

Noen momenter knyttet til forsøksordninger med sekstimers arbeidsdag eller lignende ordninger

Et innspill fra Statistisk sentralbyrå¹

12. januar 2006

I dette notatet drøfter vi noen av de momentene og problemstillingene som ble reist i MODs notat av 6. desember 2005, som vi ble bedt om å gi innspill til i brev av 13. desember 2005. Prosjektets tidshorisont og omfanget av oppdraget tilsier at vi ikke har kunnet gå detaljert inn i alle problemstillinger som reises i notatet. Vi håper likevel at våre refleksjoner kan være til nytte i det videre arbeidet.

Som et generelt utgangspunkt tenker en seg at en eventuell 6-timersdag innføres med kostnader som en skaffer seg informasjon om på annet hold (makroøkonomiske konsekvenser). Åpenbart vil den enkelte kunne få en velferdsgevinst, siden en nå kan jobbe mindre og ikke gå tilsvarende ned i lønnsinntekt (hvor mye avhenger av kompensasjonsgraden). I et slikt perspektiv vil det kunne være interessant å få klarlagt hvor mye inntekt en er interessert i å bytte bort mot lavere arbeidstid. Det er etter hvert utviklet relativt avanserte metoder for såkalte "stated preferences" som et slikt eventuelt prosjekt kunne trekke på .

Men viktigere er det vel å få klarlagt eventuelle positive effekter av 6-timersdagen som ikke fanges opp av en mekanisk makroøkonomisk kostnadsberegning? Er de signifikante og hvor store er de? Slike effekter kan være (ikke uttømmende):

- Mindre slitne arbeidstakere, som for eksempel gir lavere sykepengeutbetalinger og færre over til uføretrygd
- Forbedret liv for barnefamilier i tidsklemme, f. eks. høyere kvalitet i omsorgen som følge av mer optimal miks mellom foreldreomsorg og eksternt pass

¹ Bidragsyttere til dette notatet: Torbjørn Hægeland, Tom Kornstad, Arvid Raknerud, Terje Skjerpen og Thor Olav Thoresen

- Bedre produkter, f. eks. høyere kvalitet på ulike tjenester i offentlig sektor

La oss se nærmere på noen utfordringer ved kartlegging av slike effekter.

Seleksjonsproblemer og datarelaterte spørsmål

Som ved alle forsøk, burde forsøkene med sekstimersdag ideelt sett blitt gjennomført som et kontrollert eksperiment: Virksomhetene som skal være med i forsøket blir valgt ut gjennom en tilfeldig trekning, og det er obligatorisk å delta i forsøket dersom man blir trukket ut. De som ikke blir trukket ut, danner kontrollgruppen, som i forventningsforstand er lik behandlingsgruppen.

I de fleste tilfeller hvor man skal analysere effektene av reformer, regelendringer o.l., er det umulig å få til et slikt design av forsøk som ligger til grunn for evalueringen. Det skyldes ofte at evalueringen initieres etter at ordningen er blitt innført, slik at man ikke har noe reelt forsøk å ta fatt i. Dessuten er mange offentlige ordninger og regelendringer universelle, slik at man i realiteten ikke har noe som kan betegnes som en kontrollgruppe.

I tilfellet med forsøk knyttet til sekstimers arbeidsdag, er man i den situasjon at man har mulighet til å ta inn over seg at forsøkene skal evalueres før man setter i gang forsøkene. Dette er positivt, og gir muligheter for å designe forsøkene på en slik måte at evalueringen vil kunne gi faktisk informasjon om effektene av forsøkene.

Selv om det i teorien er mulig å designe forsøkene som et kontrollert eksperiment, antar vi at dette ikke vil være en realistisk mulighet i denne situasjonen. Forsøkene vil trolig måtte baseres på en eller annen form for frivillighet. Det er lite trolig at virksomheter (også statlige) kan tvinges med i forsøkene mot sin (sett fra arbeidsgiversiden) vilje. Videre vil det også fra arbeidstakersiden også måtte være et innslag av frivillighet. På overordnet nivå blir det vanskelig å gjennomføre et forsøk dersom lokale og sentrale fagforeninger er motstandere av forsøket (selv om de er positive generelt, kan de ha innvendinger mot designet av forsøket). På individnivå er det trolig umulig å tvinge enkeltpersoner inn i forsøk som f.eks. innebærer forkorting av arbeidstiden uten full lønnskompensasjon. Denne frivilligheten innebærer at det

vil være betydelige elementer av selvseleksjon inn i forsøkene. Dette har stor betydning for hvordan man bør innrette en evaluering.

