



Rapport 2021:02

Statens roll vid friställningar och nedläggningar

Den här rapporten analyserar det svenska omställningssystemet vid större nedläggningar och neddragningar av arbetsplatser. Rapporten visar att det svenska omställningssystemet är effektivt och att resultaten står sig bra vid en europeisk jämförelse.

Dnr: 2020/60

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Ismail Ouraich

Telefon: 010-447 44 28

E-post: ismail.ouraich@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla politiken. Vi utvecklar även analys- och utvärderingsmetoder.

Den här rapporten sammanfattar resultaten från fyra genomförda studier inom ramprojektet "Statens roll vid nedläggning av större arbetsställen". I den första delstudien analyserar professor Rikard Eriksson, dr Emelie Hane-Weijman och professor Martin Henning hur det gick för de individer som drabbades av uppsägningar vid större nedläggningar eller neddragningar under perioden 2007–2010. I den andra delstudien beskriver och analyserar professor Ola Bergström det svenska omställningssystemets utveckling det senaste halvsekle, samt hur det förhåller sig till andra länders omställningssystem.

I den tredje delstudien utvärderas genomförandet av Tillväxtverkets uppdrag att stödja regioner och kommuner vid stora varsel, det så kallade omställningsuppdraget. I den fjärde delstudien analyseras i vilken utsträckning det behövs ytterligare åtgärder inriktade till individer som förlorar jobbet vid större nedläggningar av kunskapsintensiva företag för att utveckla innovationer eller blir entreprenörer.

Ramprojektets slutrapport är skriven av Ismail Ouraich, Pär Hansson, Carl Wadell, Ulrica Löfstedt och Ulf Tynelius. Ismail Ouraich har varit projektledare för uppdraget.

Ett varmt tack till deltagarna i ramprojektets referensgrupp som har bidragit med värdefulla inspel: Fredrik Åkerlind vid Näringsdepartementet, docent Kristina Nyström, professor Martin Henning, Abboud Ado vid Tillväxtverket samt professor Martin Andersson.

Östersund april 2021

Sverker Härd, gd, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	5
Summary	8
1. Inledning.....	11
2. Nedläggningars och neddragningars betydelse	15
2.1 Tillväxt och strukturomvandling i ett längre perspektiv	15
2.2 Tillverkning och exponerad tjänstesektor	16
2.3 Omsättning av jobb, neddragningar och nedläggningar	20
2.3.1 Jobb skapas och försvinner kontinuerligt i ekonomin	20
2.3.2 Stora företagsnedläggningar följer konjunkturen	21
2.3.3 Vilka löper störst risk att bli uppsagda?	23
2.4 Avslutande kommentarer	24
3. Återanställning efter stora nedläggningar och neddragningar	25
3.1 Återanställningar i ett nationellt perspektiv	25
3.1.1 Vad menar vi med friställningar och stora neddragningar och nedläggningar?	25
3.1.2 Nio av tio hittar ett nytt arbete inom ett år.....	26
3.1.3 Individuella faktorer påverkar återanställningsgraden	26
3.2 Bransch- och yrkesrörlighet avspeglar den pågående strukturomvandlingen ..	26
3.2.1 Rörlighet mellan branscher.....	26
3.2.2 Rörlighet mellan yrken.....	27
3.3 Regionala aspekter på återanställningar.....	28
3.3.1 Pendling och flyttning ökar inte särskilt mycket vid stora neddragningar eller nedläggningar	28
3.3.2 De återanställdas geografi	29
3.3.3 Närvaro av relaterade branscher ökar chanserna att få nytt jobb	30
3.4 Förändringar i löneinkomster och yrkesstatus	31
3.5 Återanställningar i ett internationellt perspektiv	32
3.6 Avslutande kommentarer	33
4. Staten spelar en mindre roll	35
4.1 En långsam och lärorik resa.....	35
4.1.1 1950- och 60-talen: Den solidariska lönepolitiken	35
4.1.2 1970-talet: Överbrygningspolitiken.....	36

4.1.3	1980- och 90-talen: Överbrygningspolitikens död och näringspolitikens omvandling	36
4.1.4	2000-talet: Omställning är parternas ansvar	37
4.1.5	Varför har statens roll förändrats?.....	37
4.1.6	2020-talet: En återgång till stödpolitik?	38
4.2.1	Svenska modellen i jämförelse med andra modeller inom EU.....	39
4.3	Vad innebär EU:s omställningspolitik för Sverige?	41
4.4	Sammanfattning	43
5.	Främjande av innovation efter nedläggningar	44
5.1	Utrymme för statligt stöd av nyskapande innovationsprojekt.....	44
5.1.1	Utformning av statligt innovationsfrämjande i tidig fas.....	45
5.2	Staten kan stötta initiativ till innovation och regional förnyelse	46
5.3	Möjlighet att utveckla lagstiftning och juridiska förfaranden	46
5.4	Avslutande kommentarer	47
6.	Lärdomar från Tillväxtverkets omställningsuppdrag.....	48
6.1	Inte bara staten spelar en roll vid omställning.....	48
6.2	Tillväxtverkets egna slutsatser av sitt uppdrag	49
6.3	Iakttagelser från genomförandet av omställningsuppdraget	49
6.4	Avslutande kommentarer	50
7.	Reflektioner	51
	Referenser	52

Sammanfattning

Strukturomvandling är nödvändig men har ett pris

En kraftigt bidragande orsak till den svenska tillväxten under efterkrigstiden är en ständigt pågående strukturomvandling. De senaste åren har den starkt utrikeshandelsberoende svenska ekonomin haft omfattande förskjutningar i sysselsättning mellan sektorer. Inom tillverkningsindustrin har sysselsättningen minskat kraftigt samtidigt som sysselsättningen i tjänstesektorn har ökat, särskilt i de delar som är exponerade för internationell handel ("tradable services"). I den exponerade tjänstesektorn utgör humankapitalintensiva verksamheter, som kvalificerad konsultverksamhet, ett väsentligt inslag. Det innebär att andelen högutbildade är avsevärt högre i exponerade tjänster än i tillverkningsindustrin.

Nedgången i antalet anställda i tillverkningsindustrin är ett resultat av olika former av omvandlingstryck, som exempelvis globalisering, automatisering och digitalisering. Det omvandlingstryck som uppkommit genom den tilltagande internationella konkurrensen har lett till att mindre produktiva företag slagits ut medan mer produktiva företag, genom bland annat förbättrade möjligheter att sälja på utländska marknader, har ökat sin export och sysselsättning. Dessutom har de sysselsatta inom tillverkningsindustrin blivit allt mer kvalificerade samtidigt som sysselsättningen gått ner.

Sammantaget har strukturomvandlingen bidragit positivt till produktivitetsutvecklingen. Utvecklingen har varit nödvändig men samtidigt har den inneburit en kostnad för de friställda.

Friställda från tillverkning och i mindre regioner råkar mest illa ut

Kostnaderna för de friställda kan kvantifieras genom att skatta hur stora inkomstförlusterna är för dessa i förhållande till en kontrollgrupp som inte har blivit uppsagda. Mot bakgrund av sysselsättningsutvecklingen i tillverkningsindustrin är det inte överraskande att friställda därifrån har upplevt större inkomstförluster än de som blivit uppsagda från exponerad och icke-exponerad tjänstesektor. Eftersom antalet sysselsatta minskar inom tillverkningsindustrin kan en andel av de friställda behöva söka sig till andra sektorer för att hitta ett nytt jobb. Dessa friställda kan därmed ha svårt att tillgodogöra sig sin upparbetade kompetens i det nya jobbet, vilket kan betyda inkomstförluster.

Friställda i mindre regioner, där tillverkningsindustrin spelar en större roll, har större inkomstförluster än de som friställts i storstadsregioner, där tillverkningsindustrin har mindre betydelse. Dessutom verkar de negativa effekterna på inkomsterna vara mer långvariga i mindre regioner än vad som är fallet i större. I större regioner förefaller de friställda kunna hämta hem inkomstförlust efter några år medan det är avsevärt svårare för de friställda i mindre regioner. Dessutom skiljer sig utfallet mellan könen. Den traditionella könsuppdelningen på arbetsmarknaden tenderar att reproduceras. Kvinnor trängs ut från, eller väljer att lämna, arbeten inom tillverkningsindustrin i högre grad än män. Motsvarande sker för män inom vård- och omsorgssektorn.

Det svenska omställningssystemet fungerar relativt väl

En jämförelse av återanställningsgraden efter friställningar i ett antal länder inom OECD ger en uppfattning om hur väl den svenska arbetsmarknaden och omställningssystemen fungerar. Sverige visar sig ha den högsta återanställningsgraden. 89 procent av de friställda lyckas hitta ett nytt jobb redan inom ett år. Ett liknande resultat ser vi för de drygt 153 000 individer som drabbades av uppsägningar i samband med större nedläggningar och neddragningar under finanskrisen 2007-2010. Av samtliga friställda under perioden fick 88 procent nytt jobb inom ett år. Efter fem år var det endast 3 procent som inte hade fått ett nytt jobb. Detta skulle kunna tolkas som att Sverige har ett förhållandevis effektivt system för omställning.

Det svenska omställningssystemet kännetecknas av kvalitativ anpassning som syftar till att öka eller åtminstone bibehålla de friställdas produktivitet och anställningsbarhet. Åtgärderna bygger på partsgemensamma lösningar där parterna själva finansierar och organiserar omställningsverksamheten inom ramen för olika trygghetsavtal. Detta kan ske genom ersättning till studier som syftar till att få ett nytt jobb eller omställningsstöd i form av stöttning och rådgivning på väg mot ett nytt jobb eller att starta ett företag.

Det finns emellertid grupper som inte omfattas av trygghetsavtalen. Det handlar främst om unga och utlandsfödda som inte är etablerade på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har visserligen ett större ansvar för friställda i dessa grupper, men det finns anledning att vara uppmärksam på att de helt eller delvis hamnar utanför omställningssystemet och därmed går miste om ändamålsenligt stöd.

Permanent stöd till korttidsarbete – en återgång till krisstödspolitik?

Till skillnad från många andra europeiska länder har det svenska omställningssystemet under lång tid varit konstruerat för att understödja strukturomvandlingen. Ett nytt inslag i den svenska omställningspolitiken som går på tvärs mot detta är det permanenta stödet till korttidsarbete som infördes i april 2020. Det permanenta stödet innebär att företag som kommer i ekonomiska svårigheter kan ansöka om stöd oberoende av konjunkturläge. Denna åtgärd riskerar att hålla liv i verksamheter och låsa in resurser i aktiviteter som inte är livskraftiga på lång sikt. Stödet kan alltså bidra till att bromsa upp nödvändig strukturomvandling.

Stöd till friställdas innovationsprojekt och till regioner i nedläggningsfaser

Även med en i stora drag fungerande omställningsmodell finns det alltid utrymme att diskutera kompletterande insatser. I detta ramprojekt har vi behandlat två specifika åtgärder. Den ena rör huruvida det finns anledning för staten att engagera sig i att stödja uppsagda som vill satsa på innovationsprojekt och vad ett sådant stöd i så fall skulle kunna bestå i. Den andra har att göra med hur staten kan bistå regioner som drabbats av stora nedläggningar med kunskap och finansiering samt förmedla kontakter och verka för att det sker en samordning mellan myndigheters insatser till dessa. Diskussionen kring den andra åtgärden bygger på lärdomar från ett uppdrag som Tillväxtverket har haft.

Tillväxtanalys bedömning av omställningspolitiken

Det svenska omställningssystemet verkar fungera väl. Vi ser inget som talar för att staten bör överge nuvarande system med en relativt tillbakadragen roll där parterna tar stort ansvar. Med ändamålsenliga utbildningssatsningar kan friställda göras mer anställningsbara och därigenom förbättra sina möjligheter att hitta nya och åtminstone likvärdiga jobb. I kombination med arbetsmarknadspolitik kan dessa satsningar underlätta arbetskraftsflöden till mer produktiva branscher och yrken. I det sammanhanget kan också satsningar på infrastruktur ha betydelse i den mån sådana underlättar pendling.

En viktig ledstjärna vid utformning av åtgärder för att hantera de kostnader som uppstår vid friställningar är att dessa särskilt bör riktas direkt mot de som råkar illa ut och har omställningsproblem. Åtgärderna bör i mindre utsträckning riktas till kommuner, regioner, näringsgrenar och företag för att dessa sedan indirekt ska förbättra situationen för de som drabbas. Ett fokus på de berörda individerna är i många fall en nödvändig garant för att åtgärderna ska bli effektiva.

Pandemisituationen är en yttre chock som kräver särskilda insatser. Den motiverar inte att staten under längre perioder frångår de grundläggande tankegångarna i det nuvarande systemet som bejakar strukturomvandlingen. Pandemiåtgärderna bör därför vara tidsbegränsade och även det nyligen införda permanenta korttidsstödet bör ses som ett udda inslag som verkar i en motsatt riktning.

Summary

Structural change is needed, but has a price

Since the post-WWII, the continuous process of structural change has been the major driver of economic growth in Sweden, which manifests itself with an increasing dependence on international trade. This has resulted in major shifts in terms of the employment structure within the Swedish labour market, especially within sectors that are highly exposed to international trade. As a result, the Swedish economy has experienced a de-industrialisation in terms of employment where a significant share of the labour force is now employed within the tradable service sector. As such, the proportion of “White-collar” workers has experienced a significant increase relative to the “Blue-collar” workers.

The decline of the labour share within the manufacturing and industry sector is the result of macro-dynamics such as globalisation, automation and digitalisation. As the global economy becomes more and more globalised, the increased exposure to international competition results in a constant reshuffle within the fabric of the universe of Swedish firms. This takes the form of closures for the least productive firms, which frees resources for more productive firms to grow and expand internationally.

In summary, the continuous cycle of structural change positively affects the Swedish economy as a whole. However, it has also negative effects at the individual level for the labour force that is made redundant.

Redundant workers within manufacturing and in smaller regions most negatively affected

There is a well-established economic literature that evaluates the costs of redundancies at the individual level. Within this rich literature, the “gold standard” in terms of methods consists of comparing the earnings of the redundant workforce with a control group that consist of matched individuals based on a number of criteria such as demographic variables, education, etc.

In a number of such studies within the Swedish context, it has been shown that redundant workers from the manufacturing sector experiences larger economic losses compared to redundant workers from the tradable and non-tradable service sectors. These economic losses take the form of decreasing lifetime earnings because existing or new re-employment opportunities for manufacturing workers become available in other sectors. The size of economic loss for these individuals depends on the degree of relatedness between the manufacturing sector and the new sector of employment. The larger the degree of relatedness, the smaller the loss in terms of earnings for the individual given the fact that her accumulated human capital can be of use productively.

At the regional level, it is a well-documented finding that lifetime earnings losses for redundant workers are larger in small rural areas, where the manufacturing sector dominates the economic landscape, compared with the urban agglomerations. Additionally, it has been found that the time it takes redundant workers to recover the economic losses in urban agglomerations is much smaller compared to rural areas. Finally, we observe that these patterns differ greatly based on gender. Indeed, the

patterns of the segregated Swedish labour market tend to be reproduced, if not reinforced in the context of major redundancies. Our results suggest that a large share of the female redundant workers within the manufacturing sector tend to re-enter the labour market within the women-dominated sectors, and vice-versa for their male counterparts.

The Swedish labour market institutions function relatively well

In an international comparison study, which analysed the rate of reemployment within a year of redundancy in a number of OECD countries, Sweden comes in first with a rate of reemployment of 89 percent. A similar result is found in a study of 153 000 redundancies in Sweden during the Financial crisis 2007-2010: 88 percent manage to find new employment within one year of the redundancy. Five years after the redundancy, only 3 percent remain without employment. As such, we could conclude that the Swedish labour market institutions are relatively effective in terms of assisting the redundant workforce into reemployment.

The dominant type of interventions that characterise the Swedish labour market are of the qualitative genre, which aim to preserve the individual's productivity and reemployment prospects. The interventions are financed and managed through collective bargaining agreements between labour unions and business organisations. The latter take the form of financial assistance for skills upgrading via higher education and/or vocational training programs, coaching and/or counselling, etc.

However, a share of the redundant labour force remains outside the framework of the collective agreements. These are mainly overrepresented by young workers and non-native workers. The Swedish Public Employment Service (Arbetsförmedlingen) is the government agency that has mandate to assist the latter individuals in terms of vocational training, counselling, job-search assistance, etc. in order to find new job opportunities.

Public subsidy for job-retention schemes – Back to a permanent crisis support policy?

The decentralised structure of the labour market institutions and their management through a system of collective bargaining agreements have long been a Swedish trademark internationally. The system has been put in place as a means to minimise the frictions within the labour market that manifest themselves due to the continuous dynamic of structural change. However, recent developments in the form of introducing permanent public subsidy schemes for job-retention programs stand at odds with this objective. For the main part, these programs consist of public subsidy for firms' labour costs in the face of economic downturns independently of the macroeconomic cycle. A major drawback of such public subsidy schemes is that they risk providing a financial pipeline for non-productive firms to survive. As such, this may result in a misallocation of resources in the economy that can hinder a much needed restructuring in the economy towards more productive use of the available resources.

Support for redundant workers' innovative start-ups and for regions in closure phases

Despite well-functioning labour market institutions, there are areas where the system can be improved and complemented with specific interventions. One such area concerns the highly skilled redundant workers with a potential for creating innovative start-ups. The analysis we conducted shows that the system is poorly equipped to provide the necessary support for such individuals. Thus, we conclude that a serious discussion is much needed to sort out the nature of complementary interventions that need to be put in place. Another area where complementary interventions could be introduced concerns public support for local regional authorities that experience major redundancies. This could take the form of direct financial assistance as well as institutional support to improve the cooperation between the different governmental agencies and authorities.

Final thoughts and reflections on the Swedish adjustment policy

Overall, we conclude that the Swedish labour market, with its decentralised system of collective bargaining agreements, manages relatively well the negative consequences of structural change. Hence, we do not recommend a reconfiguration where the central government takes on a bigger role in managing the active labour market policies negotiated between the labour unions, business organisations and social protection councils. In other words, we estimate that the current system that builds upon a set of interventions aimed at improving the reemployment prospects of the redundant workforce is well suited to facilitate the reallocation of resources to their most productive use.

An important dimension to take stock of when forming and implementing labour market interventions in the face of major redundancies is to guarantee that they directly target the most negatively affected individuals. As such, it follows that support for regional governments, sectors and/or firms ought to be minimal.

Currently, as the Covid-19 pandemic still rages on, a number of emergency measures have been implemented to mitigate the negative consequences of full-scale and/or partial lockdowns on the economy and prepare the ground for the post-pandemic recovery. Whereas such measures are motivated in the short-term, it should be noted that there is a risk that the latter become a feature within the system (e.g. subsidy to job-retention schemes). Hence, this can result in creating an imbalance within the current system, which will affect its effectiveness negatively in the long-term. It is therefore of the utmost importance that the pandemic-related measures are temporary measures that need to be phased out as the economy recovers.

