

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2018

Efni: 40 stunda vinnuvika (Mál 181)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri sjónarmiðum um styttingu dagvinnutíma. Frumvarpið felur í sér að almennur vinnutími sé stytur úr átta klukkustundum í sjö eða um 12,5%. Viðskiptaráð tekur undir að með styttri vinnutíma getur skapast ýmis konar ávinningur og styður að því leyti markmið frumvarpsins. Aftur á móti er frumvarpið byggt á hæpnum forsendum og gæti haft neikvæðar afleiðingar á íslenskt efnahagslíf. Því leggst ráðið gegn því að það nái fram að ganga.

- Með nokkurri einföldun má segja að framleiðni þurfi að aukast um 14% ef viðhalda á sömu verðmætasköpun ef vinnutími styttest almennt um 12,5%. Slík framleiðniaukning þekkist vart og því er raunhæft að stytting vinnuvikunnar leiði til efnahagssamdráttar ef hún er ekki útfærð á skynsamlegan hátt.
- Markmiðið með aukinni framleiðni á að vera að auka verðmætasköpun í hagkerfinu og ólíklegt er að það takist við það að stytta einfaldlega vinnutíma á móti því það er líklegt til að draga úr verðmætasköpun. Skynsamlegra er að fara hina leiðina og auka framleiðni til að skapa svigrúm til styttri vinnutíma.
- Nýjar hagtölur og upplýsingar benda til að tölur um langan vinnutíma Íslendinga, sem frumvarpið byggir á, séu rangar og ofmeti jafnvel vinnutíma hér á landi.
- Það á að vera í höndum aðila vinnumarkaðarins að semja um vinnutíma samhliða launum og öðru sem kveðið er á um í kjarasamningum. Opinber inngrip geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar líkt og sagan sýnir og því mætti frekar kanna að afnema lög um 40 stunda vinnuviku.
- Það eru frekar vísbendingar um að vöxtur framleiðni hafi verið meiri á árunum áður en lög um styttingu vinnuvikunnar tóku gildi árið 1972 heldur en árin á eftir.

Framleiðni, vinnutími og verðmæti – samhengi hlutanna

Þar sem markmið frumvarpsins er beinlínis að auka framleiðni er gott að rifja upp samband vinnutíma, framleiðni og verðmætasköpunar (má einnig kalla heildarframleiðslu og er iðulega mæld sem verg landsframleiðsla) – en umræða hér á landi um þessi hugtök á það til að fara út um víðan völlu.

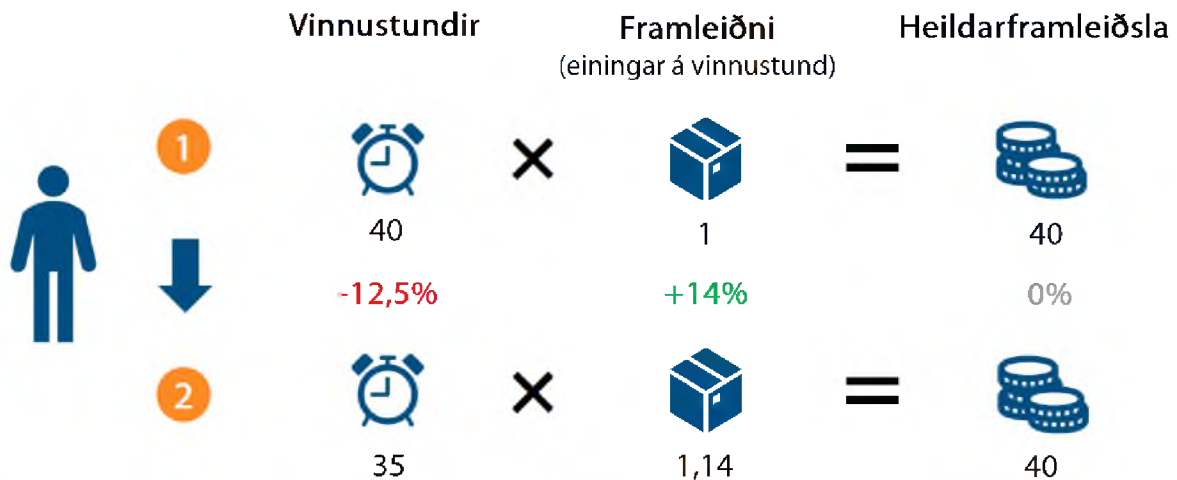
Á mynd 1 er þetta samband skýrt betur. Þar má sjá að framleiðni mælir hversu mikil verðmæti í formi vöru eða þjónustu skapast á hverri vinnustund. Þar með gefur augaleið að ef vinnustundum fækkar þá mun heildarframleiðslan, eða landsframleiðsla, dragast saman að öðru óbreyttu. Eins og fram kemur í frumvarpinu er þó líklegt að framleiðni aukist með styttingu vinnutímans, en hversu mikið þarf hún að aukast svo að heildarframleiðslan haldist sú sama svo ekki verði hér efnahagslegur samdráttur? Ef vinnutími allra styttest í hlutfalli við það sem frumvarpið kveður á um eða 12,5%¹ þá krefst það þess að framleiðni aukist um 14% til að viðhalda sömu landsframleiðslu.