Hvis formålet er å evaluere fleksible arbeidstidsordninger med ulik grad av kompensasjon, er selvsagt ikke selvseleksjonsproblemet på "laveste nivå" så stort - her vil en viktig lærdom nettopp være hvem og hvor mange som faktisk velger å gå inn på de ulike arbeidstidsordningene. Men hvis poenget er å evaluere en generell nedsettelse av arbeidstiden (eller en annen endring av arbeidstidsordningen) for alle - eller for alle innenfor en gruppe, vil selvseleksjonsproblemet være betydelig.

Hvordan skal man håndtere selvseleksjon? Først er det viktig å presisere når selvseleksjon er et problem. Det er når faktorer som er med på å bestemme et individs valg samvarierer med variable som man benytter til å måle resultatet av valget eller forsøket.

Denne selvseleksjonen kan være på to nivåer. Den ene er når individer som er forskjellige - uavhengige av det aktuelle forsøket - velger forskjellig. I eksemplet med sekstimersdagen, hvor sykefravær er et naturlig resultatmål, svarer dette til at individer med ulik grad av sykdomsrisiko systematisk velger forskjellig når det gjelder deltakelse i forsøket. Den andre er når forsøket har ulik effekt på individer og effekten er med på å styre valget som foretas. For eksempel kan man tenke seg at en reduksjon av arbeidstiden vil ha en effekt på hvor mye den enkelte er syk. Alt annet like, vil de som har høyest netto gevinst av å gå inn i ordningen ha størst tilbøyelighet til å gjøre det, dvs. at de som får redusert sin sykkelighet mest vil ha sterkest ønske om redusert arbeidstid.

Dersom denne selvseleksjonen er knyttet til individkjennetegn som vi kan observere og har data for, kan man ta hensyn til den ved å kontrollere for disse kjennetegnene i analysen. Muligheten for å gjøre dette er relativt god, siden man ved bruk av informasjon fra ulike registre kan få en relativt detaljert beskrivelse av individer og virksomheter langs dimensjoner som er relevante i denne sammenheng. Flere norske forskningsmiljøer har rik erfaring med å benytte registerdata i tilsvarende analyser. En del av selvseleksjonen vil likevel kunne være knyttet til kjennetegn som vi ikke kan observere på en slik måte at vi kan benytte informasjonen i empiriske analyser. Det finnes en stor økonometrisk litteratur (teoretisk og

anvendt) om metoder for å håndtere dette. Vi vil ikke gå nærmere inn på denne i dette notatet, men påpeke at det er viktig at en evaluator har inngående kjennskap til slike metoder.

Som nevnt ovenfor, gir registerdata rike muligheter for detaljerte beskrivelser av individer og virksomheter. Det er viktig å påpeke at en beskrivelse av situasjonen før forsøket iverksettes ikke bare bør omfatte situasjonen på et gitt tidspunkt, men også historien/forløpet for viktige variable (eks. sysselsetting, trygdeforhold etc). Registerdata kan ikke dekke alle databehov. Det vil trolig være behov for å supplere med egne skreddersydde undersøkelser. Ved gjennomføringen av disse, er det viktig å følge de prosedyrer som sikrer tekniske og juridiske muligheter for å koble disse dataene med registerdata.