1. Inledning

Stora företagsnedläggningar väcker i regel starka känslor. Ofta rapporterar media med svarta rubriker och starka citat:

Utan SAAB dör stan

"En hel stad riskerar att kollapsa om bilfabriken tvingas att slå igen. – Saab betyder allt". "Lägger man ner fabriken dör Trollhättan".¹

Findus lägger ner fabrik: katastrof²

"Många av de anställda ser hela sina liv passera revy". "Ingen utbildning och de har kanske jobbat på Findus i 20–30 år och har inget annat. "De inom produktion har inga möjligheter". "Var är det tänkt att de ska kunna hitta ett nytt jobb? Inte i lilla Bjuv", säger den anställde.

Nödrotet från Ånge: Staten har svikit oss³

Sågverket i Östavall läggs ner och cirka 100 anställda drabbas. *"Ena stunden rasar hela världen, sen rycker man upp sig. Ovissheten är värst"* säger en tidigare anställd. Kommunalrådet vittnar om att det inte är nog med att största privata arbetsplatsen lagts ner, även staten har successivt lagt ner verksamhet på orten med många friställda som följd⁴.

Reaktionerna hos de drabbade är i högsta grad förståeliga. Anställda kan över en natt förlora sin inkomst och trygghet. Många gånger kan yrket och arbetet vara en viktig del av den personliga identiteten. Även orter och kommuner tillhör de drabbade. Nedläggningar eller större personalneddragningar kan innebära högre arbetslöshet, ökad risk för utflyttning, svagare kommunalt skatteunderlag och svagare köpkraft för den lokala handeln och näringslivet.

Större nedläggningar eller neddragningar uppstår av olika anledningar. De kan vara motiverade av hastiga fall i efterfrågan vid konjunkturbedgångar, eller ett förändrat konkurrensläge, som på 1970-talet när den svenska varvsindustrin inte längre kunde konkurrera med konkurrentländernas prisläge. Men nedläggningarna beror även på en mer övergripande och långsiktig strukturomvandling där antalet anställda inom tillverkningsindustrin krymper och antalet anställda inom tjänstenäringarna ökar.

Frågan om neddragningar och nedläggningar innehåller dock olika perspektiv som inte alltid är enkla att förena. Ur ett nationellt perspektiv är strukturomvandling ett nödvändigt inslag i en dynamisk och växande ekonomi. En fortgående strukturomvandling innebär att produktionsresurser förs över från lågproduktiva till mer produktiva delar av ekonomin, vilket bidrar till att skapa ekonomisk tillväxt och ökat välstånd. Samtidigt för strukturomvandlingen också med sig kostnader. På individnivå kan strukturomvandlingen innebära att intäkter och kostnader fördelas

¹ GT 6 september 2009.

² Kvällsposten 31 mars 2016.

³ Expressen 12 oktober 2019.

⁴ Ibid.

ojämnt över befolkningen. Alla konsumenter kan dra nytta av ett mer varierat utbud av varor och tjänster till lägre priser. Men strukturomvandlingens kostnader drabbar vissa grupper hårdare än andra. Det gäller inte minst de individer som förlorar jobben då företag minskar sin produktion eller helt lägger ned sin verksamhet. Effekterna av en jobb förlust kan vara kortsiktiga och snabbt övergående. Men erfarenheter från tidigare studier inom området tyder på att friställning också kan ge upphov till varaktiga negativa konsekvenser.

Strukturomvandlingen kan också få betydande negativa regionala konsekvenser. Det gäller särskilt om det handlar om en större företagsnedläggning i en mindre ort, där företaget står för en stor andel av sysselsättningen i området.

Det innebär att strukturomvandlingen innehåller vissa målkonflikter mellan Sveriges ekonomiska utveckling och dynamik, ortens framtida utveckling och de individer som förlorar arbetet. Målkonflikten berör också allokeringen av humankapital. Den demografiska utvecklingen i Sverige, liksom för de flesta västländer, innebär allt högre konkurrens om arbetskraft. Bedömningar pekar på att Sverige kommer att ha brist på arbetskraft fram till 2040 (Finansdepartementet 2015). Konkurrensen om arbetskraft kommer därmed att tillta mellan olika företag och arbetsgivare, men även mellan städer och orter. De nya jobben kommer företrädesvis att finnas inom växande tjänstenäringsar som generellt trivs bättre i större och tätare orter. Det medför ett ökat tryck på arbetstagare att pendla eller flytta till expanderande stadsområden. För mindre arbetsmarknadsregioner ökar pressen att attrahera och behålla välutbildad arbetskraft.

En effektiv omställningspolitik behöver kunna hantera dessa målkonflikter. Det innebär att samtidigt som en strukturomvandling i ekonomin bör eftersträvas och stimuleras, behöver det finnas ett system som kan stödja och hjälpa friställda individer att hitta ett nytt jobb efter uppsägningen.

Den här rapporten analyserar hur det svenska omställningssystemet fungerar vid större neddragningar och nedläggningar. Rapporten belyser i första hand effekterna för de drabbade individerna, dvs. de som blivit uppsagda. Hur har det gått för dem efter uppsägningen? Har de fått nytt jobb, och hur har deras lön och yrkeskarriär utvecklats? Är effekterna olika för män och kvinnor? Rapporten omfattar också en analys av regionala effekter av nedläggningar – finns det skillnader mellan stora och små arbetsmarknadsregioner?

Innehållet i rapporten bygger huvudsakligen på fyra delstudier som Tillväxtanalys publicerat under 2020–21 och som alla finns tillgängliga på Tillväxtanalys hemsida:

- Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – En analys utifrån geografi och kön
- Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – En analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv
- Utvärdering av Tillväxtverkets pilotprojekt att bistå vid större varsel och omställning i näringslivet
- Innovation och entreprenörskap efter stora företagsnedläggningar och nedskärningar

De olika delstudierna har analyserat det svenska omställningssystemet utifrån olika perspektiv och med olika metoder. Därför är kapitlen i denna rapport något olika till sin karaktär.

Läsanvisning

I de följande kapitlen kommer vi att utforska hur det svenska omställningssystemet kan hantera stora ekonomiska kriser och dess konsekvenser, speciellt vad gäller nedläggningar och neddragningar. I kapitel 2 ges en kort beskrivning av större nedläggningar och neddragningar i Sverige och deras roll i strukturomvandlingen. I kapitel 3 diskuteras de effekter nedläggningar och neddragningar har för drabbade individer och olika geografier. Därefter gör vi, i kapitel 4, en historisk analys av det svenska omställningssystemets utveckling. Det ger en bild av hur det nuvarande omställningssystemet har utformats och hur statens roll har förändrats över tid. I kapitel 5 analyserar vi i det svenska omställningssystemets kapacitet att främja innovation och entreprenörskap. Sedan redovisar vi, i kapitel 6, lärdomar och iakttagelser av Tillväxtverkets uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras arbete vid stora varsel och omställning. Vi avslutar, i kapitel 7, med reflektioner som vi dragit i samband med skrivandet av rapporten.

Faktaruta 1. Det svenska omställningssystemet

I den här rapporten används begreppet omställningssystem som ett samlingsbegrepp för hur staten kan påverka ekonomins och arbetsmarknadens anpassning. Länder har olika lösningar för hur staten kan hantera strukturomvandling. I det svenska omställningssystemet har arbetsmarknadens parter en central position genom de så kallade omställningsavtal som slutits mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Omställningsavtalen syftar till att stödja de uppsagda att hitta ett nytt arbete. Stödet består dels av ekonomisk ersättning, dels av praktiskt inriktade insatser för att förbättra de uppsagdas möjligheter att hitta ett nytt jobb eller annan relevant sysselsättning (till exempel utbildning). Majoriteten av alla anställda i Sverige täcks av denna sorts kollektivavtal. Omställningsavtalen fungerar som ett komplement till social- och arbetslöshetsförsäkringarna, samt den offentliga arbetsmarknadspolitiken. Finansieringen av insatser inom omställningsavtalen sker genom att arbetsmarknadens parter avsätter en del av lönesumman, vanligen cirka 0,3 procent.

De största omställningsorganisationerna är Trygghetsrådet som omfattar privat anställda tjänstemän samt anställda inom kultursektorn och den ideella sektorn, Trygghetsstiftelsen som omfattar statligt anställda, Trygghetsfonden som omfattar privatanställda arbetare, samt Omställningsfonden som riktar sig till kommun- och regionanställda. Drygt 3,3 miljoner anställda omfattas av omställningsavtalen.

Statens roll i det svenska omställningssystemet kännetecknas numera, under 2020-talet, av en stödjande och relativt tillbakadragen roll. Staten fyller dock en funktion inom främst arbetsmarknadspolitiken genom Arbetsförmedlingen, samt inom näringspolitiken. Arbetsförmedlingens insatser har allt mer inriktats på arbetssökande som riskerar att bli arbetslösa under lång tid. Näringspolitiken har riktats om från 1970-talets omfattande stödpaket till krisande företag till att numera hantera näringslivets långsiktiga utvecklingsvillkor.

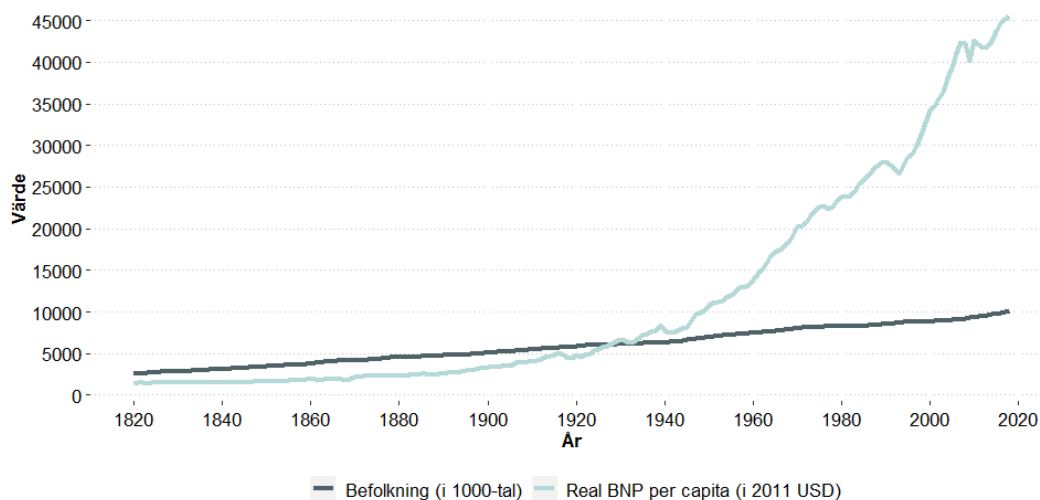
2. Nedläggningars och neddragningars betydelse

Kraftiga neddragningar av antalet anställda i företag och nedläggningar av arbetsställen är en del av den ständigt pågående strukturomvandlingen. Samtidigt som jobb försvinner i ett företag skapas nya jobb i andra branscher, i andra företag i samma bransch eller till och med i samma företag. Detta är en omvandlingsprocess som bidrar till ökad produktivitet och därmed till ökat välstånd. Baksidan med denna strukturomvandling är att den kan medföra stora individuella kostnader för de som friställs i samband neddragningar och nedläggningar. I avsnitt 2.1 diskuterar vi Sveriges ekonomiska utveckling och kopplingen till den strukturomvandling som skett under en längre period, med särskilt fokus på de senaste 30 åren. I avsnitt 2.2 beskriver vi sedan omsättningen av jobb, omfattningen av nedläggningar och neddragningar i den svenska ekonomin, samt diskuterar vilka som löper störst risk att bli uppsagda i samband med nedläggningar och neddragningar.

2.1 Tillväxt och strukturomvandling i ett längre perspektiv

Av Figur 1 framgår att Sverige har genomgått en omfattande ekonomisk utveckling under de senaste 200 åren där BNP per capita har mångdubblats. Under korta perioder har utvecklingen avstannat eller gått tillbaka, men över tid har vi haft en stark ekonomisk utveckling. Särskilt hög har tillväxten varit under perioden efter andra världskriget. Bakom den kraftiga tillväxten ligger bland annat en omfattande strukturomvandling.

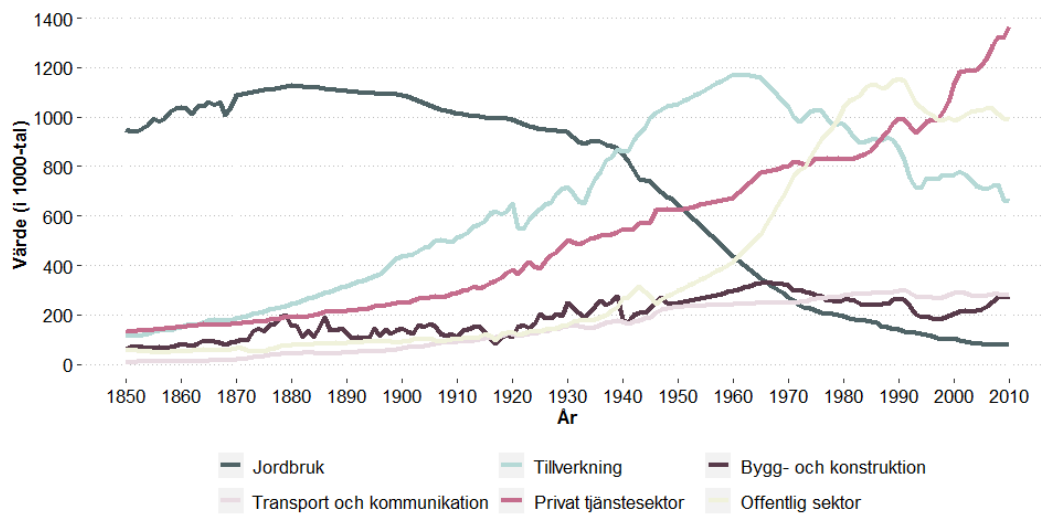
Figur 1. Befolkning och BNP per capita 1820–2018 (befolkning i tusental).



Källa: Bolt et al. 2018.

I Figur 2 kan vi se att under den första hälften av 1900-talet har arbetskraft överförs från jordbruket till framför allt industrin men också till tjänstesektorn. Under den senare delen av 1900-talet har arbetskraften flyttat från industri och jordbruk till tjänstesektorn och den offentliga sektorn.

Figur 2. Strukturomvandling i Sverige år 1860–2000, total sysselsättning efter sektor.



Källa: Schön och Krantz (2012)

Inom tillverkningsindustrin förändrades branschstrukturen. Sysselsättningen minskade i branscher med hög andel mindre kvalificerad arbetskraft, såsom textilindustrin, och i traditionella realkapitalintensiva basindustrier baserade på skog och malm. Samtidigt ökade sysselsättningen i mer humankapitalintensiva branscher, såsom telekom och läkemedelsindustri (Hansson och Lundberg, 1995).

Nedgången i antalet anställda i tillverkningsindustrin är ett resultat av olika former av omvandlingstryck som exempelvis automatisering, digitalisering och globalisering. Det omvandlingstryck som uppkommit när internationella konkurrensen ökat – en följd av minskade handelshinder och lägre transportkostnader – har lett till en strukturomvandling inom branscher, där mindre produktiva företag slagits ut, medan mer produktiva företag har ökat sin export (Melitz, 2003; Greenaway, Gullstrand och Kneller, 2006).

Över tid finns en tydlig allmän utveckling mot att de sysselsatta inom svensk tillverkningsindustri blir mer kvalificerade, och att det totala antalet anställda minskar. Det sker en successiv förskjutning mot att andelen anställda med enbart förgymnasial utbildning eller kortare gymnasial utbildning minskar, medan andelen med eftergymnasial utbildning ökar (Industrins ekonomiska råd, 2017). Detta har i sin tur bidragit positivt till produktivitetens utvecklingen inom tillverkningsindustrin.

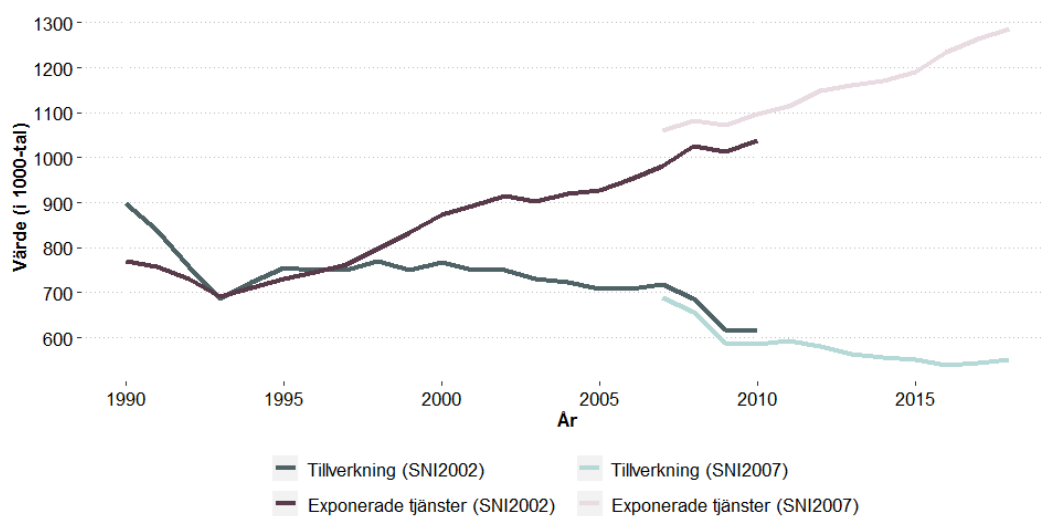
2.2 Tillverkning och exponerad tjänstesektor

Som vi redan sett i Figur 2 har den privata tjänstesektorn haft en stark utveckling i termer av sysselsatta. Inom tjänstesektorn är det framförallt de delar av det svenska näringslivet som är exponerade för internationell handel (tradable services)⁵ som haft en stark sysselsättningstillväxt (Eliasson, Hansson och Lindvert 2012). Sedan 1990-talet har det skett en tydlig förskjutning av sysselsättningen från tillverkningsindustrin till dessa delar av tjänstesektorn. I den exponerade tjänstesektorn ingår framför allt kvalificerad

⁵ Eliasson, Hansson och Lindvert (2012) innehåller en utförlig diskussion om hur branscher som är exponerade för internationell handel kan identifieras och vad som kännetecknar den exponerade tjänstesektorn.

konsultverksamhet inom teknik och data. Det rör sig alltså om branscher med stor andel högutbildade. Utvecklingen illustreras i Figur 3.

Figur 3. Sysselsatta i tillverkning och exponerad tjänstesektor 1990–2018.

