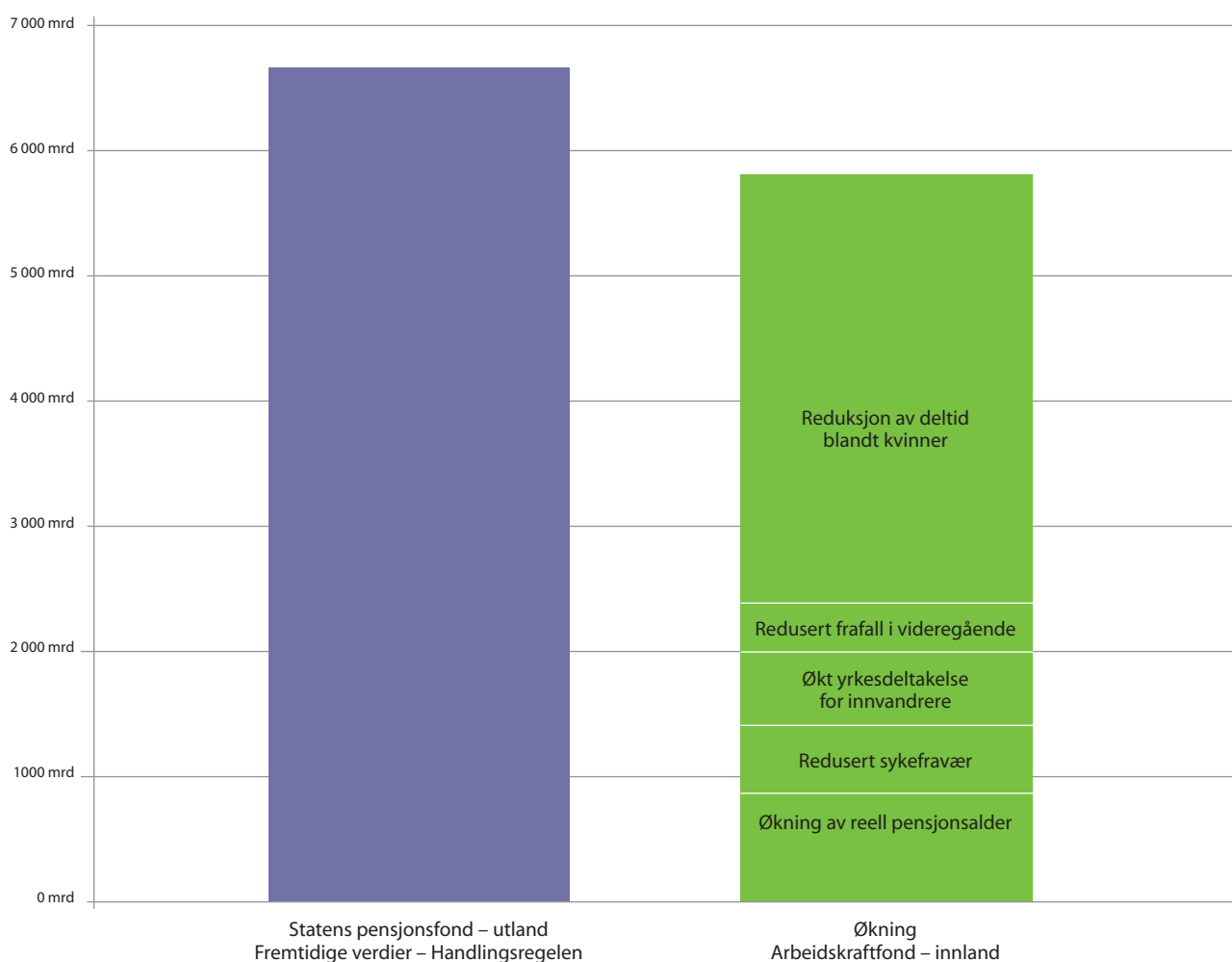
Økonomene bruker nåverdiberegninger til å ta investeringsbeslutninger, basert på antakelser om fremtidige inntekter og kostnader. Fremtidige inntekter er ikke like mye verdt som en inntekt i dag. Vi legger derfor til grunn en diskonteringsrente på 4 prosent, slik at verdien av fremtidig arbeid reduseres med 4 prosent for hvert år frem i tid. Vi legger også til grunn en produktivitetsvekst på 1,5 prosent, som er tett opp til den historiske utviklingen.

SSB har en tilsvarende beregning, der de beregner verdien av humankapitalen, som andel av nasjonalformuen. Disse beregningene legger Finansdepartementet til grunn i nasjonalbudsjettet, der det for 2011 blant annet henvises til at humankapitalen utgjør 73 prosent av nasjonalformuen, fordringene til utlandet (herunder Statens pensjonsfond – utland) utgjør 4 prosent og verdien av olje- og gassreservene utgjør 12 prosent. Resultatet av SSBs beregningsmetode ligger tett opp til Arbeidsgiverforeningen Spekters beregning.

Endringer i gjennomsnittlig arbeidstid – særlig for kvinner, redusert frafall i videregående skole, økt yrkesdeltakelse for innvandrere, redusert sykefravær og økt pensjonsalder vil kunne gi store endringer i forhold til samlet tilgang på arbeidskraft. Disse forholdene ses sjelden i sammenheng, selv om bemanningsutfordringene i Norge er godt dokumentert.

Arbeidsgiverforeningen Spekter har beregnet at vellykkede tiltak på disse områdene vil medføre at verdien av Arbeidskraftsfond – innland vil øke med tilsvarende de verdier som vi kan hente ut fra Statens

pensjonsfond – utland ved bruk av handlingsregelen (se figur under). Til grunn for beregningen har vi lagt at forskjellen mellom menns og kvinners arbeidstilbud reduseres med en tredel ved at kvinner i gjennomsnitt arbeider to-tre timer mer per uke, reell pensjonsalder øker med ett år, frafallet i videregående opplæring reduseres med en tredel og forskjellen mellom yrkesdeltakelse for innvandrere og befolkningen for øvrig halveres. Redusert andel uføre er ikke tatt direkte med, men vil være en følge av flere av tiltaksområdene.



Figuren viser de økte verdiene i Arbeidskraftsfond – innland (grønt) i forhold til de fremtidige verdiene vi kan ta ut av Statens pensjonsfond – utland ved bruk av handlingsregelen (lilla).



Arbeidsgiverforeningen Spekter ble etablert i 1993. Spekter er i dag en av Norges ledende arbeidsgiverforeninger med ca. 190 medlemsvirksomheter med om lag 180.000 ansatte. Spekter organiserer alle de statlige helseforetakene i Norge og har i tillegg høy organisering innenfor områder som transport/logistikk, kultur, IKT og forskning. Se også vår nettside: www.spekter.no.

Arbeidsgiverforeningen Spekter | Tlf: 47 65 70 00 | post@spekter.no |