Tidshorisonten for en evaluering er viktig: Evalueringen igangsettes gjerne fordi myndighetene har behov for et bedre beslutningsgrunnlag i et aktuelt politisk spørsmål. Dette tilsier en kort tidshorisont for evalueringen. På den annen side kan det ta tid før alle effektene av en ordning utspiller seg. Dette tilsier en lengre tidshorisont. I tilfellet med sekstimersdagen vil vi spesielt peke på to momenter som tilsier at evalueringen bør ha en noe lengre tidshorisont (selv om de kortsiktige effektene er interessante og viktige). Noen aktører - også andre enn individene og virksomhetene som selv er med i forsøket - kan ha interesser i at ordningen skal være en suksess eller mislykkes. I den grad de har påvirkningsmuligheter, er det naturlig at disse er sterkest på kort sikt. De kortsiktige effektene kan være annerledes enn de permanente. De kan være positive ("forandring fryder") eller negative ("omstillingskostnader")

Utfallsvariable på individnivå

Av flere årsaker kan det være nyttig å koordinere eventuell informasjonsinnhenting i forhold til informasjon som allerede er innhentet og som dermed allerede beskriver før-reform-situasjonen. Som vi har vært inne på innledningsvis, er helse en viktig størrelse som 6-timersdagen kan ha effekt på. Den kan måles på ulike måter, for eksempel gjennom et batteri av spørsmål slik man gjør i levekårsundersøkelsene (LKU) i SSB. Alternativt kan man måle hvor mange dager man er borte fra arbeid på grunn av sykdom, og undersøke om arbeidstidsreformen har konsekvenser for dette.

Gitt at man velger alternativet med spørreundersøkelse kan det være fornuftig å bruke spørsmålsformuleringene i LKU. Dermed får man spørsmålsformuleringer som allerede er testet ut i praksis, og som man har erfaring med hvordan fungerer. Ved å utnytte denne datakilden kan man også skaffe seg en referansegruppe til relativt beskjedne kostnader.

Velger man derimot å måle helse ved antall sykepengedager kan man utnytte at Rikstrygdeverkets sykepengeregister gir opplysninger om antall sykepengedager utover arbeidsgiverperioden (16 kalenderdager) dekket av folketrygden. Registeret dekker alle ansatte arbeidstakere og kan dermed i prinsippet kobles mot de personene som omfattes av arbeidstidsreformen slik at man under bestemte vilkår kan se om reformen har ført til endringer i langtidsfraværet hos disse personene. Ved å utnytte dette registeret påkoblet ytterligere bakgrunnsvariable er det også mulig å lage en referansegruppe og undersøke endringer i sykkeligheten for denne gruppen kontra endringene for personene omfattet av arbeidstidsreformen. En mulig datakilde for å skaffe ytterligere informasjon er forløpsdatabasen Fd-trygd, som er utviklet i SSB. Dette er en registerbasert datakilde som inneholder et stort spekter av informasjon om yrkesaktivitet, uføretrygding, attføring/rehabilitering, bruk av avtalefestede pensjonsordninger samt sykepengeordningen. Datakilden omfatter perioden fra 1992 og fram til omkring 2000 (varierer over ulike ordninger).

Familieliv og likestilling mellom kjønnene er en annen dimensjon som en arbeidstidsreform kan ha store konsekvenser for. Redusert arbeidstid kan gi økte muligheter for samvær med barn og ektefelle ved at man får mer fritid. Men her kan effektene variere mht utforming av forsøket. Dersom arbeidstidsreformen innebærer økt bruk av toskifts-ordning (kl. 6-12 og 12-18) kan man tenke seg at en del familier mer eller mindre frivillig ender opp med at hver av ektefellene arbeider hvert sitt skift, arbeidslivet må jo få dekket behovet for arbeidskraft for begge skiftene. Dette kan bidra til økt samvær mellom barn og foreldre, men redusert samvær mellom ektefellene. Som en konsekvens av at forsøket det her legges opp til ikke skjer i full skala, vil det være vanskelig å avdekke mer presist hva som faktisk vil skje dersom ordningen ble gjennomført i større skala ved hjelp av data fra det foreliggende eksperimentet.