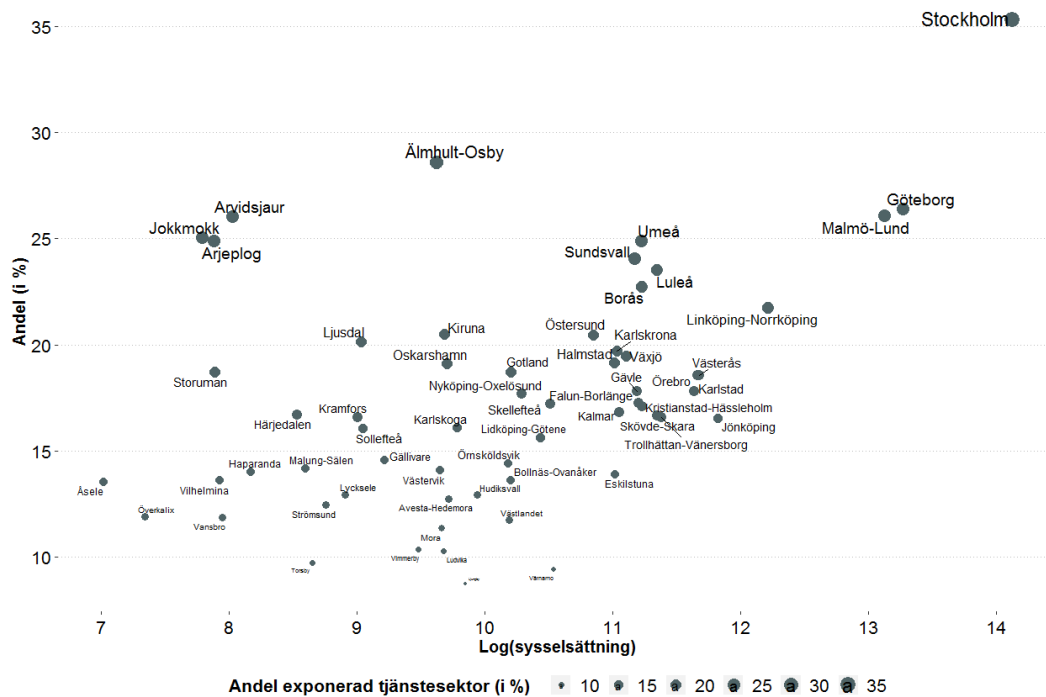


Källa: SCB Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik RAMS

Noterbart är att i mitten av 1990-talet var antalet anställda i tillverkningsindustrin och den exponerade tjänstesektorn i stort sett detsamma, omkring 750 000. År 2018 är sysselsättningen i den exponerade tjänstesektorn mer än dubbelt så stor, med nästan 1,3 miljoner i exponerad tjänstesektor och 550 000 i tillverkningsindustrin.

En annan intressant observation är att den exponerade tjänstesektorn är särskilt koncentrerad till stora regioner och regioner med hög andel kvalificerad arbetskraft. Detta framgår av Figur 4.

Figur 4. Samband mellan storlek och andel sysselsatta i exponerad tjänstesektor på FA-regionnivå.

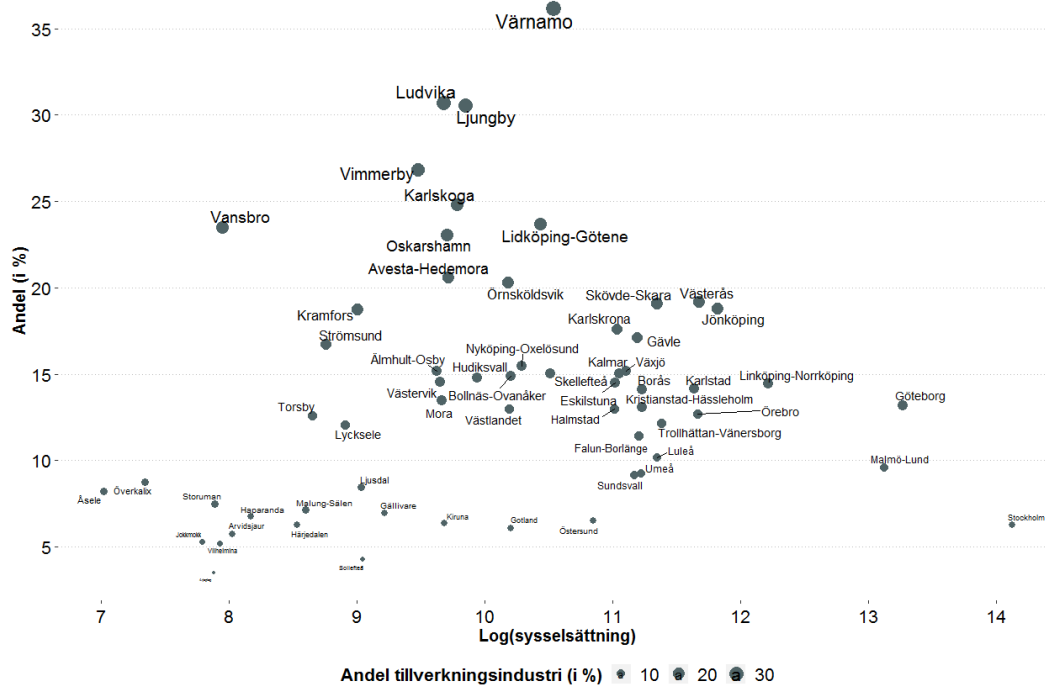


Anmärkning: FA-regioner är funktionella analysregioner. De består av en eller flera kommuner och baseras på arbetspendling. Inom en FA-region ska människor kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor.

Källa: SCB Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik RAMS och Tillväxtanalys (2012).

I det avseendet skiljer sig den exponerade tjänstesektorn från tillverkningsindustrin där vi inte kan observera något motsvarande samband mellan andelen sysselsatta och storleken på regionen. Detta är uppenbart i Figur 5.

Figur 5. Samband mellan storlek och andel sysselsatta i tillverkningsindustrin på FA-regionnivå.



Anmärkning: FA-regioner är funktionella analysregioner. De består av en eller flera kommuner och baseras på arbetspendling. Inom en FA-region ska människor kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor.

Källa: SCB Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik RAMS och Tillväxtanalys (2012).

Utvecklingen sedan 1990-talet, där den exponerade tjänstesektorns betydelse har ökat samtidigt som tillverkningsindustrins kommit att spela en mindre roll, har lett till att sysselsättningen i stora regioner, med hög andel kvalificerad arbetskraft, har ökat, medan sysselsättningen i mindre regioner, med stort inslag av tillverkningsindustri, har minskat. Vår uppfattning är att den här strukturomvandlingen kommer att fortsätta även under den närmaste framtiden.

I linje med denna strukturomvandling har man inom ramen för ett globalt värdekedjeperspektiv kunnat konstatera att aktiviteter före produktion (FoU och design) och aktiviteter efter produktion (marknadsföring och distribution) på senare tid har ökat sina andelar av förädlingsvärdet i Sverige, medan själva tillverkningens andel har minskat (Eliasson, Hansson och Lindvert, 2021). Detta kan förklaras av att mindre kvalificerad produktion har flyttats ut till låginkomstländer eller i allt större utsträckning har automatiserats och kommit att utföras av robotar. I Sverige är de stora städerna funktionellt specialiserade på aktiviteterna före och efter produktion, medan mindre regioner är funktionellt specialiserade på tillverkning. Detta är en förklaring till varför sysselsättningsstillväxten har varit klart snabbare i de stora städerna än i andra regioner i Sverige.⁶

⁶ I storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) var den årliga sysselsättningsstillväxten mellan 1997 och 2017 nästan två procent, i regionala centra drygt en procent och i övriga regioner knappt 0,4 procent. Regionala centra är lokala arbetsmarknadsregioner med en befolkning mellan 100 000 och 300 000 invånare och övriga regioner är lokala arbetsmarknadsregioner med mindre än 100 000 invånare (Tillväxtanalys 2020f Tabell 7).

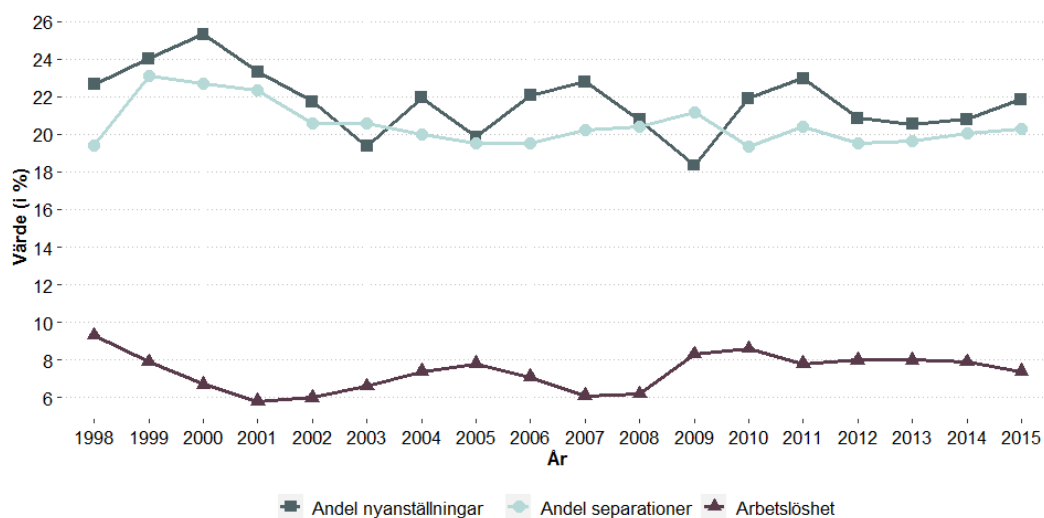
2.3 Omsättning av jobb, neddragningar och nedläggningar

2.3.1 Jobb skapas och försvinner kontinuerligt i ekonomin

Arbetsgivares behov av personal fluktuerar kontinuerligt i ekonomin av olika anledningar. Det kan vara en följd av förändrad efterfrågan på företags varor och tjänster beroende på konjunktursvängningar, ökad internationell konkurrens eller tekniskskiften. Arbetsgivare kan till viss del parera fluktuationerna utan att behöva säga upp personal. Kortsiktigt kan företaget ha möjlighet att behålla en något för stor personalstyrka, men på längre sikt är det nödvändigt att företaget anpassar antalet anställda till ett mer långsiktigt behov. Ur ett ekonomiskt makroperspektiv är det nödvändigt och önskvärt att det finns en viss dynamik på arbetsmarknaden, där vissa jobb försvinner och förhoppningsvis kan ersättas med bättre jobb. På så sätt kan en kontinuerlig strukturomvandling ske i ekonomin.

Figur 6 ger en uppfattning om hur stor omsättningen av jobb är i den svenska ekonomin och hur den utvecklats under perioden 1998–2015. I figuren redovisas hur många som nyanställs i företag respektive hur många som separeras från en anställning vid ett företag som andelar av den totala sysselsättningen. Lägg märke till att separationer kan vara frivilliga eller ofrivilliga och det är de senare som denna rapport inriktar sig på.

Figur 6 Nyanställningar och separationer från anställningar som andelar av total sysselsättning 1998–2015. Procent.



Anmärkning: Nyanställningar ("hiring rate") vid tidpunkten t definieras som $HR_t = (UE_t + IE_t + EE_t)/E_{t-1}$, där UE_t och IE_t är antalet individer som går från arbetslöshet eller inaktivitet till en anställning, EE_t är antalet individer som byter företag och E_{t-1} är totalt antal anställda vid tidpunkten $t-1$. Separationer ("separation rate") vid tidpunkten t är $SR_t = (EU_t + EI_t + EE_t)/E_{t-1}$, där EU_t och EI_t är antalet individer som går från en anställning till arbetslöshet eller inaktivitet. I SR_t ingår dessutom de som lämnar ett jobb i ett företag för ett annat jobb i ett annat företag EE_t .

Källa: Kyvik Nordås, Lodefalk och Tang (2015)⁷

I Figur 6 ovan framgår att svensk arbetsmarknad är relativt flexibel vid skiftande konjunkturer. Vi konstaterar att andelen som nyanställs och andelen som separeras från

⁷ Vi är tacksamma för att författarna varit tillmötesgående och tillhandahållit sina data till figuren.

en anställning under den studerade perioden 1998 och 2015 har varit hög, vilket indikerar att det förekommit en betydande strukturomvandling; många jobb försvinner samtidigt som många nya jobb skapas. Andelen nyanställningar och andelen separationer har nästan alltid legat över 20 procent och vi noterar att i allmänhet har andelen nyanställningar varit högre än andelen separationer med undantag för under finanskrisen 2008/09 och i början av 2000-talet, då också arbetslösheten stiger kraftigt. Mellan 2002 och 2005 ökar den från 6 procent till 7,8 och mellan 2008 och 2010 från 6,1 procent till 8,6. Av de som separeras från sina anställningar utgör majoriteten av dessa (omkring två tredjedelar) av sådana där individer övergår från en anställning i ett företag till en anställning i ett annat och i mindre utsträckning av sådana där man går från en anställning till arbetslöshet eller inaktivitet.

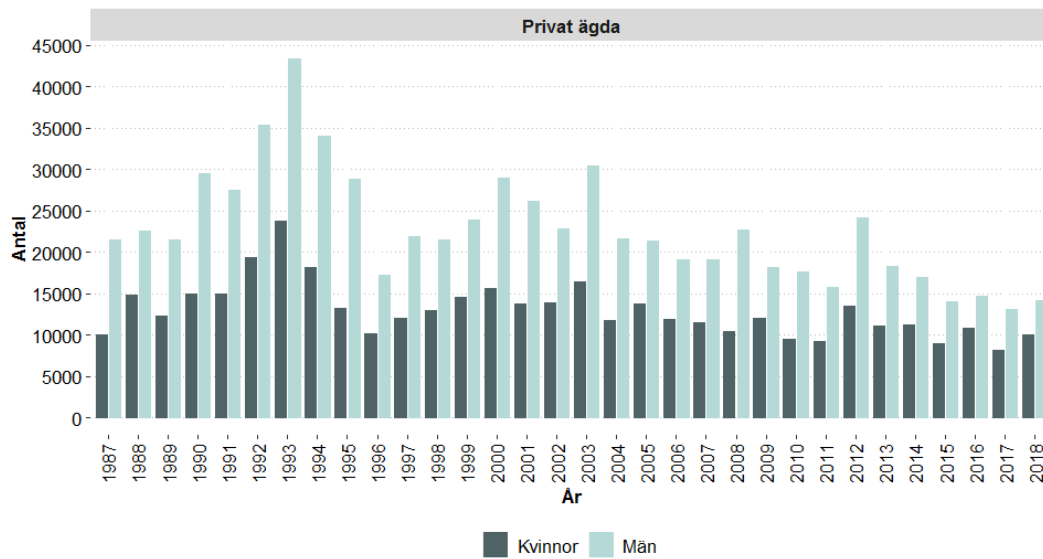
Enligt OECD (2015) antyder denna utveckling att Sverige, liksom andra nordiska länder, har lyckats att främja en hög flexibilitet på arbetsmarknaden. Detta har understötts av ett individcentrerat omställningssystem som bidrar till att underlätta individernas omställning till ny sysselsättning i samband med varsel på grund av globalisering och teknikskiften. I kapitel 4 beskrivs det svenska omställningssystemet mera utförligt och i jämförelse med andra länders system.

2.3.2 Stora företagsnedläggningar följer konjunkturen

Att nya jobb skapas och gamla försvinner är, som vi redan sett, en naturlig del av en nödvändig anpassning i ekonomin. Det som skiljer medelstora och stora uppsägningar från kontinuerliga enskilda uppsägningar är att utbudet av friställd arbetskraft plötsligt blir stort. Det sätter press på den lokala arbetsmarknadsregionens upptagningskapacitet. Vid en större företagsnedläggning kan det helt enkelt vara svårt för den lokala arbetsmarknadsregionen att absorbera alla friställda som plötsligt finns tillgängliga på arbetsmarknaden. För de friställda individerna innebär det att många med liknande kompetens samtidigt konkurrerar om de lediga jobben, vilket kan försvåra möjligheterna att få ett nytt jobb.

Figur 7 och Figur 8 beskriver utvecklingen av uppsägningar i samband med större neddragningar i och nedläggningar av arbetsställen med minst 25 anställda i Sverige under perioden 1987–2018 uppdelade på kön. En större neddragning definieras som att minst 25 anställda blir friställda. Figur 7 visar utvecklingen i privatägda arbetsställen och Figur 8 i offentligt ägda.

Figur 7. Antal sysselsatta inom privatägda arbetsställen vid nedläggning uppdelat på kön, 1987–2018.



Anmärkning: Uppgifterna avser samtliga arbetsställen med minst 25 anställda vid nedläggning.

Källa: Tillväxtanalys bearbetning av SCB:s registerdatabas för Företagens och arbetsställets dynamik (FAD).

I Figur 7 ovan ser vi att under den studerade perioden sker de mest omfattande uppsägningarna i privatägda arbetsställen under 90-talskrisen i början av 1990-talet. Uppsägningarna drevs sannolikt på av det svenska försvaret av den fasta växelkursen, som kom att överges 1992, samt av svaga statsfinanser som inte gjorde det möjligt att stimulera ekonomin. Många svenska företag slogs ut under denna period.

I mitten och i slutet av 1990-talet är antalet uppsägningar relativt få, men ökar igen i början av 2000-talet. Under åren strax efter millennieskiftet är det särskilt den exponerade tjänstesektorn som drabbas av friställningar i samband med att it-bubblan spricker.⁸ Efter 2003 är antalet uppsagda i privatägda arbetsställen förhållandevis få igen, förutom en viss ökning under finanskrisen 2008/09.⁹ Under finanskrisen är det särskilt inom tillverkningsindustrin som friställningarna ökar.¹⁰ Mönstret att de största uppsägningsvågorna kommer i samband med större ekonomiska kriser är inte särskilt överraskande.¹¹

Över hela perioden ser vi att män drabbas hårdare av uppsägningar som sker inom det privata näringslivet än kvinnor. Detta förklaras sannolikt av ett minskande antal sysselsatta inom den mansdominerade tillverkningsindustrin, se Figur 2 och Figur 3 ovan.

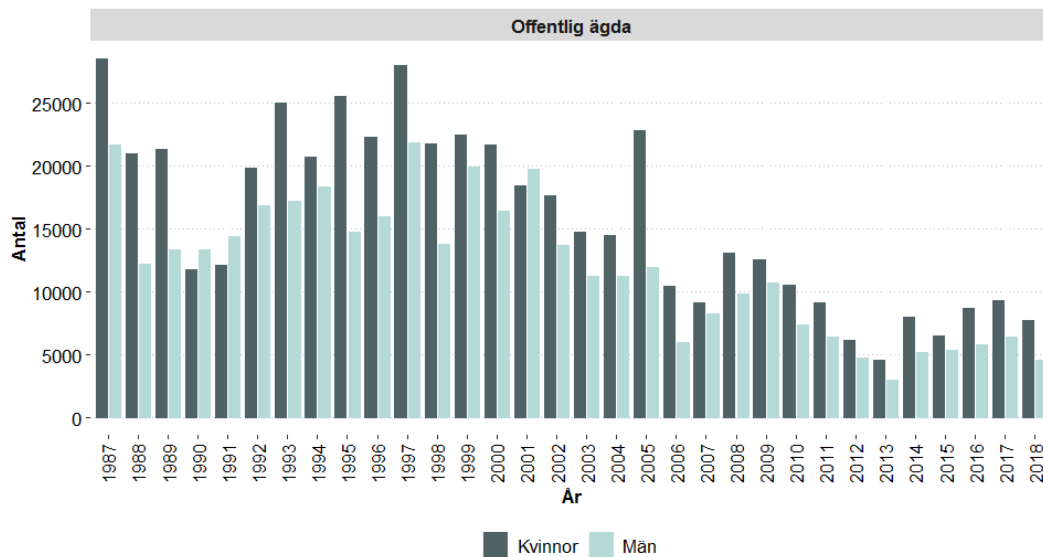
⁸ Se Eliasson och Hansson (2016) Figur 4.