¹ $35/40-1=-12,5\%$

Mynd 1

Samspil framleiðni, vinnutíma og verðmætasköpunar

Skýrimynd af því þegar vinnutími stytst en heildarframleiðsla er óbreytt



Vinnustundir = Heildarfjöldi vinnustunda*

Framleiðni = Þau verðmæti sem skapast á hverri vinnustund $\left(\frac{\text{Heildarframleiðsla}}{\text{Vinnustundir}}\right)$

Verg landsframleiðsla = Verðmæti allrar vöru og þjónustu sem er framleidd*. Samsvarar heildarframleiðslu hér að ofan nema fyrir hagkerfið í heild.

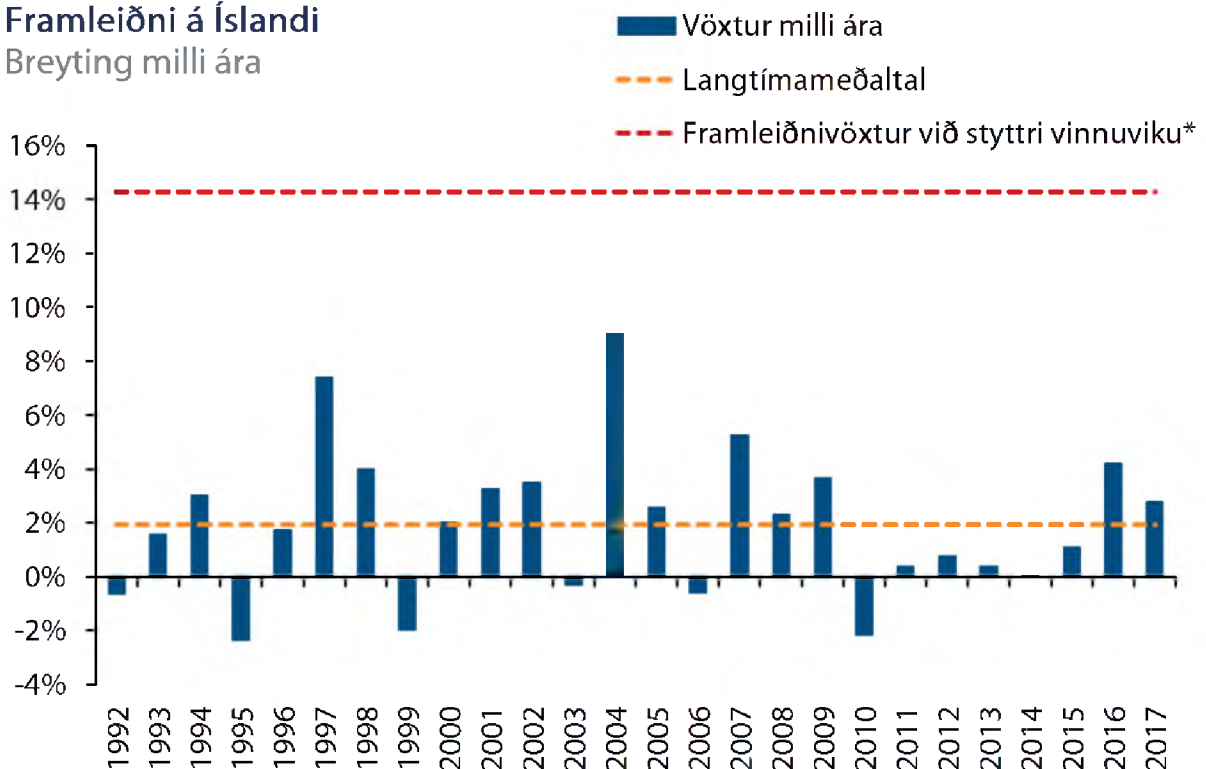
*Á ákveðnum stað (t.d. á Íslandi) á tilteknum tímabili (yfirleitt einu ári)

