tillväxtanalys

En del av/ett underlag i projektet **Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?**

PM 2020:11

Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar

– En analys utifrån ett historiskt och internationellt perspektiv

STATENS ROLL I SAMBAND MED OMSTÄLLNING har successivt förändrats i Sverige. Den här studien visar att svensk omställningspolitik är unik i en internationell jämförelse med ett tydligt fokus på stöd för uppsagda. Staten har en kompletterande och understödjande roll i relation till arbetsmarknadens parter. Förändrad omställningspolitik i EU kan dock komma att påverka statens roll.

Dnr: 2020/060
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

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, analyserar och utvärderar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag för politikens utveckling. Myndigheten utvecklar även metoder för att utvärdera och analysera svensk tillväxtpolitik. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

Denna rapport är en del av ramprojektet ”Vilken är statens roll vid nedläggning av större arbetsplatser?”. Rapporten är skriven av Ola Bergström (Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet). Ismail Ouraich och Carl Wadell har varit Tillväxtanalys projektledare för rapporten.

Ett varmt tack till deltagarna i ramprojektets referensgrupp som har bidragit med värdefulla inspel: Fredrik Åkerlind (Näringsdepartementet), Caroline Söder (Trygghetsfonden TSL), Maria Olwaeus (Fackförbundet ST), Carina Lindfelt (Svenskt Näringsliv), Eva Wikström (Omställningsfonden) samt Pär Hansson (Tillväxtanalys).

Stockholm, 7 maj 2020

Peter Frykblom
Avdelningschef, Internationalisering och strukturomvandling
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning **7**

Summary **10**

1 Inledning **13**
1.1 Forskning om större nedläggningar och neddragningar 14
1.2 Syfte, tillvägagångsätt och struktur 16

2 Statens förändrade roll i samband med omställning **17**
2.1 Den solidariska lönepolitiken som utgångspunkt 17
2.2 1970-talet: Överbryggningspolitiken 18
2.2.1 Överbryggningspolitikens efterspel 20
2.2.2 Överbryggningspolitikens död och näringspolitikens omvandling 21
2.2.3 Uppdelning mellan närings- och arbetsmarknadspolitik 23
2.3 1990-talet: Staten som föregångare 24
2.3.1 Förändringar inom staten 25
2.3.2 Uppsägningar normaliseras och partsgemensamma lösningar 27
2.4 2000-talet: Omställning är partners ansvar 28
2.4.1 Telekomkrisen och företagens sociala ansvar 30
2.4.2 Omställningsavtal ersätter staten 32
2.4.3 Från cyklisk till permanent omställning 33
2.4.4 Finanskrisen 2008–2009: En kris där staten kompletterade omställningsorganisationerna 34
2.5 2010-talet: Staten fortsätter understödja och samverka 38
2.6 Varför har statens roll förändrats? 39

3 Svensk omställningspolitik i ett internationellt perspektiv **42**
3.1 Inledning 42
3.2 Att jämföra länders omställningspolitik 42
3.3 Statlig inblandning i omställning 44
3.3.1 Reglering av arbetsmarknaden 44
3.3.2 Lönebildning och partsrelationer 45
3.3.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 47
3.4 Åtgärder för omvandlingstryck i europeiska länder 49
3.4.1 Lönesänkning och prisanpassning 49
3.4.2 Kvantitativ anpassning 51
3.4.3 Kvalitativ anpassning 59
3.5 Vad kan vi lära oss av andra länder? 68
3.5.1 Varför tar staten en mer eller mindre aktiv roll? 71

4 Svensk omställningspolitik med stöd av EU? **74**
4.1 Bakgrund, användande och nya villkor för EGF 74
4.2 Orsaker till nedläggning och omvandlingstryck 77
4.3 Globalisering 78
4.3.1 Expansion av globala marknader 78
4.3.2 Globala värdekedjor och globala företagsstrukturer 80