⁹ Även 2012 sticker ut och skälet till detta är sannolikt SAAB:s nedläggning av biltillverkningen i Trollhättan.

¹⁰ Se fotnot 7.

¹¹ I Tillväxtanalys (2013) jämförs erfarenheterna av friställningar i samband med 90-talskrisen med uppsägningar under finanskrisen.

Figur 8. Antal sysselsatta inom offentligt ägda arbetsställen vid nedläggning uppdelat på kön, 1987–2018.



Anmärkning: Uppgifterna avser samtliga arbetsställen med minst 25 anställda vid nedläggning.

Källa: Tillväxtanalys bearbetning av SCB:s registerdatabas för Företagens och arbetsställets dynamik (FAD)

Det är inte bara privata arbetsställen som tvingas till nedläggningar eller större neddragningar. Det gäller även offentliga arbetsplatser, vilket beskrivs i figur 8. Nedläggningar och besparingar inom den offentliga sektorn är inte lika tydligt kopplade till konjunkturen som inom det privata näringslivet. Det finns dock en indirekt koppling då statsfinanserna påverkas av konjunkturen. År av lågkonjunktur innebär svagare statsfinanser, vilket leder till behov av besparingar inom den offentliga sektorn.

Under 1990-talet och början av 2000-talet skedde en hel del omstruktureringar och nedläggningar inom den statliga sektorn. Perioden präglas av stora neddragningar av statlig verksamhet. Försvaret är ett sådant exempel där sysselsättningen minskade med 30 procent mellan 1990 och 1999 (Statskontoret 2000). Antalet anställda minskade även kraftigt inom de statliga affärsverken, såsom Postverket, Televerket och Statens järnvägar. Politiska reformer som syftade till att konkurrensutsätta viss offentlig service inom exempelvis skola och äldreomsorg medförde också en minskning av offentliga arbetsställen, eftersom vissa övergick till att bli privatägda. Under 2000-talet har omstruktureringar och rationaliseringar inom den statliga sektorn fortsatt. Utvecklingen har gått mot färre och större myndigheter (Statskontoret 2005). Skattemyndigheten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är exempel på myndigheter som minskat sina lokala kontorsnät och som centraliserat sin verksamhet. Antalet anställda inom statsförvaltningen minskade under 1990-talet men har sedan 2010 ökat något (Statskontoret 2019).

Till skillnad från nedläggningar och neddragningar i privat sektor ser vi att kvinnor drabbas av uppsägningar i något högre grad än män i offentlig verksamhet.

2.3.3 Vilka löper störst risk att bli uppsagda?

Från tidigare studier, som Tillväxtanalys (2013), vet vi att yngre löper högre risk att bli uppsagda än äldre och mer erfaren personal. Även utlandsfödda, särskilt personer födda utanför Norden, och personer med kortare utbildning har högre risk att bli uppsagda.

Det tycks också vara så att anställda vid små arbetsställen löper högre risk att bli uppsagda än anställda vid större arbetsställen. Vidare är sannolikheten högre att bli uppsagd för anställda i storstadsregioner, samtidigt som möjligheterna att få ett nytt arbete också är större i en större region. Motsvarande gäller för anställda i tjänstebranscher som är exponerade för internationell handel jämfört med anställda i icke-exponerade tjänstebranscher och i tillverkningsindustrin (Eliasson och Hansson 2016). Slutligen finns också en skillnad mellan män och kvinnor, där män generellt löper större risk att bli uppsagda än kvinnor, men också har större chanser att hitta ett nytt jobb.

2.4 Avslutande kommentarer

Som vi sett i det här kapitlet har Sveriges starka ekonomiska utveckling sedan mitten av 1900-talet möjliggjorts av en omfattande strukturomvandling. Sedan 1990-talet har det skett en tydlig förskjutning i antalet sysselsatta från tillverkningsindustrin till framför allt den exponerade tjänstesektorn. Det som utmärker den exponerade tjänstesektorn är att den i hög grad består av kvalificerade tjänster som kräver högutbildad personal. Den exponerade tjänstesektorn växer kraftigt i arbetsmarknader där utbudet av högutbildade är stort, det vill säga i större arbetsmarknadsregioner. Utvecklingen har därmed inneburit att sysselsättningen i större arbetsmarknadsregioner, företrädesvis storstadsområden, har ökat då den exponerade tjänstesektorn mer än väl kan kompensera för sysselsättningsnedgången inom tillverkningsindustrin. Däremot ser situationen annorlunda ut i mindre arbetsmarknadsregioner där sysselsättningen traditionellt är mer dominerad av tillverkningsindustri. I dessa arbetsmarknadsregioner finns i regel inte någon starkt expanderande tjänstesektor som kan kompensera för nedgången i sysselsättning inom tillverkningsindustrin. Det innebär att den pågående strukturomvandlingen gynnar större arbetsmarknadsregioner och missgynnar små arbetsmarknadsregioner.

Det bör påpekas att det även inom branscher och företag sker en kontinuerlig omvandling. Tillverkningsindustrins produkter får ett allt större tjänsteinnehåll och utvecklingen går allt mer mot att sälja lösningar eller funktioner till kunden, snarare än att sälja enskilda komponenter. Företagen i Sverige har inom ramen för värdekedjorna blivit alltmer funktionellt specialiserade på aktiviteter före och efter själva produktionen. Kunskapsinnehållet ökar och en allt större andel av de sysselsatta inom tillverkningsindustrin är högutbildade, vilket driver på produktivitetens utvecklingen.

Större uppsägningar står för en relativt liten andel av det totala antalet uppsagda under det senaste decenniet i Sverige. Mellan 2000 och 2018 utgjorde andelen uppsägningar från stora arbetsställen drygt 3 procent av det totala antalet sysselsatta. Under den senaste 30-årsperioden har trenden varit att färre blir uppsagda från medelstora och stora nedläggningar eller neddragningar. Även om det är en liten andel av de sysselsatta som drabbas av en större nedläggning, innebär det stora konsekvenser för de individer som förlorar arbetet och för den ort som drabbas av nedläggningen. I det följande kapitlet ska vi titta närmare på vad som händer med de friställda, samt också i viss mån se på vad som händer med de utsatta regionerna.

3. Återanställning efter stora nedläggningar och neddragningar

Det finns idag relativt god kunskap om vilka effekter större nedläggningar av arbetsplatser får på individnivå. Vi vet en hel del om vad som händer med de individer som ofrivilligt förlorar sitt arbete vid en större företagsnedläggning eller större neddragning. Våra kunskaper gäller för det första återanställningsgraden, det vill säga i vad mån en friställd inom ett år hittar ett nytt jobb efter friställningen, för det andra bransch- och yrkesrörlighet samt flyttning och pendling i samband med återanställningar, och för det tredje hur de friställdas inkomster och status påverkas efter uppsägning.

I avsnitt 3.1 beskrivs hur återanställningsgraden ser ut i Sverige och där diskuteras hur individuella faktorer (ålder, utbildning och erfarenhet) påverkar sannolikheten att bli återanställd. I avsnitt 3.2 tittar vi närmare på de friställdas rörlighet mellan branscher och yrken efter en större nedläggning eller neddragning. Därefter lägger vi, i avsnitt 3.3, ett regionalt perspektiv på återanställningar, såsom möjligheter till pendling och flytt mellan regioner, chanserna för uppsagda att hitta ett nytt jobb i den egna regionen och betydelsen av att det finns relaterade branscher i regionen. Med relaterade branscher menas branscher som ligger nära varandra i fråga om användning av resurser, till exempel har liknande kompetensbehov. Avsnitt 3.4 behandlar vilka effekter en friställning har på de uppsagdas löneinkomster och yrkesstatus. I avsnitt 3.5 jämförs återanställningsgraden i Sverige med ett antal andra OECD-länder.

3.1 Återanställningar i ett nationellt perspektiv

3.1.1 Vad menar vi med friställningar och stora neddragningar och nedläggningar?

Innan vi går in på och redogör för hur återanställningsgraden ser ut i det svenska näringslivet kan det vara på sin plats att till att börja med understryka att det är ofrivilliga jobbseparationer – friställningar – som vi är intresserade av. Det är därför viktigt att kunna skilja dessa från frivilliga jobbseparationer som förekommer när individer självmant byter jobb. Att kunna separera friställningar från frivillig jobbrörlighet kan i praktiken vara svårt. Ett sätt att göra det är att fokusera på stora neddragningar eller nedläggningar eftersom de som blir uppsagda i samband med sådana händelser kan betraktas som ofrivilligt separerade från sina jobb.

Tillväxtanalys (2020a), den underlagsstudie från vilken en stor del av de resultat som presenteras i detta kapitel kommer från, fokuserar på större neddragningar i och nedläggningar av arbetsställen med minst 25 anställda vid tidpunkten t , det vill säga när nedläggningen eller neddragningen sker. En större neddragning i ett arbetsställe definieras som att minst 25 anställda blir friställda. Datamaterialet består av nedläggningar och neddragningar under åren 2007–2010, samt information om samtliga individer på svensk arbetsmarknad 2006–2014. De studerade åren för neddragningar eller nedläggningar inkluderar således åren 2008 och 2009, vilka var speciella år ur ekonomiskt hänseende med negativ BNP-tillväxt på grund av finanskrisen.

Studien omfattar samtliga individer som drabbats av uppsägning vid större nedläggningar eller neddragningar mellan åren 2007–2010 och innehåller 153 000 individer.¹²

3.1.2 Nio av tio hittar ett nytt arbete inom ett år

När det gäller återanställningsgraden visar resultaten från Tillväxtanalys (2020a) att så många som nio av tio hittar ett nytt arbete inom ett år. Vi kan alltså först konstatera att en överväldigande majoritet av de friställda hittar ett nytt arbete inom ett år. Dessutom har fyra av tio av de som fortfarande var arbetslösa efter ett år lyckats hitta ett nytt arbete under det andra året efter uppsägningen ($t+2$). För de som var arbetslösa fem år efter neddragningen ($t+5$) lyckades bara två av tio få arbete. Det innebär att tid är en kritisk faktor. För de individer som inte hittar ett nytt arbete relativt snart efter uppsägning minskar sannolikheten att få ett nytt jobb snabbt.

3.1.3 Individuella faktorer påverkar återanställningsgraden

Även om resultaten på aggregerad nivå överlag är väldigt goda finns det anledning att titta närmare på hur olika grupper av individer klarar sig efter en större nedläggning eller neddragning. De aggregerade siffrorna kan dölja mönster av att vissa grupper av individer klarar sig sämre än andra.

Från tidigare studier vet vi att individuella faktorer såsom ålder och utbildning påverkar möjligheterna att hitta ett nytt arbete.¹³ En yngre friställd person har generellt lättare att hitta ett nytt arbete än en äldre. Personer med högre utbildning har bättre möjligheter att få ett nytt jobb, liksom personer med arbetslivserfarenhet.

3.2 Bransch- och yrkesrörlighet avspeglar den pågående strukturomvandlingen

Det är relativt stor bransch- och yrkesrörlighet bland de friställda personerna. Ungefär hälften av de uppsagda hittar ett nytt jobb i en annan bransch och 45 procent får ett nytt jobb i en annan yrkeskategori. Det senare kan man observera genom att jämföra den sist observerade yrkeskategorin för den friställda med den yrkeskategori som den friställda hamnar i på det nya jobbet. Detta kan betraktas som en relativt stor rörlighet med tanke på den breda kategoriseringen av bransch- och yrkeskategorier som valts i den underliggande delstudien.¹⁴

3.2.1 Rörlighet mellan branscher

Figur 9 visar nettoflöden mellan olika sektorer, och i den ser man att tillverkningsindustrin har störst negativa nettoflöden (utflöden), följt av uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster. Störst positiva nettoflöden (inflöden) har verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, utbildning samt handels- och byggverksamhet. I absoluta tal har tillverkningsindustrin i särklass störst nettoutflöden. Det mönster vi observerar överensstämmer således med den långsiktiga

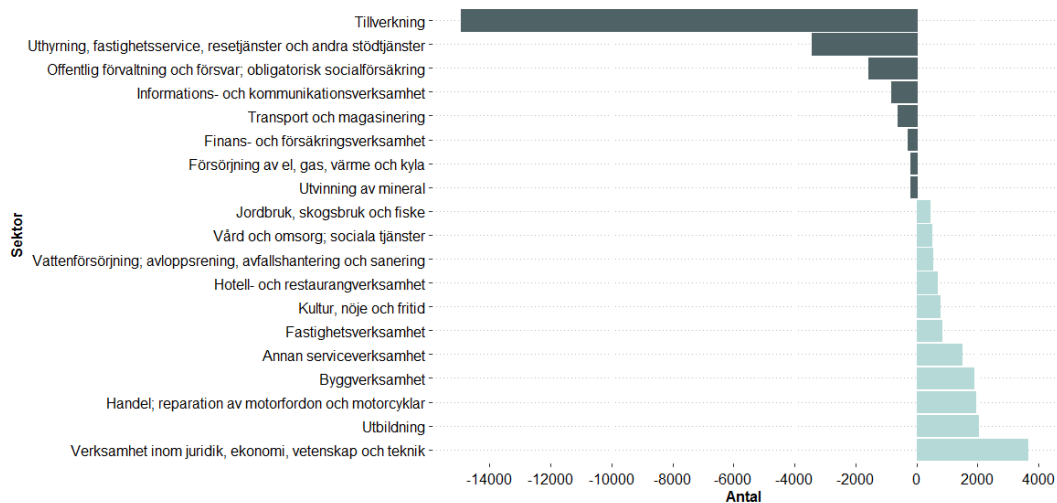
¹² För närmare beskrivning av metod, se Tillväxtanalys (2020a) s.17–19.

¹³ För en översikt av tidigare forskning, se exempelvis Tillväxtanalys (2020a) s.12 eller Eliasson och Hansson (2016).

¹⁴ Branschindelningen bygger på SCB:s avdelningsnivå enligt SNI 2007. Yrkeskategoriseringen baseras på SSK96 på 2-siffernivå.

strukturomvandling som vi beskrev i kapitel 2 med färre anställda inom tillverkningsindustrin och en växande tjänstenäring (se Figur 2 och Figur 3)

Figur 9. Nettoflöden av individer på sektornivå i den totala populationen.



Anmärkning: Figuren visar aggregerade nettoflöden för den studerade populationen, dvs. samtliga uppsagda individer vid större nedläggningar och neddragningar 2007–2010, t_0 till t_0+5 .

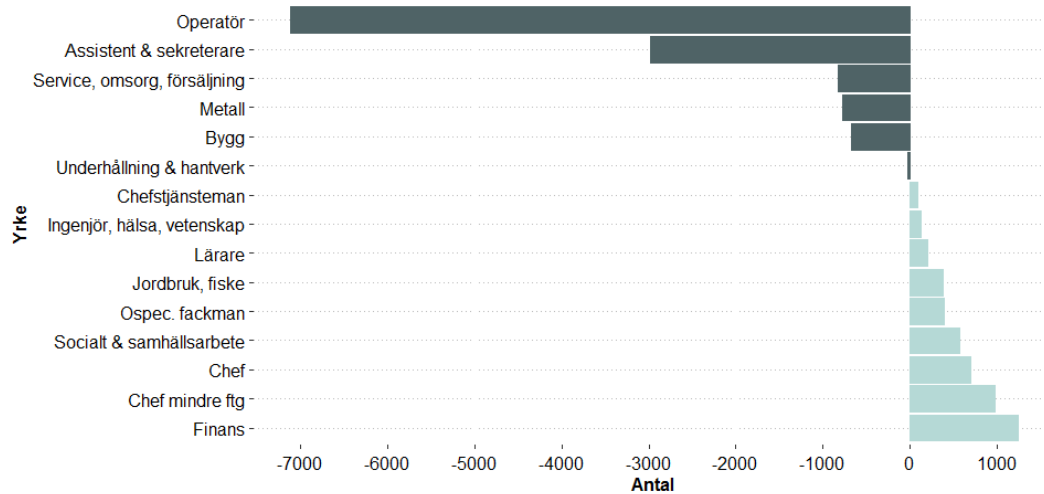
Källa: Tillväxtnanalys (2020a). Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller.

Det finns också en relativt tydlig tidsaspekt som påverkar rörligheten mellan branscher. Ungefär 50 procent av de friställda går till ett nytt arbete inom samma bransch, men man kan se att ju längre tid det går för den friställda att hitta ett nytt arbete, desto mer sannolikt är det att personen får ett nytt arbete inom en annan, orelaterad, bransch. Hela 86 procent av de friställda som får ett nytt arbete fem år efter sin jobbförlust ($t+5$) hamnar i en annan orelaterad bransch. En förklaring kan vara att de friställda först försöker hitta ett nytt jobb i samma bransch från vilken de blivit uppsagda, eftersom förlusten av upparbetad kompetens (humankapitalförlusten) då är minst. Om det inte går försöker de istället att finna ett nytt jobb i en annan bransch.

3.2.2 Rörlighet mellan yrken

Rörlighet kan också beskrivas utifrån breda yrkeskategorier. Figur 10 åskådliggör nettoflöden mellan olika yrkeskategorier. Det visar sig där att operatörer, assistenter och sekreterare har stora negativa nettoflöden. Detta är yrken med rutinartade arbetsuppgifter som, på samma sätt som tillverkningsyrken, generellt är på tillbakagång.

Figur 10. Nettoflöden av individer på yrkeskategorinivå i den totala populationen.



Anmärkning: Figuren visar aggregerade nettoflöden för den studerade populationen, dvs. samtliga uppsagda individer vid större nedläggningar och neddragningar 2007–2010, t_0 till t_0+5 .

Källa: Tillväxtanalys (2020). Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller.

Sammanfattningsvis framträder en bild där de friställda individerna uppvisar en relativt hög bransch- och yrkesrörlighet. Byte av bransch och yrke behöver dock inte betyda att individen helt släpper taget om sin kunskap. Det kan snarare innebära att bransch- och yrkesspecifika kunskaper kan användas i andra yrken och branscher. Ser vi på individer som *både* bytt bransch och yrke finner vi att det är ungefär tre av tio som gjort det.

Slutligen noterar vi i Tillväxtanalys (2020a) att rörlighetsmönstret i samband med neddragningar och nedläggningar tenderar att konservera och till och med förstärka redan existerande könsmonster på arbetsmarknaden. Kvinnor som drabbas av friställningar väljer i större utsträckning än män att lämna arbeten inom tillverkningsindustrin och motsvarande gäller för män inom vård- och omsorgssektorn.