Erfaringer fra andre land viser at økt bruk av toskifts-ordninger kan ha betydelige konsekvenser for arbeidsdelingen i hjemmet mellom ektefellene. I Finland, hvor man gjennomførte et arbeidstidseksperiment i kommunal sektor perioden 1996-1998, fant en tendens til at den av ektefellene som jobbet kveldsskiftet i praksis også overtok mye av arbeidet i hjemmet. (Det oppfattes kanskje som lite akseptabelt at man går hjemme på formiddagen uten å gjøre noe for fellesskapet?) En kan også tenke seg at en arbeidstidsreform fører til skjeve fordeling ektefellene imellom når det gjelder hjemmearbeid kontra utearbeid ved at den personene som tar hovedansvaret hjemme nå får mer tid til dette mens den andre parten i større grad kan konsentrere seg om aktivitet i arbeidslivet. For å utrede hvordan en arbeidstidsreform vil virke på dette området kan det være fornuftig å utnytte erfaringene fra arbeidet med, og resultatene i, tidsnyttingsundersøkelsene som lages av SSB .

Gitt at vi får økt innslag av toskifts-ordninger hvor foreldrene arbeider hvert sitt skift kan man tenke seg at behovet for eksternt pass i form av barnehage og/eller dagmamma reduseres. Reduksjonen kan skje ved at en ønsker redusert oppholdstid eller ved at en i større grad passer barna selv uten bruk av barnehage. Dette kan igjen ha betydelige konsekvenser for det offentlige kostnader knyttet til kontantstøtte, og drift og bygging av barnehager. Data fra Kontantstøtteundersøkelsen 2002 tyder imidlertid på at mange foreldre bruker barnehage selv om deres faktiske arbeidssituasjon kunne tillatt at de klarer seg uten eksternt pass. Det er dermed uklart i hvilket omfang foreldrene vil trekke barna sine ut av barnehagene som følge av en arbeidstidsreform.

En motivasjon for arbeidstidsreform er at den kan tenkes å føre til at eldre arbeidstakere står lenger i lønnet arbeid. Dels vil en reduksjon i arbeidstiden kunne føre til bedre helse blant befolkningen generelt, og dels kan man tenke seg at det blir mindre belastende å arbeide når arbeidstiden reduseres. Gitt at eksperimentet med arbeidstidsreform har begrenset varighet, er det lite trolig at man kan fange opp sysselsettingseffektene av eventuelle bedringer av den generell helsetilstanden i befolkningen, ved en analyse av data fra arbeidstidsreformen.

Før en eventuelt samler inn data for å belyse sysselsettingseffektene for eldre arbeidstakere bør en vurdere om en kan utnytte data for dagens ordning med avtalefestet pensjon i arbeidslivet. Denne ordningen har likhetstrekk med en ordning med redusert arbeidstid ved at den tillater arbeidstakere (som tilfredsstiller bestemte kriterier) å redusere arbeidstiden sin

samtidig som de får delvis kompensasjon for bortfallet av inntekt gjennom ordningen med AFP. Er det mulig med bakgrunn i disse dataene å bestemme hvorvidt noen personer jobber lenger enn de ellers ville gjort dersom de ikke hadde muligheter for å gå delvis av på AFP? Et annet kjennetegn ved denne ordningen er at det i prinsippet er frivillig om en arbeidstaker velger å gå av med AFP (gitt at har mulighet for det), mens dersom arbeidstidsreformen gjøres gjeldende for alle ansatte, vil dette være en obligatorisk ordning. Man kan dermed stå overfor selvseleksjonsproblemer beskrevet foran i dette notatet.

Utfallsvariable og måleproblemer på virksomhetsnivå

Det nevnes i notat fra MOD at forsøkene vil bli gjennomført i offentlig sektor. Det kan derfor være grunn til å peke på noen spesielle forhold i offentlig sektor. Det er store problemer forbundet med å måle produktivitetsutviklingen i offentlig sektor. Hovedproblemet er at en ikke har markedspriser for de tjenestene som denne sektoren yter. Dette gjør det vanskelig å aggregere over ulike tjenester som en offentlig enhet produserer, siden den tradisjonelle måten å måle produksjon på består i at en omregner bruttoprodukt (eventuelt bruttoproduksjonsverdi) til faste priser ved bruk av prisindekser for produserte goder. Som en følge av disse problemene er den offentlige sektoren ofte trukket ut ved sammenligninger av produktivitetsutviklingen mellom ulike land. På innsatsfaktorsiden er situasjonen enklere siden en her har velutviklede markeder der offentlig sektor opptrer sammen med andre aktører. Ved Seksjon for Nasjonalregnskap i SSB har man tradisjonelt latt produksjonsutviklingen arbitrært følge utviklingen i innsatsfaktorbruken pluss et anslag på kvalitetsforbedring av arbeidskraften satt til 0,5 prosent. For helse og utdanning har de nå begynt å se på volumindikatorer som er uavhengig av innsatsfaktorbruken.