4.3.3 Utländskt ägande ... 84
4.3.4 Handelskrig och ekonomiska sanktioner ... 85
4.4 Ny teknologi ... 87
4.5 Klimatomställning ... 91
4.5.1 Global uppvärmning och extrema väderförhållanden ... 91
4.5.2 Klimatpolitik ... 92
4.6 Vägval för staten ... 93

5 Avslutande diskussion ... 97

6 Referenser ... 99

Sammanfattning

Statens roll i samband med omställning efter stora nedläggningar och neddragningar har förändrats de senaste femtio åren. Vilken roll staten ska ta i framtiden är inte självklart. Syftet med denna studie är att belysa:

- hur har statens roll i samband med omställning förändrats över tid?
- hur hanteras omställning i andra europeiska länder?
- hur det svenska omställningssystemet kan anpassas till nya utmaningar som globalisering, ny teknologi och klimatförändringar?

Hur har statens roll i samband med omställning förändrats?

En central iakttagelse är att statens roll i samband med omställning successivt har omvandlats till att understödja 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. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder har utformats med hänsyn till parternas omställningsavtal, samtidigt som parterna har uppmanats av staten att skapa överenskommelser inom nya områden som inte täckts av parternas avtal. Statens roll har således förändrats i riktning mot att understödja, komplettera och samverka med parternas olika åtgärder för omställning.

Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling. EU-medlemskapets begränsningar av statens handlingsutrymme i samband med näringslivets omställning är en viktig förklaring. En annan möjlig förklaring är strukturomvandlingens förändrade karaktär där allt fler företag har erfarenhet av att säga upp anställda samtidigt som uppsägningar inte uppfattas som en krissituation på samma sätt som tidigare, utan som en möjlighet att omlokalisera arbetskraften till mer produktiva företag. Det har även blivit vanligare att tjänstebaserade eller kunskapsintensiva företag gör nedskärningar vilket medfört ett ökat behov av skräddarsydda omställningsinsatser för högkvalificerad arbetskraft, något decentraliserade omställningsorganisationer tycks kunna leverera på ett mer ändamålsenligt sätt än statliga aktörer.

Hur hanteras omställning i andra europeiska länder?

En internationell jämförelse visar att svensk omställningspolitik är unik. Inget annat land har en omställningspolitik med ett lika tydligt fokus på att erbjuda stöd till uppsagda för att komma till en ny sysselsättning. Även det faktum att arbetsmarknadens parter har en så betydande roll ter sig unikt. Jämförelsen visar att länder skiljer sig åt med avseende på hur mycket och på vilket sätt staten investerar i olika former av åtgärder för att understödja företagens anpassning samt för uppsagda att ta sig till ett nytt arbete. Det framkommer även att det finns fördelar och nackdelar med olika typer av åtgärder och att andra länder använder åtgärder som inte varit så vanliga i Sverige i och med stora nedläggningar och neddragningar. Det handlar exempelvis om lönesänkningar, tidigarelagd pensionering och korttidsarbete.

Samtidigt finns det vissa länder där statens insatser för att hantera konsekvenser av företagens nedskärningar är mycket begränsade. Det finns även exempel på länder där statens insatser framförallt är inriktade mot att bevara existerande industristrukturer. I flera länder pågår dock, liksom i Sverige, en process mot ökad decentralisering av

omställningspolitiken och en ökad involvering av arbetsmarknadens parter. Det finns inget givet svar på vilket som är det bästa sättet att bedriva omställningspolitik. Detta eftersom politiken är beroende av dominerande aktörers målsättningar, historiska händelser och landets ekonomiska struktur. Om omställningspolitiken ska förändras i någon riktning bör man således ta hänsyn till dessa förutsättningar.

Vad innebär EU:s reformerade globaliseringsfond?