3.3 Regionala aspekter på återanställningar

I forskningen har stort fokus lagts på att analysera faktorer som bidrar till en lyckosam återanställning utifrån ett individbaserat perspektiv, vilket vi också i avsnitt 3.1 översiktligt redovisade resultaten från. Men även andra faktorer än individuella är relevanta för möjligheterna att finna ett nytt arbete. Hur den regionala arbetsmarknaden ser ut och vilken efterfrågan på arbetskraft som finns där har stor betydelse. En stor, och tät, regional arbetsmarknad förbättrar möjligheterna till matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare (Puga 2010). Det är naturligtvis också enklare att hitta ett nytt arbete i en arbetsmarknadsregion som har låg arbetslöshet jämfört med en med hög arbetslöshet. Möjligheter att pendla eller flytta är andra faktorer som kan påverka chanserna att hitta ett nytt jobb.

3.3.1 Pendling och flyttning ökar inte särskilt mycket vid stora neddragningar eller nedläggningar

Generellt är rörligheten i Sverige särskilt stor för unga individer, mellan 20–30 år, främst under studie- och etableringsfaserna. Därefter avtar rörligheten (Lundholm 2007). Trots potentiella vinster för individen när det gäller att byta jobb ur ett geografiskt och/eller

branschmässigt perspektiv, kan det också innebära kostnader i form av förluster i kontakter och professionella nätverk, kännedom om den lokala ekonomin, samt att förvärvat humankapital inte är användbart inom nya branscher. En slutsats som förekommer i flera studier är att en högre grad av relaterade branscher inom den lokala arbetsmarknaden ökar arbetskraftens benägenhet till rörlighet, för både individer och lokala företag.¹⁵

Vi skulle därför kunna förvänta oss att rörligheten för friställda individer ökar vid en större nedläggning eller neddragning. Resultaten från Tillväxtanalys (2020a) visar dock relativt svaga effekter på rörlighet och byte av bostadsregion. För hela den studerade populationen (samtliga som blivit föremål för uppsägning på grund av neddragning eller nedläggning) ökar inte pendlingen; 17 procent av individerna lämnade ett arbete där de pendlade. Av de som fått ett nytt arbete inom ett år ($t+1$) sjönk andelen som pendlade till 13 procent.

Här behöver dock några påpekanden göras. För det första är analysenheten för den geografiska rörligheten lokala arbetsmarknadsregioner. Dessa är relativt stora till ytan, vilket innebär att det kan dölja sig ökad pendling eller flyttning inom samma arbetsmarknadsregion. För det andra kan det finnas geografiska variationer som inte syns i det aggregerade materialet. Vi ska därför titta närmare på geografiska faktorer när det gäller återanställningar och de friställdas möjligheter att hitta ett nytt arbete.

3.3.2 De återanställdas geografi

Strukturomvandlingen innebär på ett övergripande och långsiktigt plan att en växande tjänstesektor uppväger en minskande tillverkningsindustri, det vill säga arbetskraft överförs från tillverkningsindustrin till tjänstenäringar. Här finns dock en tydlig geografisk aspekt i så måtto att mindre arbetsmarknadsregioner saknar en starkt växande tjänstenäring som kan kompensera bortfallet av arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin (Långtidsutredningen 2015). I större arbetsmarknadsregioner växer tjänstenäringarna däremot så starkt att de mer än väl kompenserar för minskande arbetstillfällen i tillverkningsindustrin. Det innebär att större arbetsmarknadsregioner gynnas och mindre arbetsmarknadsregioner missgynnas i den pågående strukturomvandlingen. Vi skulle därför kunna förvänta oss att en mindre arbetsmarknadsregion har svårare att hantera en större nedläggning eller neddragning än en stor.

Detta bekräftas av Nyström (2018) som studerar chanserna att hitta ett nytt jobb inom samma arbetsmarknadsregion efter en uppsägning. Studien omfattar nedläggningar av arbetsställen i Sverige under perioden 2001–2009. Studien finner att de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö har en statistiskt högre återanställningsgrad för friställda inom samma arbetsmarknadsregion, än andra arbetsmarknadsregioner.

Resultaten från Tillväxtanalys (2020a) pekar i samma riktning även om bilden är något mer splittrad. När vi tittar på andelen av den friställda arbetskraften som inom ett år efter friställning får ett nytt arbete inom samma arbetsmarknadsregion hittar vi

¹⁵ Se Boschma m.fl. (2009, 2014), Neffke m.fl. (2018), Hane-Weijman m.fl. (2018) och Eriksson m.fl. (2018).

storstadsregionerna i topp. Men det finns också mindre arbetsmarknadsregioner som har höga andelar återanställda.

De friställda verkar ha svårast att finna ett nytt arbete inom ett år efter friställning i företrädesvis mindre, och perifert belägna, arbetsmarknadsregioner. Det är också bland dessa som andelen av de friställda som får ett nytt arbete i en annan arbetsmarknadsregion är höga.

Ett liknade regionalt mönster beträffande återanställningar visar Hane-Weijman, Eriksson och Henning (2018). Studien bygger på observationer för över 400 000 individer som blivit uppsagda vid en större nedläggning mellan 1990 och 2005. Den visar bland annat att anställda löper störst risk att drabbas av uppsägningar vid större nedläggningar i de två storstadsregionerna Stockholm och Göteborg (däremot inte Malmö). Samtidigt pekar resultaten på att de friställda i storstadsområdena har goda chanser att hitta ett nytt arbete inom ett år från uppsägningen.

3.3.3 Närvaro av relaterade branscher ökar chanserna att få nytt jobb

Det är inte enbart individuella egenskaper, eller arbetsmarknadsregionens storlek, som påverkar möjligheterna för en friställd att hitta ett nytt jobb inom en arbetsmarknadsregion. Även arbetsmarknadens kvalitativa ekonomiska struktur har stor betydelse. Vilken förmåga som regionen har att absorbera friställd arbetskraft kan vi kalla den regionala arbetsmarknadens upptagningsförmåga (Hane-Weijman m.fl. 2018).

Eftersom individer utvecklar specialiserad kompetens är det till föga hjälp för en arbetslös maskinoperatör eller barnskötare om jobbtillväxten på den lokala arbetsmarknaden koncentreras till avancerade företagstjänster. Av större vikt är då till vilken grad den regionala ekonomin består av företag i samma bransch som den anställda lämnade, av andra branscher som delar liknande kompetensbehov eller av andra, helt orelaterade, branscher. En individ som möter en regional efterfrågan på de kompetenser som han eller hon besitter, eller i vart fall liknande kompetenser, har större chans att snabbt hitta ett bättre och mer relevant jobb.¹⁶

Vi ser att det finns starka tendenser till att friställda söker sig tillbaka till sina ursprungsbranscher. Det finns också en tendens att de friställda söker sig till relaterade¹⁷ branscher, även om det handlar om betydligt lägre andelar.¹⁸

Vi observerar också en utträngningseffekt i den meningen att det är större sannolikhet att de friställda byter bransch ju längre tid som går från uppsägningen. Det gäller även för relaterade branscher, det vill säga ju längre tid som går från uppsägningen desto lägre

¹⁶ Hane-Weijman m.fl. (2018), Eriksson m.fl. (2018) och Neffke m.fl. (2018).

¹⁷ Med relaterade branscher menas branscher som ligger nära varandra i fråga om användning av resurser. Det finns olika sätt att mäta relaterade branscher. I detta fall har en metod använts som utgår från hur branscher använder sig av humankapitalresurser. Metoden baseras på hur samstämmigt branschernas yrkesinnehåll är. Se Tillväxtanalys (2020a), sid. 19–23.

¹⁸ Resultat som följer individer som blivit friställda visar att 31 procent av individerna hamnar i samma bransch som den de lämnade ett år efter uppsägningen ($t+1$). För relaterade branscher var andelen 7 procent. För de individer som inte fått ett nytt jobb förrän fem år efter uppsägningen ($t+5$) fann 10 procent ett nytt jobb i samma bransch som de lämnade, medan 3 procent fann ett nytt jobb i en relaterad bransch. (Siffrorna gäller branscher på 1 siffernivå.)

sannolikhet är det att det nya jobbet finns i en relaterad bransch som den man lämnade. Det innebär också att sannolikheten att hamna i orelaterade branscher ökar ju längre tid det går att hitta ett nytt jobb. Det kan innebära att individen inte kan dra nytta av sin upparbetade kompetens i det nya jobbet, vilket kan leda till lägre lön och yrkesstatus.

3.4 Förändringar i löneinkomster och yrkesstatus

Slutligen ska vi se hur det har gått med de friställdas löneinkomster och yrkesstatus efter uppsägningen.¹⁹ I tidigare studier, som Tillväxtanalys (2013) och Eliasson och Hansson (2016), studeras de friställdas löneutveckling genom att denna jämförs med löneutvecklingen i en kontrollgrupp som inte har blivit uppsagda. På så sätt fångas också effekter av att de friställda gått miste om en trolig löneutveckling som de skulle ha haft om de haft jobbet kvar. I studierna skattas den procentuella skillnaden i löneinkomstförändringar mellan de friställda och kontrollgruppen.

I Tillväxtanalys (2013), som analyserar friställningar av arbetskraft i samband med 1990-talskrisen och finanskrisen 2008–2009, framkommer ett tydligt mönster av stora löneförluster för de som förlorade jobbet under det första året efter uppsägningen jämfört med de som behöll sina jobb. Det gäller både för dem som förlorade jobbet under 1990-talskrisen och under finanskrisen. Erfarenheterna från 1990-talskrisen tyder vidare på mycket bestående löneförluster till följd av friställning, förluster som är skönjbara mer än tio år efter friställningen. Studien fann stora skillnader i effekter av friställning för olika grupper på arbetsmarknaden. Personer med kort utbildning, personer sysselsatta inom tillverkningsindustri samt personer sysselsatta på små arbetsställen hör till dem som uppvisar både relativt stora och förhållandevis varaktiga löneförluster till följd av friställning. Dessutom är löneförlusterna större för män än för kvinnor och det gäller såväl för 1990-talskrisen som för finanskrisen. En förklaring till detta är sannolikt att män är överrepresenterade i den under lång tid hårt drabbade tillverkningsindustrin.²⁰

Tillväxtanalys (2013) finner även att de negativa effekterna på lönerna är större i mindre regioner. I de mindre regionerna är de negativa effekterna uppemot dubbelt så stora jämfört med de större regionerna två år efter uppsägningen (t till $t+2$). Likaså tycks försämringen av bruttolönerna vara mer långvariga i mindre regioner än i större. De friställdas löneförlust verkar nästan helt hämtas hem på lång sikt i storstadsregionerna, medan det är svårare att ta igen en löneförlust i en mindre region. Det innebär att löneförlusterna för de friställda är väsentligt större i de mindre regionerna än i de större regionerna.

Eliasson och Hansson (2016) skattar effekter på löneinkomster för friställda mellan 2000 och 2005 i exponerad tjänstesektor, tillverkning och icke-exponerad tjänstesektor. Deras analys visar att uppsagda från tillverkningsindustrin har de största löneförlusterna och friställda från den icke-exponerade tjänstesektorn har de lägsta.

¹⁹ Det finns numera en omfattande vetenskaplig litteratur som studerat effekter av friställningar på hälsa och välbefinnande. På svenska data har Marcus Eliason och Donald Storrie publicerat ett flertal studier. Eliason och Storrie (2009) finner att den samlade dödsrisken för friställda män ökar under de första fyra åren efter en nedläggning av ett arbetsställe genom att alkoholrelaterade dödsfall och självmord i den gruppen fördubblas.

²⁰ Av de som blev friställda från tillverkningsindustrin under början av 2000-talet är 76 procent män (Eliasson och Hansson 2016).

I Tillväxtanalys (2020a) beräknas förändringar av löneinkomster i absoluta tal för friställda i olika inkomstgrupper. Den stora bilden är att inkomstutvecklingen i absoluta tal är positiv för den överväldigande majoriteten som fått nytt arbete fem år efter friställning($t+5$). Inom denna grupp är det lättare för låg- och medelinkomsttagare att tjäna mer på det nya jobbet, än för höginkomsttagarna. Medianen för inkomstförändringen är störst för låginkomsttagarna. De tjänar mest på att få ett nytt arbete, mer än dubbelt så mycket som höginkomsttagarna. Det är också vanligare att höginkomsttagare förlorar inkomst i det nya jobbet, jämfört med det gamla. Sammantaget är de inkomstmässiga konsekvenserna relativt små. Kvinnor i låg- och medelinkomstgruppen har dock en signifikant sämre inkomstutveckling än männen. Det innebär att kvinnor är underrepresenterade bland de som är på väg att ta sig ur låginkomstgruppen på grund av nedläggningar eller neddragningar. Överlag upprepas mönstret oberoende av vilken typ av arbetsmarknadsregion som studeras.²¹

Som ett komplement till inkomstförändringar kan även förändringar i yrkesstatus studeras.²² För de flesta friställda som fått ett nytt jobb är skillnaden i yrkesstatus liten. Spridningen uppåt är störst för lågstatusgruppen och spridningen nedåt är störst i högstatusgruppen. Det visar sig också att kvinnor verkar klara sig signifikant bättre än män vad gäller yrkeskarriär i samband med byte av jobb bland de som blir friställda från lågstatusyrken. De har större benägenhet att byta till jobb som kräver en något högre utbildningsnivå och därmed har högre status även om det påverkar inkomsterna i mindre grad.

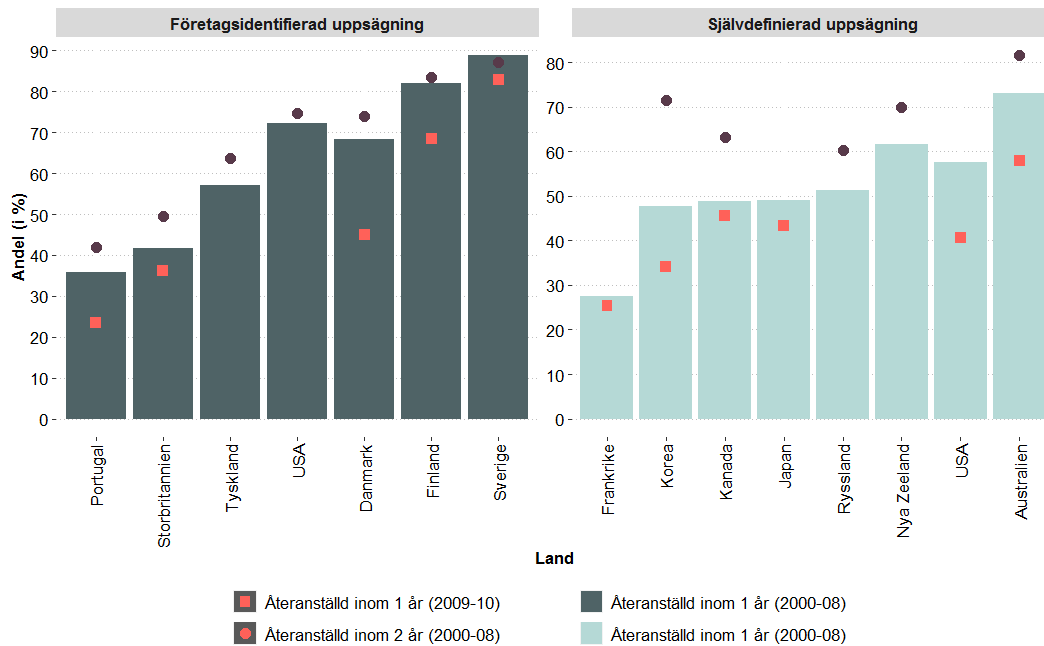
3.5 Återanställningar i ett internationellt perspektiv

I avsnitt 3.1 framgick att av de som blev friställda i Sverige under åren i samband med finanskrisen hittar 9 av 10 ett nytt jobb redan inom ett år efter att de blivit uppsagda. En intressant fråga är hur återanställningsgraden i Sverige förhåller sig i jämförelse med andra OECD-länder eftersom det säger något om hur väl arbetsmarknaden och det svenska omställningssystemet fungerar. I OECD (2013) presenteras resultaten från en sådan jämförelse och som visas i Figur 11.

²¹ Att resultaten i Tillväxtanalys (2020a) skiljer sig från Tillväxtanalys (2013) och Eliasson och Hansson (2016) beror på att den förra inte jämför de friställdas löneutveckling med en kontrollgrupp som inte har blivit friställda och beräknar absoluta inkomstförändringar i stället för procentuella.

²² I Tillväxtanalys (2020a) mäts yrkesstatus mäts med hjälp av SIOP (Standard international occupational prestige scale) och speglar yrkens prestige i samhället.

Figur 11. Andel friställda som återanställs inom ett och två år efter uppsägning i ett antal OECD-länder, genomsnitt för åren 2000–08 och 2009–10



Anmärkning: *Företagsidentifierade uppsägningar* urskiljs med hjälp av Linked Employer-Employee Databases (LEED) som bygger på registerdatabaser inom olika länder. *Självdefinierade uppsägningar* urskiljs med hjälp av periodiska undersökningar på individnivå, vilka samlas in via enkäter som distribueras till individer.

Källa: Tillväxtanalys bearbetning av data från OECD 2013

Av Figur 11 framgår att Sverige står sig väl i jämförelse med andra OECD-länder. För perioden 2000-08 visar sig Sverige ha den högsta återanställningsgraden, där 89 procent av alla uppsagda lyckas hitta ett nytt jobb inom ett år. Dessutom observerar vi, inte oväntat, att det har skett en generell försämring i återanställningsgrad för alla länder under åren 2009-10 (i samband med finanskrisen) jämfört med genomsnittet för perioden 2000-08. Den stora bilden är med andra ord att Sverige verkar ha ett effektivt omställningssystem, där en överväldigande majoritet hittar ett nytt arbete inom ett år.

3.6 Avslutande kommentarer

Individuella faktorer som ålder, utbildning och erfarenhet påverkar sannolikheten att bli återanställd. En yngre friställd person har i allmänhet lättare att hitta ett nytt arbete än en äldre. Personer med högre utbildning har bättre utsikter att få ett nytt jobb och det gäller även för friställda med längre arbetslivserfarenhet. Bland friställda personer är bransch- och yrkesrörligheten hög; omkring hälften får ett nytt arbete i en annan bransch och 45 procent hittar ett nytt jobb i ett annat yrke.

Varken pendling eller flyttning mellan arbetsmarknadsregioner tycks öka bland friställda i samband med stora neddragningar och nedläggningar, snarare tyder resultaten på motsatsen. Vi kan dock inte säga något om huruvida pendlingen eller flyttningen inom arbetsmarknadsregioner påverkas.

Chanserna att hitta ett nytt jobb inom samma arbetsmarknadsregion efter friställning är större om man blivit uppsagd i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, medan det är betydligt svårare att få ett nytt arbete i mindre, perifert belägna

arbetsmarknadsregioner. Om det finns relaterade branscher till den man blivit friställd från i regionen ökar möjligheterna att få nytt jobb i samma region.

Skattningar av inkomstförluster i samband med friställningar visar att personer med kort utbildning, uppsagda inom tillverkningsindustri samt personer sysselsatta på små arbetsställen tenderar att drabbas av relativt stora och tämligen varaktiga löneförluster till följd av friställning. Löneförlusterna är större för män än för kvinnor, vilket skulle kunna förklaras av att det framför allt är män som friställs från den krympande tillverkningsindustrin. Dessutom är de negativa effekterna på löneinkomsterna större i mindre regioner och därtill mer långvariga än i stora regioner.

