

Analyse | kraka

24. august 2023

Lavere arbejdstid kan skære milliarder af råderummet

Af Niels Storm Knigge

Finansministeriet lægger i sine fremskrivninger til grund, at den gennemsnitlige arbejdstid er uændret fremover, selvom den historisk er faldet i takt med stigende velstand. På lang sigt afspejler regneprincippet at afvejningen mellem skat, offentligt velfærd og fritid er et anliggende for fremtiden. Men beregningerne frem mod 2030 har bl.a. som formål at vurdere størrelsen på det finanspolitiske råderum til politisk disposition nu og her. Med antaget konstant arbejdstid kan råderummet i 2030 være overvurderet.

- Historisk er den gennemsnitlige arbejdstid faldet betragteligt i takt med den øgede velstand. Kraka har tidligere vist at der både i Danmark og internationalt er en klar tendens til faldende arbejdstid, i takt med øget produktivitet og velstand.
- Fastholdes den historiske sammenhæng, og produktiviteten vokser som lagt til grund i Finansministeriets seneste fremskrivning, vil den gennemsnitlige arbejdstid falde med 30 timer om året frem mod 2030, svarende til 2,2 pct.
- Hvis arbejdstiden falder i stedet for den flade udvikling, der ligger til grund for Finansministeriets fremskrivning, kan det skære 18 mia. kr. af råderummet i 2030. Det ville i givet fald skære det frie råderum ned med to tredjedele. Dermed vil der blot være 9 mia. kr. i stedet for 27 mia. kr. til tiltag, der ikke allerede er aftalt.
- Beregningerne viser, at faldende arbejdstid kan spænde ben for de politiske ønsker der bruger af råderummet til 2030, hvis den historiske udvikling fortsætter. Man bør derfor være varsom politisk med at øremærke det fulde råderum allerede nu.

Kontakt

Ledende økonom
Niels Storm Knigge
Tlf. 4076 7623
E-mail nsk@kraka.dk



Deloitte

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Resume

Lavere arbejdstid kan skære 18 mia. af råderummet i 2030

Denne analyse viser, at hvis arbejdstiden falder i takt med øget produktivitet som det har gjort historisk, så kan det skære 18 mia. kr. af råderummet i 2030. Det vil dermed reducere det frie råderum fra 27 til 9 mia., en reduktion med 2/3, jf. figur 1. Den faldende arbejdstid kan dermed udgøre en bombe under råderummet i en kommende 2030-plan.

Arbejdstid er faldet historisk i takt med øget velstand

Arbejdstiden for en gennemsnitlig beskæftiget er faldet mærkbart siden industrialiseringen satte skub i den økonomiske vækst. I Danmark faldt den aftalte arbejdstid gentagne gange frem mod 1990, hvor den nuværende 37 timers arbejdsuge rodfæstede sig. Siden da er arbejdstiden fortsat faldet i takt med mere ferie, fleksibilitet og flere på deltid har bredt sig.

1 pct. øget produktivitet har givet 0,25 pct. fritid

Økonomisk teori beskriver, hvordan efterspørgslen efter forbrug vokser i takt med at velstanden vokser, og dermed også en øget efterspørgsel efter fritid i takt med stigende indkomst og produktivitet. Kraka har tidligere beregnet, at sammenhængen mellem fremgang i produktivitet og faldet i gennemsnitlig arbejdstid historisk har været, at 1 pct. højere produktivitet blev vekslet til ca. 0,25 pct. lavere arbejdstid.