Villkoren för att EU-länder ska kunna söka stöd till uppsagda från den Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekters (EGF eller globaliseringsfonden) håller på att ändras. Under den kommande budgetperioden 2021–2027 kommer det troligtvis att krävas att länder kan visa att en neddragning eller nedläggning orsakats av globalisering, införande av ny teknologi, såsom automatisering eller digitalisering eller omställning till ett fossilfritt samhälle.[1] Stöd från EGF kommer, på samma sätt som idag, även att förutsätta att den svenska regeringen godkänner ansökan och medfinansierar delar av de åtgärder som man söker medel för. Det blir därför upp till staten att avgöra vilka uppsägningstillfällen som ska vara berättigade till stöd samt vilken typ av åtgärder som staten ska medfinansiera.

Vår analys visar att det finns flera svårigheter förknippade med att urskilja orsakerna till ett företags beslut att säga upp medarbetare eller lägga ned en verksamhet. Orsakssambanden är ofta komplexa och det förekommer att flera faktorer samverkar. Att fördela statliga medel till uppsagda med utgångspunkt från, på förhand definierade orsaker, kan därför anses vara vanskligt. Därmed inte sagt att det inte finns tillfällen då staten kan urskilja att det är lämpligt att ansöka om medel från EGF. En möjlig linje skulle vara att Sverige endast söka medel från EGF om en nedläggning eller neddragning kan anses vara en direkt följd av EU:s politik.

I den mån stöd från EGF kan kombineras med det omställningsstöd som erbjuds i partsgemensamma kollektivavtal bör sådant stöd kunna beviljas. Samtidigt är de åtgärder som kan finansieras genom EGF inte alltid effektiva och det kan finnas behov av andra statliga åtgärder för att hantera näringslivets omställningsbehov. EGF-stödet är till exempel inte utformat för att hantera omedelbara och tillfälliga omvandlingstryck i form av produktionsstopp eller efterfrågeminskningar till följd av extrema väderförhållanden eller pandemier.

Vägval för svensk omställningspolitik

Studien pekar på flera möjliga framtida handlingsalternativ för omställningspolitiken. En återgång till 1970-talets omställningspolitik förefaller inte vara varken möjlig eller önskvärd. Ett alternativ är däremot att staten fortsätter ha en relativt begränsad roll och där merparten åtgärder organiseras och finansieras av arbetsmarknadens parter. Strategins framgång är dock beroende av hur relationerna mellan arbetsmarknadens parter utvecklas. Ett annat alternativ är att staten i större utsträckning än idag förlitar sig på marknadsmekanismer och lämnar över ansvaret till privata aktörer, liksom i andra länder. Med tanke på omställningspolitikens centrala roll för näringslivets konkurrenskraft, tillväxt och välfärdens utveckling, förefaller ett fullständigt överlämnande av omställningspolitiken medföra stora risker. Stora grupper av företag och anställda skulle exempelvis kunna lämnas utan stöd i samband med större kriser.

[1] Vid publicering av den här rapporten så har EU ej fattat beslut om de nya villkoren för globaliseringsfonden.

Ytterligare ett alternativ är att stärka statens roll som kompletterande aktör. Staten skulle då få ett utökat ansvar att säkerställa tillgången till relevanta åtgärder i de fall andra aktörer inte erbjuder det. Detta för att öka landets produktivitet, samhällets välstånd och en stabil tillväxt. Statens roll skulle då vara att skapa en balans mellan, och komplettera, de åtgärder som erbjuds inom ramen för partsgemensamma avtal och de åtgärder som exempelvis erbjuds inom ramen för EU:s globaliseringsfond.

Baserat på den historiska analysen, genomgången av forskningslitteraturen samt den internationella utblicken är vår slutsats att det svenska omställningssystemet fungerar relativt bra. Det finns således ingen uppenbar anledning att ändra den nuvarande modellen där en stor del av omställningsinsatserna arrangeras och finansieras av arbetsmarknadens parter. Staten bör fortsätta att understödja samverkan mellan parterna inom områden där åtgärder saknas eller där arbetsmarknadens parter ännu inte skapat partsgemensamma lösningar. Det kan till exempel röra sig om insatser i branscher eller sektorer där arbetsmarknadens parter inte har träffat omställningsavtal.