Fjórtán prósentu vöxtur framleiðni er gríðarlega mikill í stóra samhenginu. Mynd 2 sýnir hvernig framleiðni hefur þróast á Íslandi síðustu 26 ár. Talsverðar sveiflur eru í framleiðni milli ára en að jafnaði hefur vöxtur framleiðni verið um 2% á ári á tímabilinu. Sá 14% framleiðnivöxtur, sem þarf að eiga sér stað til að stytta vinnuvikuna um 12,5% án þess að það bitni á verðmætasköpun, hefur því aldrei átt sér stað í náinni hagsögu Íslands og hefur í raun ekki verið nálægt því. Ekki einu sinni þegar lög um styttingu vinnuvikunnar tóku gildi 1972, en meira af því síðar.

Þannig hlýtur að teljast líklegt að ef markmið frumvarpsins næst myndi það draga úr hagvexti og gæti jafnvel leitt til efnahagslegs samdráttar. Slíkt myndi þýða minni tekjur einstaklinga, fyrirtækja og hins opinbera sem m.a. myndi bitna á opinberri þjónustu. Hér er ekki fullyrt að áhrifin yrðu þessi eða nákvæmlega með hvaða hætti þau nákvæmlega myndu raungerast, enda fer það að miklu leyti eftir því hvort og þá hvernig vinnutími í reynd myndi styttest. Þar sem frumvarpið og umræða um styttingu vinnuvikunnar virðist alfarið horfa framhjá þessum áhrifum er þó nauðsynlegt að gera grein fyrir þeim og hafa í huga.

Mynd 2

Framleiðni á Íslandi Breyting milli ára



*Sá framleiðnivöxtur sem þarf til að viðhalda sömu verðmætasköpun (vergi landsframleiðslu) ef allir starfandi á Íslandi stytta vinnudag sinn í hlutfalli við það sem frumvarpið kveður á um.

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Meiri framleiðni ekki lokamarkmiðið heldur meiri verðmætasköpun með aukinni framleiðni

Með ofangreint í huga tekur Viðskiptaráð því ekki undir það markmið að auka framleiðni einfaldlega með því að stytta vinnutíma. Viðskiptaráð hefur um árabil lagt áherslu á að auka framleiðni og bent á fjölda þátta sem þar skipta máli, einkum að rekstrarumhverfi fyrirtækja sé sem best og stöðugt. Framleiðniaukning hefur þó aldrei verið endanlegt markmið, heldur er hún leið að aukinni verðmætasköpun í hagkerfinu og bættum lífskjörum. Frumvarpið virðist aftur á móti horfa framhjá verðmætasköpun hagkerfisins í heild sinni. Með aukinni framleiðni, sem er ekki sprottin einungis af því að stytta einfaldlega vinnutíma, skapast svigrúm til þess að stytta vinnutíma og/eða samtvinnna betur þarfir launafólks og fjölskyldna þeirra við þarfir atvinnulífsins. Því má segja að frumvarpið byrji á öfugum enda.

Hér er síður en svo sagt að stytting vinnuvikunnar sé vont markmið, enda eru ómælanleg og mikil verðmæti fólgin í frítíma. Ef vilji er til að stytta vinnuvikuna þarf að gera það í skrefum á vettvangi kjarasamninga og hafa í huga að það sem hentar fólki og fyrirtækjum í einni stétt eða atvinnugrein kann ekki að henta annars staðar. Einnig þarf að horfast í augu við og mæla fórnarkostnaðinn.