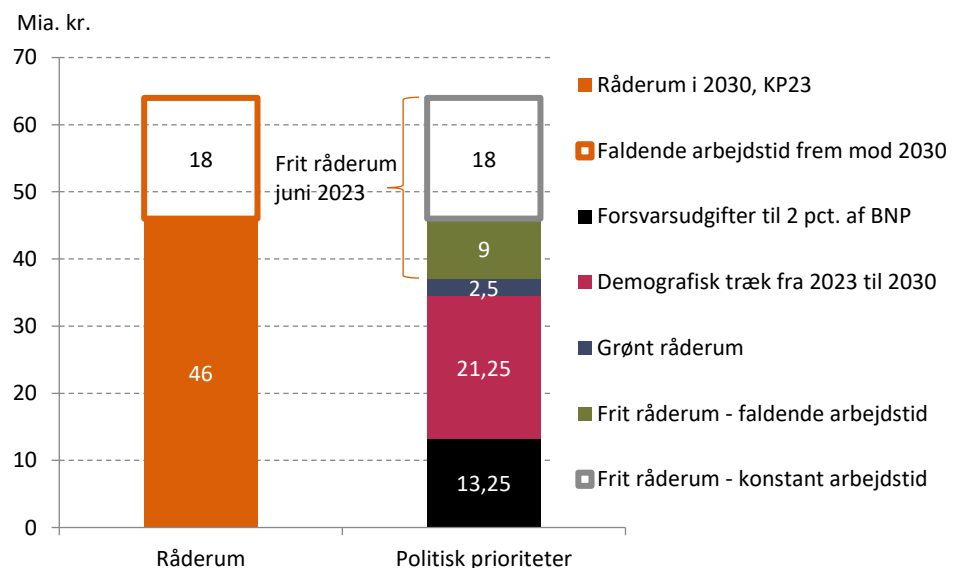
FM lægger arbejdstid flad i fremskrivninger

I Finansministeriets fremskrivninger lægges det dog til grund, at arbejdstiden er uændret. Det skyldes at fremskrivninger skal måle den finanspolitiske holdbarhed af det nuværende samfund, og at fremtidige generationer dermed selv må afveje, om de vil prioritere arbejdstid, skat eller forbrug på offentlig velfærd.

Er ikke et optimalt regneprincip i årene til 2030

Det regneprincip afspejler på lang sigt hvad holdbarhedsberegningen skal vise. Men det er problematisk, når det også ligger til grund for fremskrivningen frem til 2030. Indenfor denne planlægningshorisont er det netop målet, at der politisk skal tages stilling til fordelingen mellem skat, velfærd og fritid. Når arbejdstiden skønnes uændret trods en forventning om stigende velstand og produktivitet, risikerer man at overvurdere råderummet.

Figur 1 Råderum i 2030 med og uden faldende arbejdstid



Anm.: Råderummet er opgjort på baggrund af Konvergensprogram 2023 samt det efterfølgende materiale bag forsvarsudspillet, der sænker råderumsbelastningen af at løfte forsvarsudgifterne til 2 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet

2. Historisk har arbejdstiden været faldende

Stigende velstand øger efterspørgslen – også efter fritid

I takt med den stigende velstand vil forbrugerne efterspørge flere goder – et af disse goder er fritid, og det er derfor ikke overraskende, at vi har set en tendens til faldende arbejdstid som strækker helt tilbage til i hvert fald industrialiseringen, og den acceleration i økonomisk vækst, som denne gav anledning til.

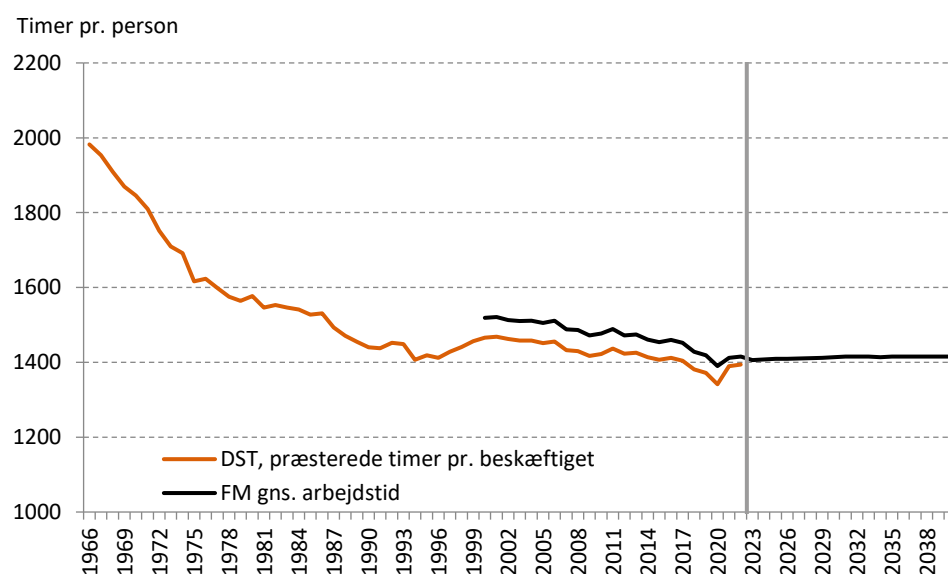
Aftalt arbejdstid faldet i Danmark historisk