I jämförelse med andra OECD-länder står sig Sverige mycket bra när det gäller återanställningsgrad efter uppsägning; Sverige har den högsta andelen friställda som fått ett nytt arbete redan ett år efter att de blivit av med jobbet. Hela nio av tio hittar nytt jobb ett år efter att de blivit uppsagda. Det kan tolkas som att det svenska omställningssystemet fungerar bra. I kapitel 4 beskriver vi hur det svenska omställningssystemet har utvecklats, hur det ser ut idag och ter sig i förhållande till andra europeiska länders omställningssystem.

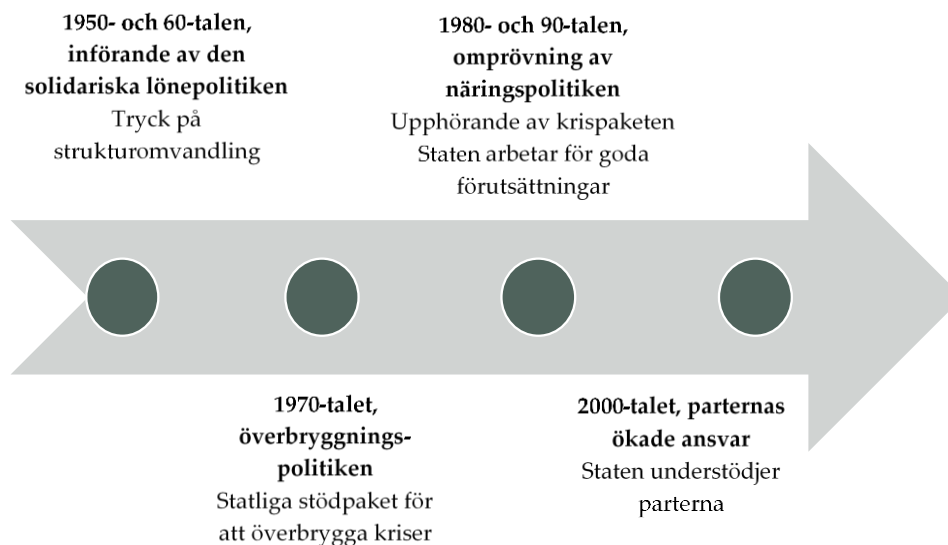
4. Staten spelar en mindre roll

Det svenska omställningssystemet bygger på en unik och starkt decentraliserad modell där arbetsmarknadens parter spelar en betydande roll. Sedan 1970-talet har det skett en stor förändring av statens roll i det svenska omställningssystemet. Staten spelade under 1970-talet en aktiv roll vid större företagsnedläggningar genom olika typer av stöd till krisande industrier. Statens roll 2020 är betydligt mer tillbakadragen. Det rör sig inte om någon radikal förändring vid en enskild tidpunkt, utan det har snarare skett en successiv förändring av statens roll under de senaste 50 åren. I avsnitt 4.1 beskrivs kortfattat denna utveckling. Avsnitt 4.2 diskuterar det nuvarande svenska omställningssystemet i ett internationellt perspektiv. På senare tid har EU spelat en mer aktiv roll i omställningspolitiken och inrättat en fond för stöd i samband med stora nedläggningar. I avsnitt 4.3 diskuterar vi vad detta innebär för Sverige.

4.1 En långsam och lärorik resa

Figur 12 sammanfattar huvuddragen av hur det svenska omställningssystemet utvecklats sedan 1950-talet.

Figur 12. Kronologisk utveckling av det svenska omställningssystemet.



Källa: Egen.

4.1.1 1950- och 60-talen: Den solidariska lönepolitiken

Den solidariska lönepolitiken utgör en viktig utgångspunkt för att förstå hur den svenska modellen hanterar omställning. Modellen utformades av LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rhen och infördes i Sverige under 1950- och 1960-talen. Grundtanken

var att lönesättningen i näringslivet skulle samordnas inom och mellan branscher. Anställda skulle få lika lön för lika arbete oberoende av i vilket företag eller vilken bransch de arbetade. Den solidariska lönepolitiken formades i hög grad utifrån fackliga krav på rättvisa löner (Erixon 2018).

Men den solidariska lönebildningen var också konstruerad för att påskynda en strukturomvandling i ekonomin. Företag som inte kunde hålla den överenskomna lönenivån slogs ut. Samtidigt gynnades företag med hög produktivitet eftersom deras teoretiska marknadslöner hade varit högre än den solidariska lönen som var satt utifrån den genomsnittliga konkurrenskraften inom industrin. På så sätt drev den solidariska lönepolitiken på strukturomvandlingen i ekonomin genom att skapa ett omvandlingstryck på lågproduktiva företag.

Den solidariska lönepolitiken byggde på tanken att man skulle kombinera behovet av anpassning och dynamik i ekonomin med ett utbyggt trygghetssystem för individen. Hög rörlighet på arbetsmarknaden, såväl geografiskt som mellan låg- och högproduktiva företag, var en viktig beståndsdel i modellen. Genom att frigöra resurser från nedlagda lågproduktiva företag kunde resurser föras över till mer högproduktiva företag, vilket bidrog till att öka Sveriges ekonomiska tillväxt.

4.1.2 1970-talet: Överbrygningspolitiken

Under 1970-talet drabbades den svenska ekonomin av ett antal ekonomiska kriser. Konkurrensen från låglöneländer medförde att inhemsk produktion inom den svenska textilindustrin och stål- och varvsindustrin gick in i en allvarlig kris med betydande lönsamhetsproblem. Oljekrisen 1974 förvärrade situationen ytterligare. Trycket var stort på staten att ingripa. För att överbrygga vad som uppfattades som en tillfällig konjunkturedgång tog staten över ägandet i ett antal krisande företag. Tanken var att de krisande företagen åter skulle blomstra när konjunkturen vände, genom omorganisering och införande av moderna ledningsmetoder. Problemet var att vändningen för de krisande företagen aldrig kom. Statens kostnader för krisinsatserna blev betydande och staten såg sig senare vara tvungen att lägga ner huvuddelen av de statsägda företagen.

4.1.3 1980- och 90-talen: Överbrygningspolitikens död och näringspolitikens omvandling

Regeringens proposition 1986/87:74, *Om näringspolitik inför 1990-talet*, utgjorde en tydlig uppgörelse med den tidigare näringspolitiken. Även om regeringen menade att de tidigare krisinsatserna haft vissa positiva effekter, så var slutsatsen att åtgärderna inte förmått hålla nere arbetslösheten på längre sikt. Stöden kunde inte förhindra personalminskningar. Vidare bidrog stöden till att olönsamma verksamheter kunde fortsätta utan att ägarna behövde ta de fulla konsekvenserna av de stora förlusterna. Stöden skapade på så sätt en osund relation mellan staten och näringslivet. Sammantaget framstod stöden som dyra och ineffektiva. Det blev uppenbart att staten hade begränsade förutsättningar att förutse framtida teknikutveckling och vilka företag som hade långsiktig överlevnadsförmåga. Slutsatsen blev att bedömningen av företagens marknadsförutsättningar bäst görs av företagen själva. I propositionen betonas vikten av en fungerande arbetsmarknadspolitik som kan underlätta omställning. Den bärande principen var att direkta åtgärder i samband med företagskriser skulle vara

arbetsmarknadspolitikens område, medan mer långsiktiga och tillväxtorienterade åtgärder skulle vara näringspolitikens område.²³

4.1.4 2000-talet: Omställning är parternas ansvar

I början av 2000-talet lyckades staten förmå allt fler av arbetsmarknadens parter, både inom den privata och offentliga sektorn, att teckna omställningsavtal, där dessa tog på sig ett större ansvar för omställningsstöd till individerna. Denna utveckling kom att minska belastningen på den offentliga arbetsmarknadspolitikerna och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kunde inriktas mot de svagaste. Inledningen av 2000-talet karakteriseras alltså av en mer nedtonad statlig roll i samband med omställningen.

Ett exempel på statens inställning att låta arbetsmarknadens parter spela en stor roll var LAS-överenskommelsen som tecknades i december 2020²⁴. Bakgrunden till överenskommelsen var att regeringen i april 2019 tillsatte en utredning med uppdrag att utarbeta förslag om en moderniserad arbetsrätt med bland annat utökade undantag från turordningsreglerna (Kommittédirektiv 2019:17). Direktiven pekar särskilt på att det finns ett behov av ökad flexibilitet för arbetsgivare när det gäller vilka arbetstagare som får stanna kvar i verksamheten vid arbetsbrist. Där framhålls också arbetstagarnas behov av att fortlöpande utveckla sin kompetens och därigenom stärka sitt skydd vid förändringar av arbetsgivarens verksamhet samt vid strukturomvandlingar i samhället. Utredningen presenterade sina förslag i oktober 2020 (Arbetsmarknadsdepartementet 2020).

I januariavtalet uttrycktes att om parterna når en överenskommelse om hur LAS ska reformeras ska regeringen lägga förslag i linje med parternas överenskommelse. I annat fall skulle regeringen på eget initiativ gå vidare med utredningens förslag och införa det genom lagstiftning. Efter intensivt förhandlande under hösten 2020 lyckades PTK, IF Metall, Kommunalarbetarförbundet och Svenskt Näringsliv nå en principöverenskommelse och den 4 december 2020 begärde parterna att regeringen ska modernisera arbetsrätten i enlighet med överenskommelsen. Parterna tog således ansvar för att uppnå förändringar i arbetsrätten, vilket gjorde att regeringen inte behövde driva igenom förändringarna i enlighet med utredningens förslag. I stället går regeringen vidare med att genomföra de förändringar som föreslås i parternas överenskommelse.

Sammanfattningsvis ser vi att det skett en stor förändring i den politiska synen på hur staten ska agera vid omställning. Från 1970-talets omfattande statliga interventioner till 2020-talets betydligt mer tillbakadragna roll. Frågan är vad som förklarar den förändrade synen på statens roll?

4.1.5 Varför har statens roll förändrats?

En viktig anledning till omsvängningen av näringspolitiken var de dyrköpta erfarenheterna från 1970-talets stödpaket. Stöden hade visserligen tillfälligt kunnat

²³ Det gjordes emellertid avsteg från den nya politiken. Ett av de mer spektakulära var de stora statliga subventioner som gavs till Saab-Scania 1985–1986 för att etablera två bilfabriker i Malmö och Uddevalla som ersättning för de jobb som försvunnit samband med nedläggningen av varven. Det blev en dyr affär och båda fabriker lades så småningom ned (Hansson och Lundberg 1995, s. 168).

²⁴ Januariöverenskommelsen är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna som tecknades efter valet 2018.

hindra uppsägningar, men på längre sikt kunde inte personalneddragningar förhindras. 1970-talets näringspolitik utgick från att branscherna och företags svårigheter var av övergående art, och om bara industrin skulle få hjälp att överbrygga den tillfälliga krisen, skulle företagen kunna fortsätta att leva. Problemet var att antagandet visade sig vara felaktigt. Det rörde sig istället om en strukturell kris där svenska företag inom textil- och varvsindustrin inte kunde konkurrera med den allt hårdare konkurrensen från låglöneländer.

Som vi tidigare sett i figur 2 pågick en omfattande strukturomvandling inom ekonomin, vilket innebar att antalet anställda inom tillverkningsindustrin minskade i takt med en allt hårdare rationalisering av produktionsprocesser, medan däremot tjänstesektorn fick ett ökat antal anställda. Överbrygningspolitiken hade svårigheter att hantera strukturomvandlingen i ekonomin. Ytterligare förklaringar till den förändrade synen på statens roll kan sökas i konsekvenser av Sveriges medlemskap i EU 1995. EU:s statsstödsregler innebär tydliga begränsningar i möjligheterna att ge riktade statliga subventioner till företag.

4.1.6 2020-talet: En återgång till stödpolitik?

Riksdagen införde den 3 april 2020 nya bestämmelser om korttidsarbete genom Lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete (SFS 2020:207). Korttidsarbete innebär att anställda kan gå ner i arbetstid under en period samtidigt som staten lämnar ekonomiskt stöd till arbetsgivaren. Anställda får behålla en stor del av sin ordinarie lön under permitteringen samtidigt som företagets personalkostnader minskar. Korttidsarbete kan användas efter särskild aktivering av regeringen vid en allmän och synnerligen djup lågkonjunktur. De nya bestämmelserna innebär att företag permanent kan ansöka hos Tillväxtverket om stöd för korttidsarbete, det vill säga oberoende av konjunkturläge och utan att regeringen särskilt måste aktivera systemet.

Under coronapandemin står staten för en större del av kostnaden jämfört med det ordinarie stödet vid korttidsarbete. Det kallas under denna period för korttidspermittering. Beslutet om stödet var ett av flera av de statliga stöd som riktas till näringslivet i syfte att stödja företagen under coronapandemin (Tillväxtanalys 2020e).

Ett av de bakomliggande motiven till de nya bestämmelserna om korttidsarbete är att ett antal länder som har betydelse för svensk industri och konkurrenskraft har permanenta system för stöd till korttidsarbete. Systemen är alltid öppna för ansökningar från arbetsgivare. Sverige hade tidigare ett stöd – infördes 2013, men har aldrig använts – som enbart kunde ges efter aktivering av regeringen, vid ett särskilt svårt allmänt konjunkturläge. Regeringen menade därför att det behövde införas ett motsvarande system för korttidsarbete även i Sverige för att svenska företag skulle erbjudas likvärdiga villkor som i jämförelseländerna (Prop. 2019/20:132, s. 48).

De justerade reglerna om statligt stöd för korttidsarbete bryter mot den allmänna utvecklingen av den svenska näringspolitiken eftersom det är ett stöd som riktar sig till krisande företag. Det har också framkommit kritik mot de nya bestämmelserna som går ut på att stödet kan skapa inlåsnings effekter och förhålla strukturomvandling (Tillväxtanalys 2018, Konjunkturinstitutet 2018). Att stödja korttidsarbete i företag som tillfälligt drabbats hårt under coronapandemin har med stor sannolikhet varit befogat för att skydda arbetstagare och företag. Däremot kan man vara bekymrad för att långvariga

stöd kan innebära risker om pandemin medför beteendeförändringar som innebär bestående förskjutningar i hushålls och företags efterfrågan. Vid ett sådant scenario kan stödet få till följd att verksamheter som inte är långsiktigt livskraftiga hålls under armarna.

4.2 Svenska modellen i ett internationellt perspektiv

Ett sätt att analytiskt jämföra olika länders system för omställning är att kategorisera anpassningsmekanismerna utifrån *prisanpassning*, *kvantitativ anpassning* och *kvalitativ anpassning* (Tillväxtanalys 2020b s.42–43).

Prisanpassning innebär att lönerna justeras ned eller att löneökningar skjuts fram. När arbetsgivare ser att efterfrågan minskar uppstår ofta diskussioner om uppsägning av personal. Ett sätt att hantera en minskad efterfrågan utan att säga upp personal är att minska företagets lönekostnader.²⁵

Kvantitativ anpassning syftar till att reducera arbetslöshet genom att begränsa eller minska utbudet eller efterfrågan av arbetskraft. Det kan göras på flera sätt. För det första kan man minska antalet arbetstimmar. Ett exempel på detta är korttidsarbete, där anställdas arbetstid tillfälligt anpassas till en lägre tjänstgöringsnivå. För det andra kan man minska antalet sysselsatta i arbetskraften, till exempel genom uppsägningar eller genom att erbjuda de anställda tidigarelagd pensionering. Trenden i Europa är att tidigarelagd pensionering minskar.

Kvalitativ anpassning förknippas ofta med åtgärder för ökad produktivitet. Ett sätt att öka arbetskraftens produktivitet är att öka deras utbildningsnivå. Ur ett omställningsperspektiv kan det handla om olika former av arbetsmarknads- och yrkesutbildningar. En annan kvalitativ åtgärd är olika former av omställningsstöd där individen erbjuds stöd och coachning för att hitta ett nytt arbete i ett, förhoppningsvis, mer produktivt företag. Den allmänna trenden är att ett flertal europeiska länder investerar allt mindre i utbildning. Utgifter för arbetsmarknadsutbildningar brukar dock fluktuera med konjunkturen.

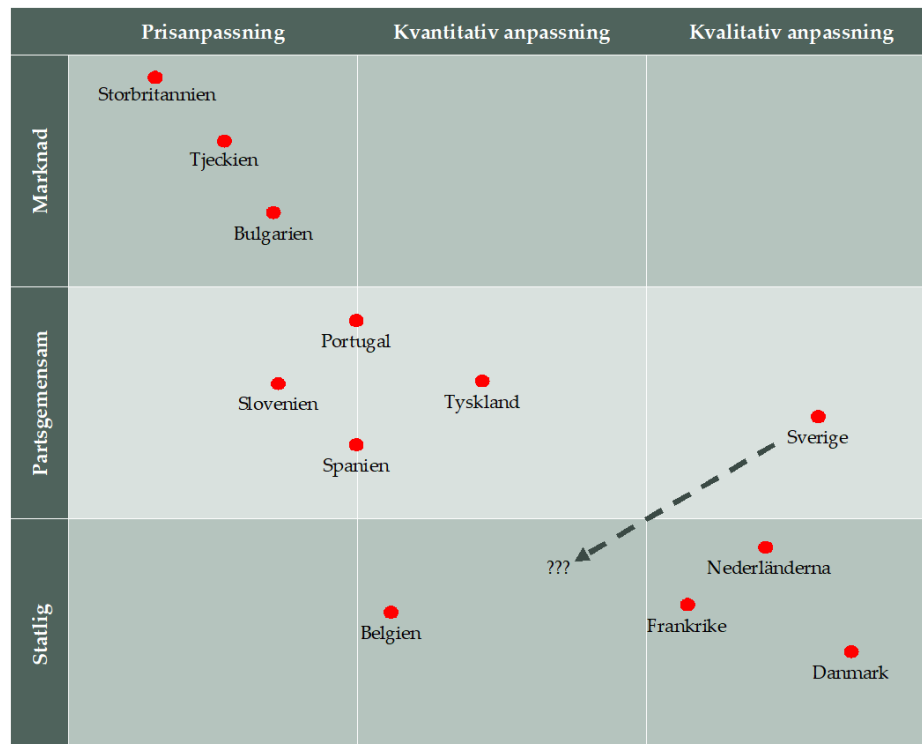
4.2.1 Svenska modellen i jämförelse med andra modeller inom EU

För att få en översiktlig uppfattning om länders omställningssystem kan ytterligare en dimension tillföras – graden av statlig inblandning. Vissa länder har en orientering där omställning hanteras genom en hög grad av *marknadsmässiga anpassningar*. Arbetsmarknadsregleringen är då begränsad och offentliga investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är minimala. Lönebildningen sker i stor omfattning decentraliserat på lokal nivå. I dessa länder förekommer också lönesänkningar i större utsträckning än i andra länder. Andra länder bygger sina system för omställning genom en hög grad av *partsgemensamma lösningar*. Slutligen kan en del länders omställningssystem präglas av tydlig *statlig inblandning*. Dessa länder satsar relativt stora statliga resurser på kvalitativ anpassning i form av arbetsmarknadsutbildning och omställningsstöd till individen.