Nýjar tölur um vinnutíma – er hinn langi vinnudagur Íslendinga goðsögn?

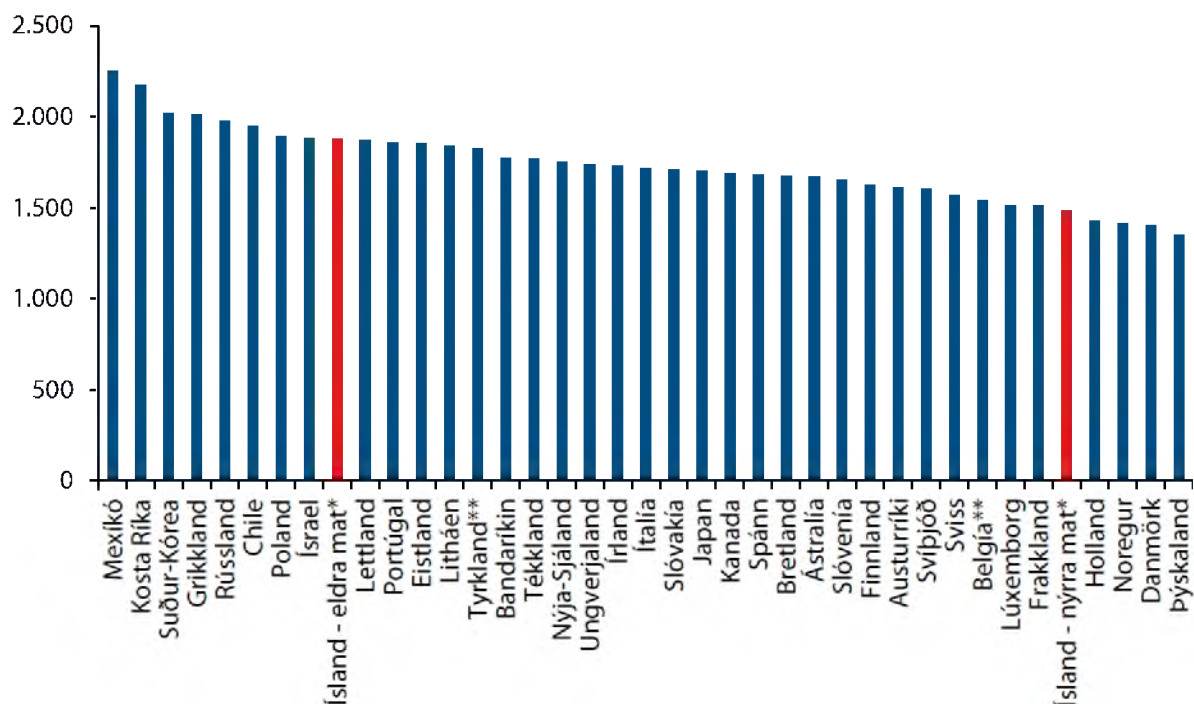
Í greinargerð frumvarpsins er fyrsta röksemdin fyrir styttingu dagvinnutíma sú að miðað við önnur OECD lönd vinni Íslendingar mikið. Í greinargerðinni segir: „Þegar fjöldi vinnustunda og jafnvægi milli vinnu og frítíma á Íslandi er borið saman við ástandið í öðrum löndum sjást greinileg merki um slæma stöðu Íslands.“

Hér er allt of fast að orði kveðið. Í fyrsta lagi hefur Ísland nú verið fjarlægt úr tölum OECD um fjölda unninna stunda svo ekki er lengur hægt að finna þar gögn um Ísland aftur í tímann. Í öðru lagi hefur