I Danmark er arbejdstiden historisk især faldet ved at nedsætte den aftalte arbejdstid – fra 60 timer eller mere før Første Verdenskrig til aftalen om 48 timers arbejdsuge i 1919, og så igen efter Anden Verdenskrig faldt timetallet stødt og roligt.

Stadig fald i arbejdstid efter 37 timers uge i 1990

Der er ikke aftalt ændringer i den normale arbejdsuge siden 1990, hvor den nuværende 37 timers arbejdsuge er blevet indført. Det har dog ikke forhindret den gennemsnitlige årlige arbejdstid i fortsat at falde, efter i en periode at have været stigende frem til omkring årtusindskiftet, som det fremgår af figur 2. Mere ferie, fleksible arbejdsforhold og flere på deltid kan forklare det fortsatte fald.

Figur 2 Udviklingen i gennemsnitlig arbejdstid



Anm.: Forskellen på DST og FMs skyldes, at FMs opgørelse er baseret på beskæftigelse ekskl. orlovs personer.
Kilde: Statistikbanken NABB10 og Finansministeriet Konvergensprogram 2023

Fremgang i produktivitet gør mere fritid mulig

Når det har været muligt at sænke arbejdstiden i takt med fortsat stigende velstand, skyldes det først og fremmest fremgangen i produktivitet. Når produktiviteten stiger, så skabes der mere værdi pr. time, og det betyder en større indtjening til virksomheden og en større løn til lønmodtagerne, som omsættes til et større forbrug – herunder altså af fritid.

Produktivitetsvækst aftaget – vækst på 1 pct. i fremskrivning

Fremgangen i produktivitet var meget markant i årene efter Anden Verdenskrig og frem til midten af 1990'erne. Siden da er produktiviteten steget med omtrent 1 pct. om året, med stor årlig variation og en vis konjunkturfølsomhed, jf. figur 6 i bilag 1.¹ For Finansministeriets lange fremskrivninger lægges til grund, at timeproduktiviteten vokser ca. 1 pct. årligt på lang sigt fremadrettet.

¹ Produktivitetsvæksten aftager typisk i slutningen af højkonjunktur, når ledigheden bliver lavest

Empiri: 1 pct. mere produktivitet = 0,25 pct. mere fritid

Som Kraka tidligere har påvist, har der været en tæt historisk sammenhæng mellem udviklingen i produktivitet og udviklingen i arbejdstiden.² Sammenhængen på overordnede danske data kan ses i bilagets figur 7. Sammenhængen som den tidligere Kraka-analyse, der er baseret på en længere tidsperiode tilbage til 1950, fandt, svarer til at arbejdstiden generelt falder med 0,25 pct. for hver 1 pct. timeproduktiviteten vokser. Analysen viser at resultatet er følsomt overfor valg af tidsperiode, men at en effekt (elasticitet) omkring 0,25 genfindes ved start i såvel 1960, 1970, 2000 og 2010 som ved anvendelse af det fulde data fra 1950 og frem, mens start i 1980 og 1990 giver en lidt lavere koefficient.