Som redan nämnts bör den svenska regeringen även överväga möjligheten att medverka till stöd från EGF under vissa förutsättningar, till exempel i samband med nedläggningar och större neddragningar som är tydligt associerade med EU-kommissionens beslut vad gäller till exempel handel, ekonomiska sanktioner och klimatomställning. En annan fråga för politiker att ta ställning till i framtiden är hur statens insatser i samband med omställning ska organiseras. I nuläget är statens ansvar för åtgärder i samband med omställning utspritt på flera myndigheter.

Summary

Over the past fifty years, the role of the state in connection with major workplace closures and workforce reductions has changed. However, what role the state will take in the future is not obvious. Therefore, the main objective of this report is to investigate:

- How has the role of the state in restructuring changed over time?
- How is restructuring managed in other European countries?
- How can the Swedish restructuring system be adapted to new challenges such as globalization, new technology, and climate change?

How has the role of the state in relation to restructuring changed?

A central observation is that the role of the state in conjunction with restructuring gradually has been transformed to support and complement restructuring measures financed and administrated by the social partners. Through the collective agreements, the social partners have created independent organizations, the so-called job security councils, offering transition support to dismissed workers. Within the Swedish context, the development of active labour market policies occurs within the framework of the collective agreements as instituted by the social partners. In addition, the government overtime has encouraged the social partners to extend the reach of the collective agreements to new uncovered areas. Thus, the role of the state evolved in the direction of supporting, supplementing and cooperating with the social partners instead of directly directing and implementing active labour market policies.

There are several possible explanations for this development. The first are the limitations that EU membership puts on the scope of the state's actions in order to maintain fairness and competitiveness of the EU common market. A second possible explanation relates to the changing nature of structural transformation. In recent years, layoffs has become more common but in the same time layoffs are not seen as crises in the same way as they used to be, but instead as an opportunity for the reallocation of the labour force to more productive activities. Moreover, owing to the gradual transformation towards a service- and knowledge-based economy the demand for restructuring measures tailored for highly skilled workers increased substantially in recent years. Hence, it is widely believed that the decentralized job security councils are better equipped to deliver these services in a more appropriate way, compared with the centralised governmental actors.

How do other European countries manage restructuring?

An international comparison with other European countries shows that the Swedish restructuring policy is unique. In no other country is there a restructuring policy with as clear and well-defined focus on offering support for redundant workers to new employment through a decentralised system based on the commitment of the social partners. The comparative analysis suggests quite a large spectrum of variation in terms of the state’s role in the restructuring policy. This can vary from frameworks where the state’s role is minimal and relies on free-market mechanisms to heavy state intervention where the aim is the maintenance of existing industrial structures. Moreover, in recent years, we observe that more countries are shifting towards a more decentralised system where the social partners are the primary drivers of the restructuring policy.

The analysis shows as well that there are advantages and disadvantages with different types of measures to manage restructuring as it is difficult to identify the best policy mix in

terms of active labour market policies. For instance, we have found that some measures have been used more commonly in other European countries compared to Sweden (e.g. wage cuts, early retirement and short-term work). A country's restructuring policy is dependent on the goals of the dominant actors, the historical context, and the needs of structural change in the economy. Hence, taking into considerations these preconditions is primordial in order to develop an effective restructuring policy.

What does the reform of the European Globalisation Fund mean?

Currently, the rules of eligibility to apply for financial support from the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) are under revision for the next budget period 2021-2027. The new rules will most probably require that countries provide strong evidence that a large downsizing or bankruptcy occurs due to globalization, technological disruptions, such as automation or digitization, or is part of the transformation towards a fossil-free society. Support from the fund will also in the future require that the Swedish government approves the application and co-finances parts of the measures directed to redundant workers. The government therefore has a role to decide which redundancies should be eligible for support and, if so, what type of measures to co-finance.