OECD uppfært tölur um framleiðni þar sem Ísland hefur skotist upp listann, sem bendir til þess að eldra matið hafi ofmetið fjölda vinnustunda, en nú mælist framleiðni á Íslandi sú 12. hæsta meðal OECD ríkja en áður var Ísland við meðaltal OECD.² Í þriðja lagi, sem kann að útskýra hin tvö atriðin, hefur Hagstofan birt nýjar tölur um vinnutíma og framleiðni samkvæmt alþjóðlegum stöðlum þjóðhagsreikninga³ sem er það sem OECD tölurnar eiga að endurspegla. Samkvæmt því mati er fjöldi unna stunda á Íslandi 27% minni en áður var talið (mynd 3). Eldri tölur OECD sem vísað er til í greinargerð byggja á vinnumarkaðskönnun og mælir tímann sem fólk segir að það sé í vinnunni. Nýrri tölfræðin mælir aftur á móti tímann sem fólk er við vinnu, að matarhléum orlofum og þess háttar frátöldu, og notast við vinnumarkaðskönnun ásamt annarri tölfræði.

Mynd 3

Fjöldi unninna stunda á ári á hvern starfandi í OECD – hvar er Ísland? Eldra mat OECD fyrir Ísland og ný tölfræði Hagstofunnar



*Eldra mat er skv. eldri tölum OECD sem kveðið er á um í greinargerð frumvarpsins en teknar hafa verið út af vef OECD. Nýrra mat er skv. nýjum tölum Hagstofunnar um fjölda unninna stunda sem birtar voru fyrir á árinu

Heimildir: OECD, Alþingi, Hagstofa Íslands.

Taka skal fram að nýju tölur Hagstofunnar eru ekki að fullu sambærilegar við öll OECD ríkin enda fylgir sérstök viðvörðun með gögnunum á vefsíðu OECD þar sem aðferðirnar eru nokkuð breytilegar milli landa.⁴ Hver raunveruleg staða Íslands er í fjölda vinnustunda kallar á nánari rannsóknir en burtséð frá því virðist að minnsta kosti ekki hægt að fullyrða að Íslendingar vinni meira en þær þjóðir sem við berum okkur saman við.

Ein önnur vísbending um að Íslendingar vinni ekki jafn lengi og áður var talið er að ósamræmið milli þessa tveggja mælikvarða er einstaklega mikið hér á landi (mynd 4) og í þá átt að hið nýja mat sé vanmat og/eða hið eldra mat sé ofmat á vinnutíma. Um þetta og hugsanlegar ástæður er fjallað í Peningamálaum Seðlabanka Íslands sem birt voru í maí sl.: „*Munurinn stafar líklega að mestu af því að tölur LR [launarannsókn Hagstofunnar] eru notaðar til að reikna hlutfallstölurnar, tímaspönn*

² Sjá framleiðni [hjá OECD](#)

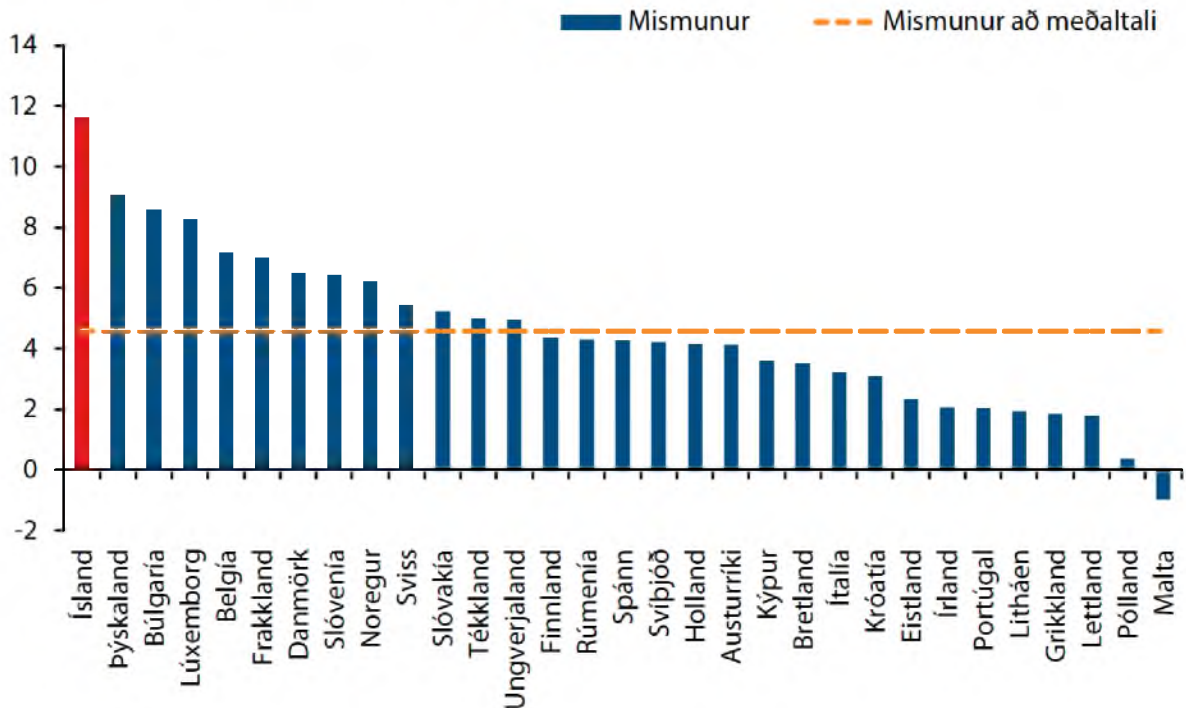
³ Sjá [fréttatilkynningu Hagstofunnar](#)