FM-fremskrivning har uændret arbejdstid

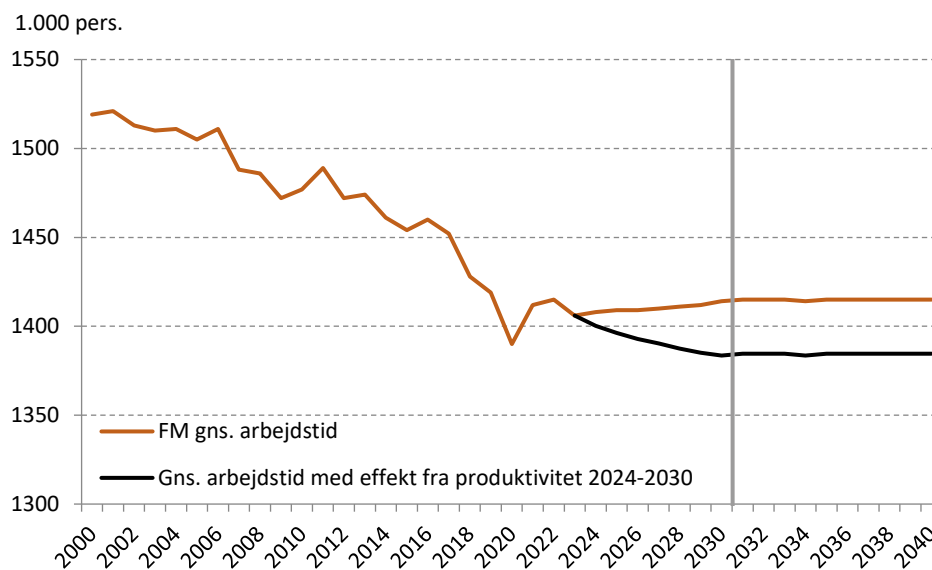
3. Faldende arbejdstid udgør en bombe under råderumsberegningen

I Finansministeriets lange fremskrivninger lægges den gennemsnitlige arbejdstid flad fra første prognoseår, med undtagelse af korrektioner for ændringer i uddannelsessammensætningen, der får lov at slå igennem, med en svagt stigende gennemsnitlig arbejdstid til følge fra 2024 og frem jf. figur 3.

Princippet er et bevidst valg – FM bekendt med empiri

Arbejdstiden lægges flad, selvom Finansministeriet er opmærksomme på og anerkender den historiske sammenhæng med faldende arbejdstid og at man generelt vil forvente at stigende velstand fører til et øget forbrug af fritid og dermed faldende arbejdstid.³

Figur 3 Udviklingen i gennemsnitlig arbejdstid med og uden velstandseffekt



Anm.: [Tekst]

Kilde: Egne beregninger og Finansministeriet, Konvergensprogram 2023

Betyder fremtiden selv skal betale for mere fritid

Argumentet for regneprincippet er, at den lange fremskrivning skal vise "om alle generationer kan tilbydes samme offentlige service og overførselsindkomst for uændrede skatter". Holdbarhedsberegningen skal med andre ord ikke tage stilling til om fremtidige generation vil bruge deres midler på velfærd, lavere skat eller kortere arbejdsdage. Og for så vidt fremtidige generationer ønsker det sidste, så vil det begrænse råderummet tilgængeligt til

² Kraka: "Tæt historisk sammenhæng mellem øget velstand og mere fritid", februar 2023 <https://kraka.dk/analyse/taet-historisk-sammenhaeng-mellem-oegget-velstand-og-mere-fritid>

³ Se fx "Baggrundsbriefing om Finansministeriets vurdering af effekten ved at afskaffe en helligdag", januar 2023 <https://fm.dk/media/26778/baggrundsbriefing-om-finansministeriets-vurdering-af-effekten-ved-at-afskaffe-en-helligdag.pdf>

velfærd, medmindre skatteniveauet hæves. Princippet medfører altså, at hvis fremtidige generationer vil veksle indkomst til fritid, må de selv betale for det.