²⁵ Det händer ibland även att staten beslutar om sänkta arbetsgivaravgifter för vissa grupper av arbetskraften, för vissa geografiska områden, eller generellt.

Figur 13 illustrerar att det råder stora variationer mellan olika länders omställningssystem inom EU.

Figur 13. Översiktlig jämförelse av länders omställningspolitik.



Anmärkning: Storbritannien är fr.o.m. 2021 inte längre medlem i EU.

Källa: Tillväxtanalys (2020b)

Belgien, Danmark, Nederländerna och Frankrike är de länder som uppvisar mest statlig involvering. Typen av involvering skiljer sig dock åt mellan länderna. I Belgien är åtgärderna främst inriktade på kvantitativa åtgärder såsom tidigarelagd pensionering och stöd till korttidsarbete i samband med dramatiska konjunkturedgångar. I Danmark, Frankrike och Nederländerna investerar staten mer i kvalitativa åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning och omställningsstöd.

På den andra ändan av skalan finns Storbritannien och Tjeckien som är länder med liten inblandning från staten. Arbetsmarknadsregleringen är begränsad och offentliga investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är minimala. Lönebildningen sker i stor omfattning decentraliserat på lokal nivå. Det förekommer också lönesänkningar i större utsträckning i dessa länder.

Sverige hör till de länder som har en modell som bygger på partsgemensamma lösningar. Här har arbetsmarknadens parter ett stort ansvar för såväl genomförande som finansiering av omställningssystemet. För svenskt vidkommande rör det sig om trygghetsstiftelser och trygghetsråd som stödjer den uppsagda att hitta ett nytt arbete. Det svenska systemet är, som vi tidigare sett, i hög grad orienterat mot kvalitativa lösningar där individen kan ges vidareutbildning inom ramen för omställningssystemet. Tysklands system för omställning baserar sig också på ett partsgemensamt system men

är mer inriktat på kvantitativ anpassning, främst i form av korttidsarbete. Den senaste utvecklingen i Sverige antyder att vi rör oss i riktning mot Tysklands system.

4.3 Vad innebär EU:s omställningspolitik för Sverige?

I december 2006 inrättade EU-kommissionen Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF). Syftet med fonden var att erbjuda stöd till uppsagda i form av utbildningar vid större nedläggningar. För att få tillgång till stöd från EGF krävs att nedläggningen eller neddragningen är en följd av globalisering²⁶ eller en direkt följd av en global finansiell och ekonomisk kris (Tillväxtanalys 2020b s.74). Stödet kräver även att över 500 arbetstagare sägs upp på ett företag inom en fyramånadersperiod, inklusive leverantörer och producenter i efterföljande produktionsled. Ett annat villkor är att respektive medlemslands regering söker och medfinansierar insatserna.

I en utvärdering som EU-kommissionen själv genomförde 2019 framkom en del kritik mot hur EGF fungerar (European Commission 2019). Utvärderingen visade att begreppen globalisering och ekonomisk kris inte är tydligt definierade, vilket gör det svårt för medlemsländerna att veta hur de ska underbygga sina ansökningar. Det kan vara svårt att ange en enda specifik faktor som förklaring till att ett företag läggs ner, och därför menade man att det finns skäl att bredda användningen av fonden så att även andra faktorer till nedläggning inkluderas. I EU:s långtidsbudget för perioden 2021–2027 har EU-kommissionen föreslagit en del förändringar av villkoren för stöd från EGF-fonden. Revideringarna innebär lägre trösklar för att kunna få stöd. Det tidigare kravet på uppsägningar av minst 500 anställda har sänkts till 250. Dessutom kan stöd ges från fonden även då andra faktorer än globalisering orsakat uppsägningar. Det kan nu även handla om uppsägningar som orsakats av digitalisering och automatisering, samt omställningen till en fossilfri ekonomi.

Den svenska inställningen till EGF-fonden har sedan den infördes varit avvaktande. Den svenska hållningen har varit att omställning ska hanteras i respektive medlemsland. Sverige har endast vid ett fåtal tillfällen sökt stöd från fonden. Ett sådant tillfälle var vid neddragningarna vid Volvo personvagnar 2008–2009 och ett annat i samband med SAAB:s nedläggning 2011. Men trots den avvaktande svenska inställningen har Sverige lyckats hålla sig väl framme när det gäller att utnyttja stödet, se Tabell 1. Sverige ligger på den övre halvan av länder som utnyttjar EGF-stödet, sett till belopp per capita. Per capita-stödet i Sverige, som är 5,2 euro, är högre än genomsnittet i EU, som ligger på 3,2 euro.

²⁶ Detta definierades som "när genomgripande strukturförändringar inom världshandeln leder till en allvarlig ekonomisk störning, i synnerhet en väsentligt ökad import till EU, snabbt minskande marknadsandelar för EU inom en viss sektor eller en inflyttning av ekonomisk verksamhet till tredjeländer."

Tabell 1. Sammanställning av EGF:s utgifter per land (i euro), 2007–2020.

Land	Antal ärenden	Belopp (i euro)	Belopp per capita ^(*) (i euro)
Irland	10	68 055 240	28,9
Danmark	10	63 680 782	21,7
Finland	10	36 501 778	13,7
Grekland	9	43 209 100	9,3
Belgien	14	40 818 521	8,1
Österrike	6	27 998 090	6,2
Sverige	6	27 617 038	5,2
Frankrike	9	100 106 542	3,4
Nederländerna	18	30 166 821	3,4
Italien	14	67 758 217	2,7
Portugal	6	13 287 994	2,7
Malta	1	681 207	2,6
Spanien	24	51 556 537	2,3
Slovenien	1	2 247 940	2,2
Litauen	5	2 861 619	2,0
Estland	1	1 131 358	1,7
Tyskland	10	55 052 680	1,3
Rumänien	2	6 513 830	0,7
Bulgarien	1	1 082 337	0,3
Polen	5	2 588 070	0,2
Tjeckien	1	323 820	0,1

^(*) Belopp per capita räknas som det totala beloppet för perioden 2007–2020 dividerat med den totala aktiva populationen (15–64 år) året 2019.

Källa: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=582&langId=en>

Vi kan konstatera att EU:s uppbyggnad av EGF skiljer sig från det svenska omställningssystemet på vissa avgörande punkter. En avgörande skillnad är att stöd från EGF bara omfattar vissa typer av uppsägningar, medan det svenska gäller för alla friställda oavsett vilka motiv som ligger bakom uppsägningen och hur många som drabbas.

Att kunna fastställa de specifika orsaker som ligger bakom uppsägningar kan vara en komplicerad uppgift. Det gäller exempelvis sambanden mellan ny teknologi och uppsägningar. Det förekommer att företag säger upp personal vid investeringar i ny teknologi, men det finns också företag som införlivar ny teknologi utan att säga upp medarbetare. Att då enbart erbjuda stöd till uppsagda i företag som infört ny teknologi skapar en skev incitamentsstruktur.

Det är heller inte givet att åtgärder inom EGF är effektiva i alla lägen. Den administrativa hanteringen har visat sig vara omständlig och tidsödande. Riksrevisionen utvärderade effekten av utbildningsinsatser för uppsagda som genomförts med stöd av EGF i samband med Volvo personvagnars neddragningar 2008–2009 (Riksrevisionen 2015). Riksrevisionen kom till slutsatsen att stödet hade förhalat återgången till nytt arbete för deltagarna och därmed inte bidragit till den yrkesväxling som förväntats. Erfarenheterna från användandet av EGF-fonden i samband med SAAB:s nedläggning 2011 var dock mer positiva.

Mot bakgrund av att Sverige har utvecklat ett system som visat sig vara effektivt framstår behoven att förändra i nuvarande åtgärdsarsenal som begränsade. Däremot kan det finnas skäl till att använda EGF-fonden som ett komplement till det nuvarande systemet

vid vissa tillfällen. Det kan givetvis förefalla orimligt att Sverige ska avstå från att söka medel från EGF när det är öppet för alla medlemsländer att söka. Sverige skulle då enbart bidra till finansieringen av fonden och inte ta del av dess återbetalningar. Det kan handla om cirka 200 miljoner euro årligen under perioden 2021–2027 (European Commission 2018). EGF kan medfinansiera upp till 60 procent av kostnaderna för insatsen. Samtidigt bör man ha i åtanke att om åtgärderna inte är effektiva ska ändå minst 40 procent finansieras med egna medel.

4.4 Sammanfattning

I kapitlet har vi beskrivit hur den svenska omställningspolitiken har utvecklats från den solidariska lönepolitiken på 1950- och 60-talen, som medverkade till att driva på strukturomvandlingen, till en politik under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet som syftade till att försöka rädda jobb i krisande branscher och därmed verkade konserverande på branschstrukturen. Under trycket av allt högre kostnader för denna politik skedde en omsvängning under senare delen av 1980-talet. Idag intar staten en mer tillbakadragen roll i det svenska omställningssystemet, där en större del av ansvaret har lagts på arbetsmarknadens parter. En fråga man kan ställa sig är emellertid om det nyligen införda statliga stödet till korttidsarbete ska tolkas som en tendens till återgång till en politik vars avsikt är att begränsa takten i strukturomvandlingen.

I jämförelse med omställningssystemen i andra EU-länder utmärker sig det svenska systemet, dels genom det stora inslaget av partsgemensamma lösningar, dels genom att vara mer inriktat på kvalitativa lösningar. Det senare innebär att individer som drabbas av uppsägningar kan förbättra sin anställningsbarhet genom att ta del av utbildningar inom systemet.

Genom att inrätta EGF-fonden har även EU blivit en spelare i omställningspolitiken. EGF-fonden kan aktiveras i samband med nedläggningar som orsakats av globalisering, digitalisering och automatisering, samt omställningen till en fossilfri ekonomi. Från svensk sida har man intagit en avvaktande hållning till EU:s initiativ och menat att omställning är något varje enskilt medlemsland har att hantera. Trots detta har Sverige i jämförelse med många andra EU länder tagit del av relativt omfattande bidrag från EGF-fonden.

5. Främjande av innovation efter nedläggningar

Som vi redan sett i kapitel 4 utgår den svenska omställningsmodellen från att kortsiktiga och direkta åtgärder hanteras av arbetsmarknadspolitiken medan näringspolitiken kommer in i ett något senare skede med insatser fokuserade på bland annat innovation och entreprenörskap. Samtidigt kommer ofta krav från drabbade regioner och kommuner på att staten ska agera i samband med en större nedläggning av ett arbetsställe.²⁷ Det innebär att det finns behov av att staten kan kunna fatta väl underbygga beslut kring vad som är lämpliga och kostnadseffektiva insatser för att främja innovation och entreprenörskap i samband med företagskriser och större nedläggningar.

I vår promemoria om innovation och entreprenörskap (Tillväxtanalys 2020c) adresserar vi några aspekter som är viktiga för staten att ha kunskap om för att kunna agera på ett ändamålsenligt sätt. Staten behöver kunskap om vilket utfall i form av innovation och entreprenörskap som kan förväntas efter större nedläggningar, samt vilka faktorer som påverkar dessa utfall. Det är även viktigt att utveckla kunskap om det befintliga omställningssystemet, där en stor del av ansvaret läggs på de kollektivavtalsreglerade trygghetsråden, och undersöka hur det påverkar utfallet i form av innovation och entreprenörskap. Vidare är det av betydelse att förstå hur statens "verktygslåda" ser ut i de här sammanhangen, det vill säga vilka insatser som är lämpliga. Slutligen behövs det kunskap om hur lagar och juridiska förfaranden kan påverka utfallet i form av innovationer och entreprenörskap.

5.1 Utrymme för statligt stöd av nyskapande innovationsprojekt

Staten har i princip ingen roll i att stötta uppsagda uppfinnare eller entreprenörer som i samband med att de förlorat jobbet bestämmer sig för att satsa på ett innovationsprojekt. Baserat på resultaten av vår studie drar vi dock slutsatsen att staten skulle kunna främja innovation även i det här skedet.

Omställningsorganisationerna erbjuder idag stöd till uppsagda som vill starta företag. De gör inte några särskilda insatser för att uppmuntra, stödja eller tillvarata innovativa idéer hos de uppsagda, men det affärsinriktade stödet kan i de flesta fall vara gott nog för dem som vill utveckla inkrementella innovationer. För den här typen av projekt finns det ofta privata investerare och tilltänka kunder som kan bidra till att utveckla innovationen. Däremot är omställningsorganisationernas stöd inte utformat för att stötta uppsagda uppfinnare med mer nyskapande idéer i en tidig utvecklingsfas. I den typen av projekt finns det inte bara behov av affärsmässigt stöd, utan även stöd för att utveckla och testa en helt ny teknologi eller produkt.

Den här typen av innovationsprojekt karaktäriseras av en hög grad av osäkerhet vilket medför att kostnaden för en privat investerare att skaffa sig ett investeringsunderlag i många fall överstiger kostnaden för själva investeringen. Av den anledningen kan det

²⁷ När ärtfabriken i Bjuv stängde 2016 framfördes exempelvis önskemål om en statlig finansiering på 40 miljoner för att etablera innovationsverksamhet i Bjuv.

finnas skäl för staten att stötta den här typen av projekt. Vidare utgör de uppsagda individerna som är mest sannolika att utveckla nyskapande innovationsprojekt även den grupp som på egen hand har enklast att skaffa sig en ny anställning. Om de påbörjar en ny anställning kort efter uppsägningen kan det innebära att nyskapande innovativa idéer går förlorade. Om de skulle misslyckas med sitt innovationsprojekt har de en god chans att finna en ny anställning längre fram.

Det är naturligtvis svårt, eller kanske till och med omöjligt, att i det individuella fallet avgöra om en individ kommer vara mest produktiv genom att utveckla ett innovationsprojekt i ett nystartat företag eller genom att ta en ny anställning. Att det trots detta kan vara motiverat med statliga innovationsstöd i en tidig fas av nedläggningen beror på att just nyskapande innovationer har visat sig kunna generera betydande ekonomiska värden och vara viktiga för att skapa en regional förnyelse. I stycket nedan för vi ett resonemang kring hur stöd skulle kunna utformas.

5.1.1 Utformning av statligt innovationsfrämjande i tidig fas

Vår bedömning är att det bör finnas två delar i ett statligt innovationsstöd. Den ena delen handlar om att tillhandahålla information som kan vara användbar för uppsagda uppfinnare och entreprenörer som vill initiera ett innovationsprojekt. Den andra delen handlar om statliga insatser i form av finansiering eller andra stöd för forskning och utveckling.

Information till uppsagda som vill satsa på nyskapande innovationer

En central del i informationsmaterialet bör vara att informera uppfinnare om förutsättningarna för att använda och utveckla immateriella rättigheter i samband med uppsägning. Immateriella rättigheter som patent skapar incitament för uppfinnare att spendera resurser på FoU, att uppfinna och att kommersialisera. Samtidigt tillfaller uppfinningar som görs inom ramen för en anställning arbetsgivaren mot en ersättning. Arbetsgivaren har även ett efterskydd som ger rätt till tidigare anställdas uppfinningar sex månader efter att de avslutat sin anställning. Den här typen av informationsmaterial kan vara av värde för såväl uppsagda som företaget som gör nedskärningen. En annan del av informationsmaterialet bör sammanställa uppdaterad information om vilka offentliga stöd som finns för innovationsprojekt samt vilka lärosäten eller andra kunskapsmiljöer i Sverige som kan vara relevanta att samverka med.

Att utveckla ett informationspaket riktat mot uppsagda som vill satsa på ett nyskapande innovationsprojekt torde vara ett billigt sätt för staten att uppmuntra och stötta den här typen av projekt.

Vid nedläggningar med hög innovationspotential kan de statliga innovationsstöden anpassas

Utifrån vår PM Tillväxtanalys (2020c) drar vi slutsatsen att nyskapande innovationsprojekt i spåren av stora företagsnedläggningar generellt sett är ovanliga. Sannolikheten för att den här typen av projekt uppstår ökar dock när det är många uppsagda inom forskning och utveckling.

Med tanke på att det finns befintliga offentliga innovationsstöd bör uppsagda i första hand hänvisas till dessa. Det kan dock vara befogat att göra undantag från den regeln vid omfattande nedläggningar med en betydande innovationspotential, det vill säga att det

handlar om ett stort antal uppsagda inom forskning och utveckling. Innovationsstöd i dessa fall bör rikta in sig på nyskapande innovationsprojekt i en tidig fas. En anledning är, som redan nämnts, att kostnaden för privata investerare att ta fram ett investeringsunderlag för den här typen av investeringar kan överstiga själva investeringen, vilket kan leda till en underfinansiering.

Vi tror det är viktigt att den här typen av anpassade utlysningar inte exkluderar aktörer som inte varit med om nedläggningen från att söka. Samtidigt visar en genomgång av litteraturen att det kan finnas vinster, sett till innovationsutfallet, av att hålla ihop framgångsrika grupper av uppfinnare efter en nedläggning. Stödet kan med fördel utformas på ett sätt som uppmuntrar samarbeten. Forskning pekar även mot att effekterna av statligt innovationsfrämjande ökar med ökad tillgång till högkvalificerad arbetskraft (Tillväxtanalys 2020c).

5.2 Staten kan stötta initiativ till innovation och regional förnyelse

I flera av de nedläggningar som vi studerat (Tillväxtanalys 2020c) så har det efter en inledande fas ofta tagits initiativ på regional och lokal nivå för att främja innovation, entreprenörskap och regional förnyelse. Ofta handlar det om att man vill ta tillvara de styrkeområden och potentiella tillväxtbanor som finns i regionen. Ett sådant exempel är "Food Valley of Sweden" som uppstod efter Findus nedläggning av ärtfabriken i Bjuv. Då var det privata aktörer som tog initiativ till projektet och staten som i slutändan stöttade projektet med en förhållandevis liten finansiering.

Vår uppfattning är att det här är en modell som kan vara relevant att applicera även vid framtida nedläggningar. Naturligtvis måste arbetet i Bjuv följas upp och utvärderas men tanken att det är privata aktörer som tar initiativ och driver förnyelsen, och att staten kan ge visst stöd, går i linje med resultaten av senare tids forskning kring bland annat smart specialisering. I projektet i Bjuv har staten varit representerad av Tillväxtverket, som agerat inom ramen för sitt nya uppdrag att stötta regioner som drabbas av stora varsel. En uppenbar fördel med Tillväxtverkets uppdrag är att det säkerställer att det finns en statlig aktör som har förutsättningar att över tid bygga kunskap kring innovationsfrämjande och regional förnyelse efter stora nedläggningar.

Vår studie (Tillväxtanalys 2020c) pekar på några aspekter som statliga aktörer bör beakta i relation till den här typen av satsningar. En aspekt är att staten idag genomför en rad generella satsningar på regional förnyelse, bland annat genom det regionala utvecklingsuppdraget och strategierna för smart specialisering. Ett problem som uppstått i samband med detta, är att det inte varit möjligt att ställa om eller anpassa pågående insatser om det sker en nedläggning. Här ser vi en utvecklingspotential i förbättrad koordinering mellan insatserna för att stötta vid stora varsel och det regionala utvecklingsarbetet.