⁴ Sjá fjölda unninna stunda [hjá OECD](#)

mælikvarðanna er mismunandi, en einnig kann fjöldi vinnustunda að vera ofmetinn í spurningakönnunum eins og VMK [vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar] þar sem svörin byggjast á minni og upplifun svarenda og þeir telji kjarasamningsbundinn frítíma (t.d. matartíma) til vinnutíma. Þá gætu menningarlegir þættir einnig valdið ofmati svarenda á svæðum þar sem mikil vinna er litin jákvæðum augum.⁵

Mynd 4

Mismunur á mælikvörðum á fjölda vinnustunda á viku Vinnumarkaðskönnun að frádregnu mati á unnum vinnustundum



Heimild: Seðlabanki Íslands - Rammagrein í Peningamálum 2018/2

Ef frumvarpinu er ætlað að færa Ísland nær samanburðarríkjum hvað varðar vinnutíma er framangreint næg ástæða til að draga það til baka þar sem yfirgnæfandi vísbendingar eru um að það byggji á úreltum og ónákvæmum gögnum.

Sjaldan veldur þriðji þá tveir deila? Óþarfa inngríp löggjafans

Að mati Viðskiptaráðs er það ekki hlutverk löggjafans að móta kjarasamninga með beinum hætti líkt og lagt er til með frumvarpinu. Slíkt getur haft skaðleg áhrif og skynsamlegra er að láta þá sem málið beint varðar, launafólk og atvinnurekendur, ákvarða það í kjarasamningum sínum á milli. Til að mynda mætti hækka dagvinnulaun á kostnað yfirvinnulauna í einhverjum tilfellum til að gera fólki auðveldara að lifa af dagvinnulaunum, sem gæti dregið úr hvatanum til yfirvinnu og þannig stytta vinnutíma. Almennt má einnig velja því fyrir sér hvort sérstök löggjöf um vinnutíma sé yfir höfuð nauðsynleg og því þarf að kanna frekar hvort afnema skuli lögin.

Hálfsannleikur og fylgnivilla

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að lögin um 40 stunda vinnuviku hefði skilað „jákvæðum hagtolum“. Hér er í senn bæði horft framhjá mikilvægum þáttum og fallið í dæmigerða fylgnivillu. Líkt