Fint princip ift. hvad holdbarhedsberegning skal vise

Når arbejdstiden lægges flad i Finansministeriets fremskrivninger, til trods for at det bedste bud, baseret på den historiske sammenhæng og almindelig økonomisk teori, er at den nok vil fortsætte sit fald, så er det altså et bevidst valg og et sundt og fint regneprincip ift. hvad man ønsker holdbarhedsberegningen skal vise.

Men problematisk når det gælder fra nu til 2030...

Regneprincippet har dog et problem, og det er at arbejdstiden også lægges flad indenfor den mellemfristede periode, dvs. inden for den finanspolitiske planlægningshorisont frem mod pt. 2030. Indenfor planlægningshorisonten gælder det jo eksplicit at politikerne skal præsenteres for et finanspolitisk råderum, der afspejler de prioriteringer der ligger frem mod 2030.

... da nutidens politikere netop skal prioritere her

Frem mod 2030 er der ikke længere tale om fremtidige generationer, men om den aktuelle generation, som skal vælge balancen mellem skat, offentlig velfærd, reformer herunder af typen der kan påvirke arbejdstiden (eller længden af et arbejdsliv) og dermed mængden af fritid. Ved at præsenterer politikerne for et finanspolitisk råderum til skat og velfærd baseret på en fastlåst arbejdstid, når det mest neutrale skøn vil være at den falder, er der en risiko for at råderummet bliver overvurderet alt andet lige. Prisen på at danskerne vil sænke deres arbejdstid i takt med stigende velstand er simpelthen udeladt af regnestykket.

Følges empiri, falder arbejdstid 30 timer/år mod 2030

I figur 3 er præsenteret en alternativ udvikling i arbejdstiden baseret på Finansministeriets egen fremskrivning af udviklingen i timeproduktivitet samt Krakas tidligere omtalte estimaterede elasticitet på konverteringen fra mere produktivitet til mindre arbejdstid på 0,25. Frem mod 2030 ville det svare til et fald på ca. 30 timer om året, svarende til godt 2 pct. mindre arbejde. Efter 2030 lægges arbejdstiden flad jf. det tidligere beskrevne regneprincip.

Giver et lavere finanspolitisk råderum

En faldende gennemsnitlig arbejdstid betyder et lavere effektivt arbejdskraftudbud. Det svækker de offentlige finanser. Dermed vil det give anledning til et lavere finanspolitisk råderum, hvis man indregner en faldende frem for flad arbejdstid frem mod 2030. Det er den omvendte manøvre ift. fjernelsen af Store Bededag, hvor den generelle arbejdstid forventes at blive øget ved at fjerne en helligdag.

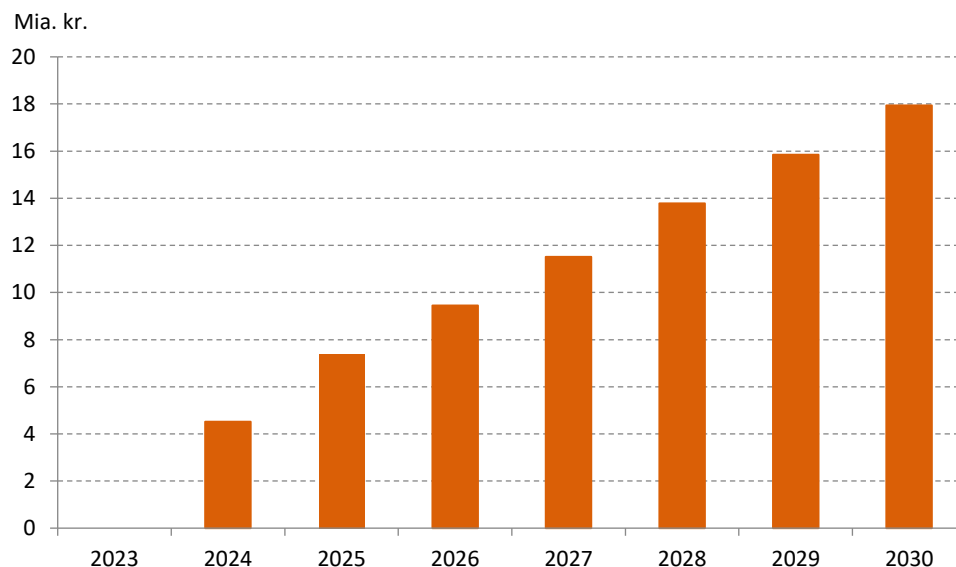
Forudsætningerne fra fjernelse af St. Bededag giver...