5.3 Möjlighet att utveckla lagstiftning och juridiska förfaranden

Utöver de direkta statliga åtgärderna i samband med större företagsnedläggningar kan staten även förbättra förutsättningarna för innovation och entreprenörskap genom att utforma ändamålsenliga lagar och juridiska förfaranden. Utmaningen från ett

lagstiftande perspektiv är att hitta en balans som innebär att etablerade företag upplever att de har ett gott skydd för sina företagshemligheter samtidigt som det finns goda möjligheter för individen att röra sig på arbetsmarknaden, starta företag och uppfinna. En generell slutsats som vi drar i vår studie är att kunskapsläget om hur juridiska förfaranden påverkar utfallet av företagsnedläggningar är relativt begränsat.

Vår genomgång och analys av lagar och juridiska förfaranden visar att det har tagits vissa steg de senaste åren som gynnar uppsagda uppfinnare och entreprenörer. Mer specifikt handlar det om en ändring i lagen om företagshemligheter som infördes 2018 och som förtydligar att arbetstagares personliga skicklighet och egna erfarenheter inte är företagshemligheter. Samtidigt finns det andra lagar och juridiska förfaranden som skyddar etablerade bolags företagshemligheter och *know-how*. Det handlar exempelvis om regleringen av konkurrensklausuler, tiden för arbetsgivarens efterskydd samt förutsättningarna för kapitalsvaga aktörer att ge sig in i patenttvister med kapitalstarka företag. Lagstiftningen behöver därför utformas så att en lämplig avvägning kan göras mellan bolags företagshemligheter och uppfinnares och entreprenörers möjligheter att nyttja innovativa idéer.

5.4 Avslutande kommentarer

I vissa fall kan det finnas anledning för staten att stödja lokala initiativ för innovationer vid större företagsnedläggningar. Det handlar främst om att tillhandahålla information som kan vara användbar för uppsagda uppfinnare och entreprenörer som vill initiera ett innovationsprojekt. Det kan också handla om statliga insatser i form av finansiering eller annat stöd för forskning och utveckling. Det bör påpekas att stödet för innovationer handlar om en liten andel av företagsnedläggningar som har högt forsknings- och utvecklingsinnehåll.

6. Lärdomar från Tillväxtverkets omställningsuppdrag

Som vi sett i kapitel 4 har statens roll i samband med omställning successivt omvandlats till att stödja och komplettera omställningsåtgärder som finansieras och organiseras av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal har arbetsmarknadens parter skapat självständiga trygghetsråd som erbjuder olika former av stöd till anställda som förlorat jobbet.

Det kan alltid diskuteras om statens kompletterande roll kan utvecklas. Ett exempel på ett initiativ för att utveckla statens stödjande roll är Tillväxtverkets uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet, det så kallade omställningsuppdraget (Näringsdepartementet 2017). Uppdraget löpte under tiden februari 2017 till och med utgången av 2018.²⁸ Regeringen pekar i uppdragsbeskrivningen på att flera statliga myndigheter berörs vid varsel och omställning i näringslivet. Ett av syftena med uppdraget är att identifiera eventuella utvecklingsområden för att statliga stöd bättre ska kunna samordnas så att de tillsammans bidrar till individers omställning och regioners långsiktiga konkurrenskraft (Näringsdepartementet 2017 s.3).

6.1 Inte bara staten spelar en roll vid omställning

Tillväxtverkets uppdrag kan ses utifrån perspektivet att det inte bara är staten som spelar en roll vid omställning. Även regioner och kommuner arbetar för att lindra effekterna vid en större nedläggning. Tillväxtverkets uppdrag går ut på att stödja regioner och kommuner som drabbas av större varsel, samt att verka för ökad samordning mellan myndigheter på såväl nationell nivå som regional och kommunal nivå. Enligt Näringsdepartementet var det händelser i omvärlden och den kontinuerliga dialogen med regionerna som styrde utformningen av uppdraget. Det har över tid funnits olika bevekelsegrunder för hur varsel och omställningar har hanterats och det fanns, enligt Näringsdepartementet, ett behov av en "samordnande kraft" som även hade mandat. Det som saknades utifrån ett företags- och näringslivsperspektiv var ett liknande transparent system som för individer i en situation med varsel och omställning (Tillväxtanalys 2021).

Tillväxtverket skulle inom ramen för de operativa insatserna i uppdraget bidra med bland annat:

- kunskap genom till exempel analyser och de erfarenheter som gjorts vid tidigare strukturomvandlingar samt den generella kompetensen inom tillväxt- och näringslivsfrågor som fanns inom Tillväxtverket
- finansiering genom till exempel de ordinarie möjligheter för finansiering som finns vid Tillväxtverket eller förmedling av kontakter till relevanta finansieringskällor
- nätverk, det vill säga verka genom att till exempel samordna och förmedla kontakter till andra statliga myndigheter och andra relevanta aktörer.

²⁸ Regeringen har senare förlängt uppdraget till Tillväxtverket. Regeringen beslutade 2020-11-19 att ge Tillväxtverket i uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning till och med 31 december 2021.

6.2 Tillväxtverkets egna slutsatser av sitt uppdrag

En slutsats som Tillväxtverket kunde dra från uppdraget var att det utifrån tillgängliga data är svårt att förutsäga och förvarna om sysselsättningskriser på lokal nivå (Tillväxtverket 2019). Det innebär att besked om större varsel och nedläggningar i regel kommer överraskande. Omställningsuppdraget visar också, enligt Tillväxtverket, att det finns en tröghet när det gäller att ställa om i pågående arbete och befintliga stöd som är riktade mot näringslivsutveckling. Det leder därmed till utmaningar för det offentliga att försöka lindra effekterna av större nedläggningar, dels beroende på att det saknas förberedelsestid för att planera åtgärder, dels beroende på att det finns en tröghet i att ställa om befintliga insatser som kan få genomslag lokalt.²⁹

En andra slutsats är att kommunernas och regionernas insatser behöver hantera tre olika perspektiv. Individperspektivet, företags- och näringslivsperspektivet samt attraktiva miljö- och platsperspektivet. De tre olika perspektiven innebär målkonflikter. Ur ett kommunalt och regionalt perspektiv finns ett starkt intresse av att försöka behålla både arbetsplatsen och individerna på orten. Det kan i sin tur fördröja en nödvändig strukturomvandling, samt riskera att försämra individernas rörlighet.

En tredje slutsats är att det i princip helt saknas av ett nationellt system som kan initieras för att lindra effekterna av en större nedläggning eller neddragning för drabbade orter. Det finns ett väl inarbetat system riktat till de drabbade individerna som kan sättas in med kort varsel, men inget motsvarande system riktat mot drabbade orter, vilket innebär att drabbade kommuner och regioner i princip får börja från början vid en större nedläggning.³⁰

6.3 Iakttagelser från genomförandet av omställningsuppdraget

I vår delstudie (Tillväxtanalys 2021) redovisar vi resultaten från vår utvärdering av genomförandet av Tillväxtverkets omställningsuppdrag. En iakttagelse från utvärderingen är att det saknas en bakomliggande problemformulering för Tillväxtverkets uppdrag. Det är Tillväxtverkets egen skrivelse som ligger till grund för uppdraget. En tydlig problemformulering hade klaggjort på ett tydligare sätt vilket

²⁹ Med "insatser som kan få genomslag lokalt" menas här relativt breda insatser som i första hand regioner och kommuner har inflytande över. Det handlar om dimensionering av utbildningsplatser, hur regionala projektmedel fördelas, satsningar inom EU:s strukturfonder, olika typer av kommunala initiativ för utveckling, förbättrade pendlingsmöjligheter m.m. För exempel på kommunala initiativ vid omställning, se Tillväxtverkets information om omställningsguiden. Tillgänglig 2020-12-15 på: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide/exempel-pa-omstallningsarbeten.html>

³⁰ Som vi sett i kapitel 4 har den svenska staten inte någon framträdande och ledande roll vid större nedläggningar. Finland har däremot ett nationellt system där staten har en framträdande roll. I Finland kan Statsrådet ge en region eller bransch med akuta strukturomvandlingsproblem status som särskilt utsatta, (ÅRM-områden). Områden med plötslig strukturomvandling har allt sedan 2007 stöttats av statliga åtgärder. Syftet har varit att förhindra att orter som har upplevt massuppsägningar ska lamsläs och att arbetslösheten förlängs i onödan. Stödet har riktats till företagets och kommunernas investeringar samt till arbetsmarknadsåtgärder. Finska statens revisionsverk utvärderade systemet 2012 och fann att systemet i stort sett fungerat bra. Enligt utvärderingen skulle situationen sannolikt ha blivit värre på de drabbade orterna om systemet inte funnits. Ungefär 50 procent av finansieringen kommer från EU:s globaliseringsfond. Utvärderingen diskuterar om en helt nationell finansiering skulle vara att föredra för att skapa så snabba och flexibla åtgärder som möjligt. För mer information, se Statens revisionsverk (2012).

problem som uppdraget ska lösa samt skapat en tydligare grund för genomförandet och bedömningen av detsamma. En väl utarbetad programteori med tydliga och uppföljningsbara mål för uppdraget saknas och detta skapar svårigheter vid genomförandet, men i synnerhet vid uppföljning och utvärdering av insatsen, vilket påverkar möjligheterna att dra lärrika slutsatser inför framtida arbete av samma slag.

En andra iakttagelse är att det saknas uppföljningar och utvärderingar av uppdraget. Det innebär att det är svårt att värdera utfallet av uppdraget. Det innebär också att det råder brist på underlag som kan ligga till grund för eventuella justeringar i inriktningar och aktiviteter om uppdraget förlängs.

De lärdomar som Tillväxtanalys bedömer vara viktiga att implementera i kommande uppdrag av liknande karaktär är:

- Det behövs en väl utarbetad programteori för att skapa logisk struktur där det är tydligt hur insatserna bidrar till att uppfylla målen.
- En projektplan för det specifika uppdraget bör upprättas, även i det fall det ingår som en del i ett större projekt.
- Det krävs tydliga och uppföljningsbara mål för att projektet ska kunna styras samt utvärderas och följas upp.
- Omvärldsbevakning som täcker in relevanta delar bör utföras för att skapa en bra grund utifrån tidigare kunskap.
- Styrning inom uppdraget krävs, det vill säga förutsättningar, mål, process och förväntningar behöver klargöras för alla deltagare.
- Man bör förankra utveckling och test av metodstöd i deltagande organisationer, för att underlätta att det används och implementeras i verksamheter inom målgruppen.

6.4 Avslutande kommentarer

En slutsats från Tillväxtverkets uppdrag är att det är svårt att förutse en större nedläggning. Det gör att det är svårt för det offentliga att vara förberedda och vidta åtgärder i förebyggande syfte. En annan slutsats är att det är svårt att justera i de befintliga stödsystemen för regional tillväxt.

7. Reflektioner

Våra studier visar att det svenska omställningssystemet förefaller fungera relativt effektivt i jämförelse med andra länder. Vi kan inte se några uppenbara svagheter i det svenska omställningssystemet som behöver rättas till.

Den svenska näringspolitiken har efter erfarenheterna av 1970-talets överbrygningspolitik successivt utvecklats mot att hålla sig borta från olika typer av åtgärder för att rädda krisande företag. Istället är den svenska näringspolitiken mer framåtriktad i syfte att skapa allmänt goda villkor för näringslivets utveckling. Poängen med det svenska omställningssystemet är att det är utformat för att både ge friställda trygghet och stöd att hitta ett nytt jobb och gynna en positiv strukturomvandling.

Det svenska omställningssystemet är i hög grad inriktat på kvalitativa åtgärder. Individer som drabbas får stöd för vidareutbildning och blir därmed mer anställningsbara för jobb som är minst lika produktiva som de som de blivit uppsagda från. Vid en europeisk jämförelse är det inte självklart. Många länder har en näringspolitik som omfattar mer av stödåtgärder för företag som hamnar i svårigheter. Det kan röra sig om sänkta löner eller statliga stöd till korttidsarbete. Faran med en sådan politik är att stöden ges till företag som saknar långsiktig överlevnadsförmåga. Det kan därför motverka en nödvändig strukturomvandling och därmed skada den långsiktiga tillväxten i ländernas ekonomi.

Införandet av det nya permanenta systemet för stöd till korttidsarbete, som infördes i april 2020, är därför i någon mening en udda fågel i den svenska näringspolitiken. De nya bestämmelserna innebär att företag som hamnar i svårigheter på grund av externa faktorer kan ansöka om stöd oberoende av det allmänna konjunkturläget. Det återstår att se hur det nya systemet kommer att påverka strukturomvandlingen på längre sikt. Det finns skäl att särskilt följa, och så småningom utvärdera, vad det nya systemet för stöd till korttidsarbete kan innebära för svensk tillväxt och strukturomvandling.

Vi ser också att det finns vissa grupper av individer som i samband med friställningar inte omfattas av trygghetsavtalen, exempelvis sådana med tillfälliga eller tidsbegränsade anställningar. Dessa grupper, som utgör en växande andel på arbetsmarknaden, omfattas därmed inte av de stöd och de åtgärder som i denna rapport visat sig vara effektiva. De handlar främst om personer som ännu inte är riktigt etablerade på arbetsmarknaden, till stora delar ungdomar och utlandsfödda. I den överenskommelse som arbetsmarknadens parter slöt i december stärks dock de visstidsanställdas möjligheter att kunna ta del av åtgärder inom trygghetsavtalen.

Det är främst Arbetsförmedlingen som har ansvaret för individer som inte kunnat få en tydlig anknytning till arbetsmarknaden. Deras åtgärder kommer in betydligt senare i processen än omställningsorganisationernas. Vi bedömer att det finns skäl att särskilt uppmärksamma dessa grupper och analysera hur de kan få ett tillräckligt adekvat stöd för att deras chanser att få fäste på arbetsmarknaden ska öka.

Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (2020). *En moderniserad arbetsrätt*. SOU 2020:30.
- Boschma R, Eriksson R och Lindgren U (2009). How does labor mobility affect the performance of plants? The importance of relatedness and geographical proximity. *Journal of Economic Geography* 9(2): 169–190.
- Boschma R, Eriksson R och Lindgren U (2014). Labor market externalities and regional growth in Sweden. The importance of labor mobility between related industries. *Regional Studies*, 48(10), 1669-1690.
- Eliason M och Storrie D (2009). Does job loss shorten life? *Journal of Human Resources*, 44(2), 277–302.
- Eliasson K, Hansson P och Lindvert M (2012). Jobs and exposure to international trade within the service sector in Sweden. *The World Economy*, 35(5), 578–608.
- Eliasson K och Hansson P (2016). Are workers more vulnerable in tradable industries? *Review of World Economics*, 152(2), 283–320.
- Eliasson K, Haapanen M och Westerlund, O (2018). Regional concentration of university graduates: The role of high school grades and parental background. *European Urban and Regional Studies* 1–17.
- Eliasson K, Hansson P och Lindvert M (2021). Funktionell specialisering inom multinationella företag i svenskt näringsliv. *Ekonomisk Debatt*, 49(1), 28–42.
- Eriksson R, Hane-Weijman E och Henning M (2018). Sectoral and geographical mobility of workers after large establishment cutbacks or closures. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(5): 1071–1091.
- Erixon, L (2018). Den solidariska lönepolitikens betydelse för strukturomvandlingen och tillväxten i dagens Sverige – teori och belysningar. Uppsatsen är en reviderad och delvis uppdaterad version av ett kapitel med samma titel i *Lönebildning bortom NAIRU*, Tony Johansson (red.), rapport nr. 18 i projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige, 2015.
- European Commission (2018). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalisation Adjustment Fund (EGF). Brussels, 30.5.2018 COM (2018) 380.

European Commission (2019). Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Activities of the European Globalisation Adjustment Fund in 2017 and 2018. Brussels 16.9.2019 COM (2019) 415.

Finansdepartementet (2015). *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen. SOU 2015:101.

Greenaway D, Gullstrand J och Kneller R (2006)., Surviving globalisation. *Journal of International Economics*, 74(2), 264–277.

Hane-Weijman E, Eriksson R och Henning M (2018). Returning to work: regional determinants of re-employment after major redundancies. *Regional Studies*, 52(6), 768–780.

Hansson P och Lundberg L (1995). *Från basindustri till högteknologi? Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*. Stockholm: SNS förlag.

Industrins ekonomiska råd (2017). Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar. Stockholm.

Konjunkturinstitutet (2018). Remissvar på delbetänkandet Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete (SOU: 2018:66). Riksrevisionens dnr. 2018-136.

Kyvik Nordås H, Lodefalk M och Tang A (2019). Trade and jobs: a description of Swedish labor market dynamics. Örebro School of Business working paper 2/2019.

Långtidsutredningen (2015). SOU 2015:104.

Lundholm, E (2007). Are movers still the same? Characteristics of interregional migrants in Sweden 1970-2001. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(3), 336–348.

Melitz M (2003). The impact trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695–1725.

Neffke F, Otto A och Hidalgo C (2018). The mobility of displaced workers: How the local industry mix affects job search. *Journal of Urban Economics* 108, 124–140.

Nyström K (2018). Regional resilience to displacements, *Regional Studies*, 52(1), 4–22.

Näringsdepartementet (2017). Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet 2017-02-09. Näringsdepartementet N2017/01030/RTS.

Näringsdepartementet (2020). Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning 2020-11-19. Näringsdepartementet N2020/02808.

OECD (2013). OECD Employment Outlook 2013, Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). Back to work. Improving the re-employment prospects of displaced workers. Paris: OECD Publishing.

Puga, D (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science*, 50(1), 203–209.

Schön, L och Krantz O. (2012). Swedish historical national accounts 1560–2010. Lund papers in Economic History 123, Lund University.

Statens revisionsverk (2012) Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar. Tillgänglig [2021-03-25] på <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/12085156/stod-till-omraden-med-plotsliga-strukturomvandlingar-2-2012.pdf>.

Statskontoret (2000). Staten i omvandling 2000. Rapport 2000:15. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2005). Statsförvaltningens utveckling 1990–2005. Rapport 2005:32. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2019). Statsförvaltningen i korthet. Stockholm: Statskontoret.

Tillväxtanalys (2012). Globala värdekedjor och internationell konkurrenskraft. Tillväxtanalys WP/PM 2012:23.

Tillväxtanalys (2013). Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen. Working paper/PM 2013:25.

Tillväxtanalys (2018). Remissvar: Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete. Dnr. 2018/167.

Tillväxtanalys (2020a). Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön. PM 2020:05.

Tillväxtanalys (2020b). Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar – en analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv. PM 2020:11.

Tillväxtanalys (2020c). Innovation och entreprenörskap efter stora företagsnedläggningar. PM 2020:16.

Tillväxtanalys (2020d). Agglomerationsekonomier och regionala spridningseffekter. Rapport 2020:06.

Tillväxtanalys (2020e). Styrmedelsmix i pandemin. Rapport Dnr 2020/180.

Tillväxtanalys (2020f). Effekter av direktinvesteringar i svenskt näringsliv. Rapport 2020:03.

Tillväxtanalys (2021). Processutvärdering av Tillväxtverkets omställningsuppdrag. PM 2021:04

Tillväxtverket (2019). Slutrapport: Uppdrag att bistå vid varsel och omställning i näringslivet. N2017/01030/RTS.

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se