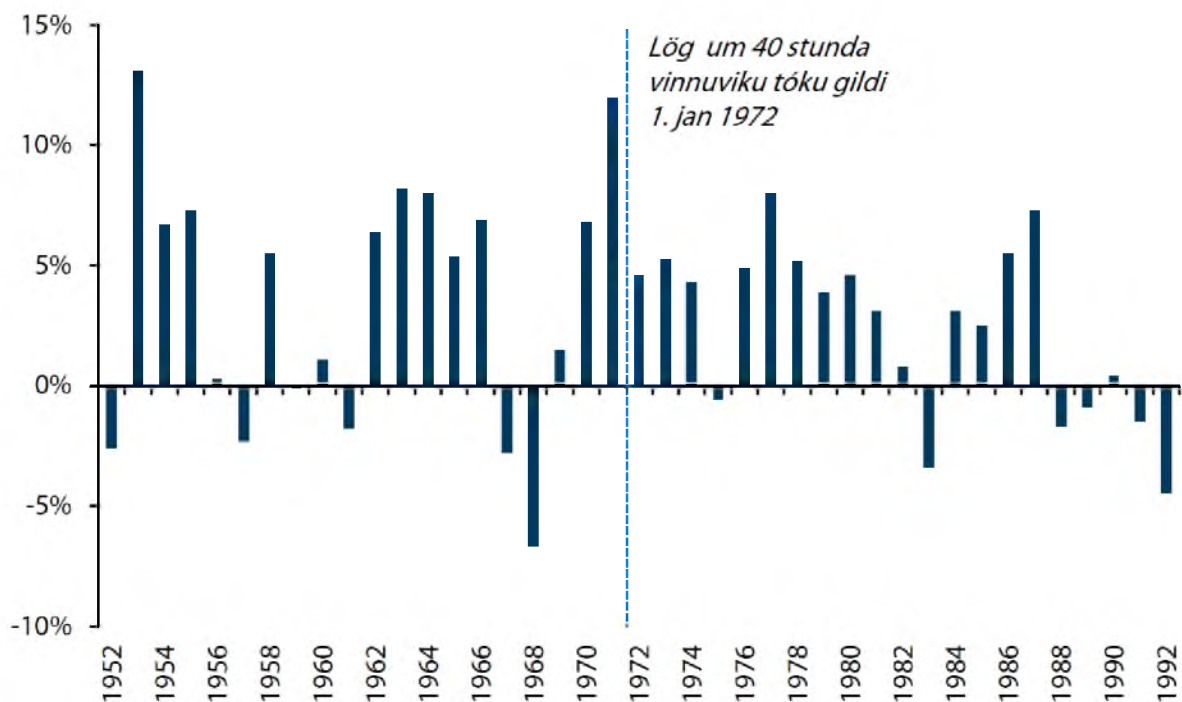
⁵ Sjá Rammagrein í [Peningamálum í maí 2018](#)

og rakið er í ítarlegri grein Hannesar G. Sigurðssonar um styttingu vinnuvikunnar 1972 átti breytingin þátt í að hleypa af stað víxlverkun launa og verðbólgu þar sem hún jók einfaldlega vægi yfirvinnu sem hækkaði launakostnað fyrirtækja umfram það sem þau gátu ráðið við.⁶ Einnig er úr lausu lofti gripið að hagvöxtur árána á eftir hafi verið sökum styttingu vinnuvikunnar. Því má benda á að þó að sala á sólgeraugum og sala á íspinnum fylgist að er ekkert orsakasamhengi þar á milli.

Greinargerðin horfir enn fremur framhjá hagþróuninni á árunum áður en löggin tóku gildi í ársbyrjun 1972 (mynd 5). Sé það gert mætti, ef eitthvað er, leiða líkur að því að stytting vinnuvikunnar hafi dregið úr hagvexti og framleiðnivexti frekar en hið gagnstæða þar sem hagvöxtur á mann var 4,4 prósentustigum meiri árin tvö áður en löggin tóku gildi heldur en árin tvö eftir á. Enn fremur var árlegur hagvöxtur á mann 4,4% frá 1962-1971 en 4,3% frá 1972-1981, eða minni eftir að lög um styttingu vinnuvikunnar tóku gildi.

Mynd 5

Landsframleiðsla á mann Breyting milli ára



Heimild: Hagstofa Íslands

Viðskiptaráð leggst gegn því að frumvarpið nái fram að ganga og leggur frekar til að nauðsyn laganna sé endurskoðuð. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllt,

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁶ Sjá grein Hannesar G. Sigurðssonar [sem birtist í Vísbendingu](#) 26. október 2018.