Ved at benytte regneforudsætningerne fra fjernelsen af Store Bededag, kan råderumseffekten fra en generelt faldende arbejdstid udregnes. Det blev lagt til grund, at en afskaffelse af Store Bededag ville øge arbejdstiden med 0,34 pct. svarende til 8.500 fuldtidsårsværk. Saldoeffekten heraf var 3,2 mia. kr. før korrektion for øget offentligt forbrug fra ekstra børnepasning og sygedagpenge, svarende til ca. 375.000 for et fuldtidsårsværk.

...at fald i arbejdstid sænker råderum i 2030 med 18 mia.

Omregnet til fuldtidsårsværk betyder udviklingen skitseret i figur 3 et fald på knap 48.000 fuldtidsårsværk i 2030. Effekten indfases gradvist år for år, i takt med at produktiviteten vokser. Omsættes dette til råderumseffekt, vil det betyde en begrænsning af råderummet på 18 mia. kr. jf. figur 4.

Figur 4 Effekten på råderummet hvis arbejdstiden 2024-2030 falder som historisk



Anm.: Finansministeriet har en lidt højere produktivitetsvækst i 2024 og 2025 end de 1 pct. årligt, hvilket øger effekten.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet

Reducerer det samlede råderum med 30 pct.

Udregningerne viser, at det har en enorm betydning for størrelse på det finanspolitiske råderum, om der antages konstant eller faldende arbejdstid indenfor planlægningshorisonten mod 2030. Den faldende arbejdstid vil i givet fald reducere det tidligere opgjorte finanspolitiske råderum⁴ med næsten 30 pct. fra 64 til 46 mia., svarende til næsten 30 pct, jf. figur 5.

Og frit råderum med 2/3 til blot 9 mia. kr.

Fordi der allerede er øremærket en stor del af dette råderum, så begrænser det det frie råderum frem mod 2030 til 9 mia., i stedet for de nuværende 27 mia. Det vil altså koste 2/3 af det frie råderum, hvis arbejdstiden udvikler sig som den historiske sammenhæng angiver, givet forventningen til produktivitetsfremgangen i samfundet.

Risiko for at tiltag i ny 2030-plan skal finansieres senere

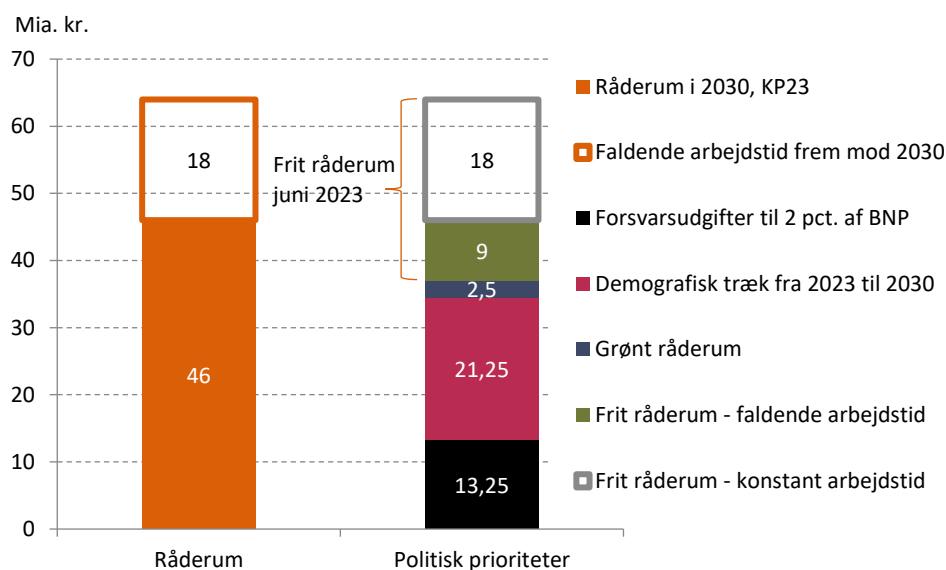
Risikoen er dermed at der fremlægges en 2030-plan med yderligere konkrete initiativer i form af fx skattelettelser eller løfter om konkrete velfærdsudgifter, som sættes i søen tidligt i perioden frem mod 2030, og råderummet så efterfølgende skrumper som følge af faldende arbejdstid. Dermed vil politikerne senere skulle finde ny finansiering til de allerede afgivne løfter om fx at dække demografisk træk eller løftet af forsvarsudgifterne.