Our analysis shows that there are several difficulties associated with discerning the reasons for a company's decision to terminate employees or to close down a business. The causal relationships are often complex due to the presence of several factors at work simultaneously. Hence, the earmarking of state funds for financial aid to dismissed workers based on predefined causes is difficult. However, it may be possible to identify specific cases of restructuring where it is appropriate for the government to offer such support, for example if the closure or the dismissals occur due to EU policies.

In this context, applying for the financial support from the EGF ought to occur in combination with the restructuring measures provided by the social partners. However, in the case where the EGF measures are not effective, the state needs to support other measures to address the adaptation needs of businesses. A prime example where the EGF support is potentially ineffective is when dealing with immediate and short-term transformation pressures, such as production disruptions or demand reductions owing to extreme weather conditions or pandemics.

The Swedish restructuring policy: A way forward

The study points to several possible future policy options for the state in relation to restructuring and industrial change. A return to the transformation policies of the 1970s is neither possible nor desirable. An alternative is that the state continues in the already established direction, where the state gradually phases out its role in connection with restructuring, while the scope of measures organized and financed by the social partners is expanding. This strategy is, however, limited and dependent on development among the social partners. A third alternative is to rely more on market mechanisms where the private players manage the restructuring policy. However, and given the central role of restructuring policy for the competitiveness, growth and welfare of society, a complete surrender appears to entail major risks. An obvious risk is that large groups of companies and employees will be left without support in major crises.

Yet another alternative is to develop the role of the state as a complementary actor in relation to the social partners. In other words, the state would ensure the availability and access to relevant measures in the event that other actors fail to do so. These measures

must be in line with the goal of increasing productivity, societal prosperity and stable growth. This means that the role of the state is to strike a balance between complementing the measures offered under the joint agreements between the social partners and the measures offered, for example, by the EU globalization fund.

Based on the historical analysis, the review of the scientific literature, as well as the international outlook, we conclude that the Swedish restructuring system functions quite well. Consequently, there are no obvious reasons to change the current model where the social partners administer and finances a large part of the restructuring measures. The government should continue to support collaboration between the parties within areas where the social partners not yet have developed joint solutions. One such example could be efforts in sectors where the social partners have not yet reached an agreement.

As already mentioned, the Swedish government should also consider the possibility to apply for support from the EGF, under certain conditions. These can include for instances cases of major closures and workforce reductions that are clearly associated with decisions of the EU Commission regarding for example trade policy, economic sanctions and climate policy. Another issue to consider is how the state's efforts in connection with restructuring should be organized in the future. Currently, the state's arsenal in terms of restructuring policy is distributed across several authorities.

1 Inledning

Svensk ekonomi är i ständig förändring. Denna förändring är ett resultat av globalisering, teknikutveckling och föränderlig efterfrågan, som sammantaget skapar behov av kontinuerlig strukturomvandling. Klimatförändringar och omvandlingen mot ett fossilfritt samhälle kommer med stor sannolikhet bidra till strukturella förändringar i näringslivet. Näringslivets strukturomvandling innebär både att verksamheter tillkommer och försvinner. I denna omvandlingsprocess sker investeringar i ny teknik och etablering av nya arbetsställen. När verksamheter försvinner innebär det i många fall en omlokalisering av arbetskraft från mindre-, till mer produktiva arbetsställen. Sammantaget formar alla dessa pågående anpassningar, stora som små, ekonomins långsiktiga strukturomvandling. Även om större nedläggningar bara är ett av omvandlingens möjliga utfall, är det ofta just nedläggningarna eller större neddragningar som medför störst sociala kostnader och därmed skapar störst tryck på politiska åtgärder.