Et krav til en meningsfull design for eksperimentet må være at en velger ut virksomhet der det praktisk mulig å måle omfanget av produksjonen, både før og etter at eksperimentet er trådt i kraft (slik at en kan analysere endringer i tilpasningen) I helsesektoren kan man måle antall behandlinger av en viss kategori, antall konsultasjoner av en viss type mm. I skolesektoren kan man bruke antall uteksaminerte kandidater innenfor bestemte utdanningsgrupper som en indikator. Svakheten med slike indikatorer er imidlertid at det kan skjule seg mye heterogenitet bak dem. Innenfor helsesektoren er en for eksempel ikke kun interessert i antall operasjoner, men også hvor vellykkede operasjonene er, hvor ressurskrevende behandlingene

er, etc. Innefor utdanningssektoren er en også interessert i kvaliteten på eksamenen, ikke bare antallet. Det relevante er altså ikke bare omfanget på tjenestene, men også kvalitative karakterstika ved dem. Siden kvalitetsforskjeller ikke avspeiler seg i prisforskjeller på de produserte tjenestene, trenger en supplerende informasjon. Eksempler på slik tillegsinformasjon kan være brukerundersøkelser der brukerne av offentlige tjenester vurderer utviklingen i kvaliteten på tjenestene.

En metode som har vært brukt ved vurdering av effektivitet er DEA-analyse (Data Envelopment Analysis). Denne metoden har også vært brukt for offentlig sektor. Et eksempel basert på norske data er Kittelsen og Førsund (1992) ("Efficiency Analysis of Norwegian District Courts", *Journal of Productivity Analysis*, 3, 277-306). DEA-analyse egner seg i en situasjon der en har ulike offentlige enheter (for eksempel liggende i ulike regionale områder) som produserer samme tjeneste. Analysemetoden går ut på å etablere en produksjonsfront som svarer til de mest effektive enhetene. En søker deretter for de ulike enhetene å måle avstanden til fronten. Metoden kan også brukes til å gjennomføre sammenligninger over tid. Anta at en har et visst antall enheter som produserer samme tjeneste og at en betrakter to tidsintervaller av en bestemt lengde. I første periode bruker alle enhetene den samme arbeidstiden, som vi kan kalle det ordinære regimet. I periode 2 deles enhetene (tilfeldig) inn i 2 delgrupper, der den ene gruppen (som en kan tenke på som kontrollgruppen) fortsetter med det gamle arbeidstidsregimet, mens den andre delgruppen (som en kan tenke på som forsøksgruppen) har et regime med kortere arbeidstid. I begge delperiodene kan en beregne hvordan de ulike enhetene gjør det i forhold til produksjonsfronten. Spørsmålet som reiser seg er hvilken effekt arbeidstidsreduksjonen har. Vil enhetene i forsøksgruppen svekke eller styrke sin relative posisjon? Når det gjelder produktivitets- og effektivitetsmålinger er det stor betydning at de forsøk som eventuelt vil bli satt i gang er av betydelig varighet. Uten betydelig varighet vil det være vanskelig å trekke noen konklusjoner av forsøkene.

Forsøk på oppsummering

Vi har i dette notatet pekt på noen momenter som vi synes er viktige når en skal planlegge forsøk med 6-timersdag. For det første, det er en fordel å supplere ulike spesialundersøkelser fra forsøkene med informasjon fra andre kilder. Dette kan være registerdata og informasjon fra ulike utvalgsundersøkelser. For det andre, det er betydelige metodemessige utfordringer i

slike prosjekter, som innebærer at den metodemessig kompetansen må være viktig for prosjektene. Vi har nevnt seleksjonsproblemene og måleproblemer i offentlig sektor. Igjen kan det være nyttig å supplere med informasjon fra registerdata.