Usikkerhed og tidligere opjustering ikke argument for at negligere risiko

I de senere år er udviklingen dog gået den anden vej – af en række omgange er råderummet blevet opjusteret, særligt markant i forbindelse med forårets udgivelse af Konvergensprogrammet. Forklaringen var at især beskæftigelsen (målt i hoveder) har overrasket positivt, særligt i form af udenlandsk arbejdskraft og færre ældre der trækker sig tilbage end ventet. Denne tendens kan fortsætte, eller det kan gå den modsatte vej. At der er usikkerheder i opgørelsen af råderummet, er dog ikke et argument for ikke at tage hensyn til kendte økonomiske effekter, der kan påvirke råderummet.

⁴ Se Kraka: "Opjustering tredobler det frie råderum", maj 2023 https://kraka.dk/analyse/opjustering_tredobler_det_frie_raaderum

Figur 5 Råderum i 2030 med og uden faldende arbejdstid



Anm.: Råderummet er opgjort på baggrund af Konvergensprogram 2023 samt det efterfølgende materiale bag forsvarsudspillet, der sænker råderumsbelastningen af at løfte forsvarsudgifterne til 2 pct. af BNP.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Finansministeriet

Effekt på 18 mia. er estimat med usikkerhed, men...

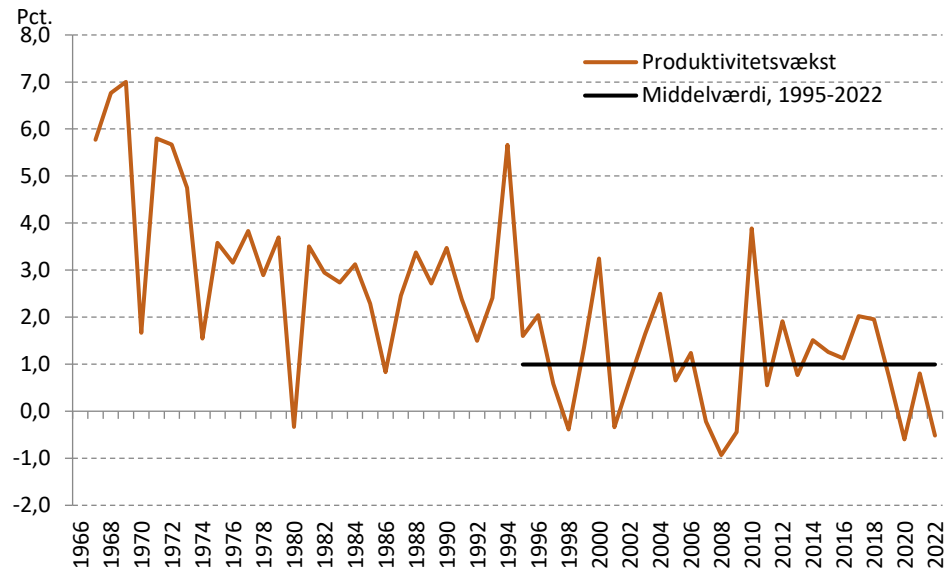
Beregningerne ovenfor er naturligvis følsomme overfor de opgjorte effekter, som også er estimater med usikkerhed. Dels er det ikke givet, at den fremgang i produktiviteten, som lægges til grund for Finansministeriets fremskrivning, bliver realiseret. På samme måde er det heller ikke givet, at den opgjorte elasticitet på 0,25 pct. mindre arbejdstid for hver 1 pct. stigning i produktiviteten vil gælde i perioden frem til 2030 – som figur 7 viser, har der været betydelige afvigelser fra den estimerede sammenhæng i længere perioder. Hvis effekten på arbejdstiden bliver fx halveret, vil effekten på råderummet ligeledes blive det. Usikkerheden målt i mia. kr. er altså betydelig.