Det finns ingen vedertagen definition på vad som räknas som en stor nedläggning eller neddragning. Vad som räknas som stor kan vara beroende av hur många som sägs upp i förhållande till hur många som är anställda i företaget eller på den aktuella arbetsplatsen. I ett företag med 10 000 anställda är en uppsägning av 250 personer en relativt liten händelse. Men för en mindre ort med 25 000 invånare kan nedläggningen av en fabrik med 250 anställda vara en stor utmaning. En stor nedläggning eller neddragning definieras i den här rapporten som ett tillfälle där 250 eller fler anställda varslas om uppsägning.

Större neddragningar och nedläggningar är inte särskilt vanligt förekommande. Majoriteten av de som sägs upp och förlorar arbetet kommer från mindre varsel med omkring 5-10 anställda. Enligt EMCC, EU-kommissionens forskningsenhet för omställning, genomfördes ungefär 200 större nedläggningar och neddragningar där 250 eller fler varslats om uppsägning i Sverige under perioden 2002 och 2016, varav majoriteten genomfördes under finanskrisen 2008–2009. Antalet större nedläggningar och neddragningar varierar således över tid.

En viktig skillnad mellan mindre och större nedläggningar och neddragningar är den uppmärksamhet de får på såväl lokal som nationell nivå. Vid större varsel är det inte ovanligt med svarta tidningsrubriker om kris och oro för de anställda, kommunens, regionens eller landets utveckling. Större varsel ställer i många fall även krav på det offentligas handlingskraft. Arbetsgivare, medarbetare, fackliga företrädare, kommunala företrädare och medborgare förväntar sig inte sällan att staten eller andra offentliga aktörer ska ta ansvar. Den här typen av förväntningar ter sig särskilt vanliga i samband med kriser. Staten förväntas ibland spela en roll som den inte har och spelar ibland en roll som inte förväntas.

I samband med 1970-talets kriser var staten mer aktivt involverad i krisande företag. Sedan dess har statens roll i samband med omställning successivt avvecklats. Åtgärder för att hantera stöd för uppsagda organiseras och finansieras i allt högre grad av partsgemensamma omställningsorganisationer. Arbetsmarknadspolitikens har i allt större utsträckning inriktats mot de som står långt ifrån arbetsmarknaden och i mindre utsträckning de som förlorat sitt arbete. Statens roll har istället riktats mot att främja innovation, tillväxt och förnyelse snarare än att ta hand om de verksamheter och anställda som drabbats av strukturomvandlingens konsekvenser. Statens roll i samband med omställning har således förändrats sedan 1970-talet.

Under senare år har EU-kommissionen etablerat olika åtgärder för att understödja den europeiska industrins strukturomvandling, tillväxt och konkurrenskraft. I december 2006 inrättade EU-kommissionen den Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF), som syftade till att erbjuda stöd i form av framförallt utbildning till uppsagda medarbetare i samband med större nedläggningar och uppsägningar (Triomphe, 2008). I den långsiktiga budgeten för perioden 2021–2027 föreslog EU-kommissionen ett antal revideringar av fonden, inklusive en ökad budget och lägre tröskel för stöd. Motiveringen var att fonden skulle kunna ingripa ”ännu mer effektivt” för att stödja arbetare som förlorar sina jobb (European Commission, 2018a). Den reformerade fonden ska även kunna erbjuda stöd i samband med uppsägningar som orsakas av andra skäl än globalisering. Fonden ska kunna erbjuda stöd till personer som sagts upp som en följd av digitalisering och automatisering samt omställning mot en fossilfri ekonomi.(European Commission, 2018a).

Reformeringen av EGF skapar nya förutsättningar för svensk omställningspolitik. Eftersom villkoren för stödet utökas till tillfällen där minst 250 anställda sägs upp och med högre grad av medfinansiering från EU, kommer fler nedläggnings- och uppsägningstillfällen i Sverige kvalificera sig för stöd från EGF. För det andra, stödet från EGF förutsätter godkännande från den svenska regeringen, men eftersom omställningsåtgärder i samband med större varsel i Sverige främst arrangeras av arbetsmarknadens parter genom omställningsorganisationer, är det inte självklart hur ansökningar om stöd från EGF skall hanteras. För det tredje, eftersom stödet nu också kan erbjudas till anställda som sagts upp till följd av tekniska förändringar, såsom digitalisering och automatisering, och omställningen mot en fossilfri ekonomi, behöver regeringen kunna göra en bedömning av vid vilka tillfällen ansökningar om stöd ska godkännas och vilka åtgärder som då är lämpliga.