... går begge veje, og empiri og teori peger på en effekt

Usikkerheden på begge skøn går dog begge vej, og effekterne kan også være større end ventet. Og det vil kræve nogle markante afvigelser helt at eliminere effekten – produktiviteten har historisk været voksende, og der er intet særligt argument for at dette ikke skulle fortsætte i et eller andet omfang. På samme måde er det svært at pege på hvorfor borgerne ikke i et eller andet omfang skulle bytte den opnåede økonomiske velstand til fritid.

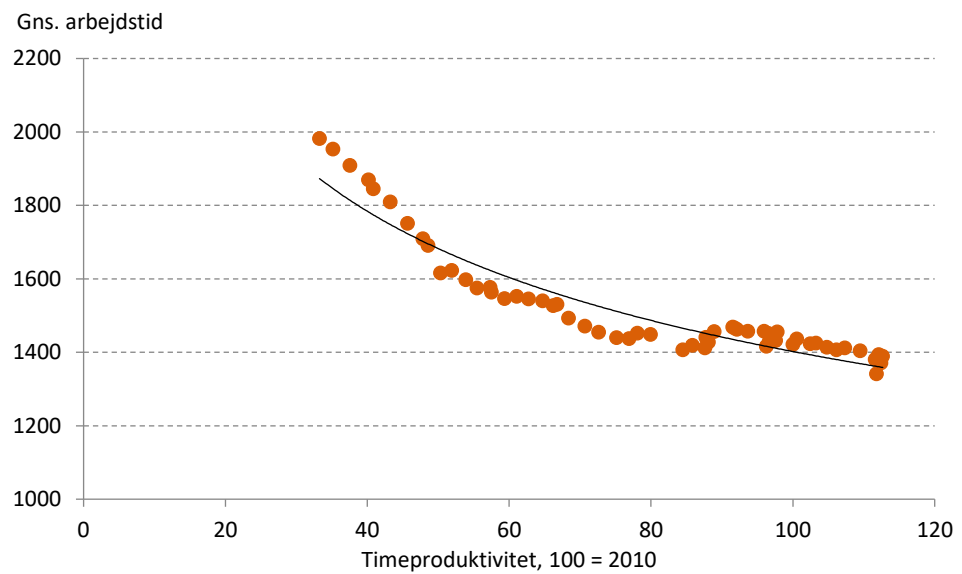
4. Bilag 1 – sammenhæng mellem arbejdstid og produktivitet

Figur 6 Produktivitetsudvikling 1966-2022



Anm.: Timeproduktivit.
Kilde: Statistikbanken NP23

Figur 7 Sammenhæng mellem timeproduktivitet og arbejdstid 1966-2022



Anm.: Det viste data svarer til en elasticitet på 0,26, men i analysen ovenfor bruges estimatet på 0,25 fra Kraka: "Tæt historisk sammenhæng mellem øget velstand og mere fritid" da det dækker en længere tidsperiode.
Kilde: Statistikbanken NABB10 og NP23 og egne beregninger