Det reformerade EU-stödet fungerar som ett komplement till de åtgärder som arrangeras av arbetsmarknadens parter genom omställningsorganisationer. Det finns därför anledning att undersöka närmare hur statens roll i samband med större nedläggningar och neddragningar kan utvecklas i gränslandet mellan EU-stöd och partsgemensamt omställningsstöd.

1.1 Forskning om större nedläggningar och neddragningar

Forskning om stora uppsägningar och nedläggningar är omfattande. Vid nästan varje tillfälle då ett företag läggs ned eller ett större antal anställda sägs upp initieras någon form av forskning eller utvärdering. Undersökningarna genomförs av olika aktörer, till exempel regionala myndigheter, omställningsorganisationer, kommuner, arbetstagarorganisationer eller enskilda forskare. Studierna fokuserar ofta på konsekvenserna för de uppsagda. Vanligtvis analyseras sysselsättningsgrad efter uppsägning, hur lång tid det tar för uppsagda att få en ny sysselsättning, huruvida den nya anställningen är tillsvidare eller visstid, deltid eller heltid, om den nya anställningen innebär pendling, förändrad inkomst eller perioder av arbetslöshet (för en översikt, se Finansdepartementet, 2008). Det är också relativt vanligt att analysera hur konsekvenserna skiljer sig åt mellan olika grupper, till exempel män, kvinnor, olika åldersgrupper, utlandsfödda, olika utbildningsnivå, tjänstemän och arbetare eller kombinationer av tillhörigheter.

En sammanställning av dessa studiers resultat visar att konsekvenserna för uppsagda är relativt likartade över tid. Studierna visar genomgående att uppsägning i de allra flesta fall leder till ett nytt jobb inom en relativt kort period (jfr Henning, 2020). Resultaten varierar något beroende av konjunkturläge, men i stora drag är sysselsättningsgraden omkring 80-

90 procent efter ett år. Utfallet varierar även mellan olika yrkes- och åldersgrupper, samt mellan män och kvinnor (Henning, 2020). Resultaten varierar dessutom mellan regioner (Eriksson, et.al., 2018). Generellt sett är det kortare omställningstid i storstadsregioner och något längre omställningstid på landsbygden (Andersson, et.al., 2018). Ett bra exempel på uppföljning är Andersson & Axelsson (2018) som studerade vad som hände med de anställda efter stängningen av AstraZenecas anläggning i Lund. Studien fokuserar på konsekvenserna för de uppsagda, deras sysselsättningsnivå, lokalisering och inkomst en tid efter uppsägningen, samt utvecklingen i den aktuella branschen. Studien visade att 89 procent av de tidigare anställda på AstraZeneca i Lund var sysselsatta ett år efter uppsägningen.

En annan grupp av studier fokuserar på orsaker till att företag läggs ned, flyttar eller reducerar antalet anställda. Ett exempel är en studie av nedläggningen av Ericssons fabrik i Söderhamn 2001 och Continentals däckfabrik i Gislaved 2002 (Isaksson, 2008). I båda fallen flyttades produktionen utomlands. Nedläggningarna analyserades som ett uttryck för tilltagande globalisering och ökande inslag av utländskt ägande i det svenska näringslivet. En annan grupp av studier fokuserar på anställdas reaktioner före och under företagsnedläggningar eller neddragningar (se till exempel Hansson & Wigblad, 2006; Häsänen, 2010; Stengård, et.al., 2015). Andra studier uppmärksammar anställdas reaktioner efter det att uppsägningar genomförts (exempelvis Isaksson & Johansson, 2001; Bergström & Arman, 2017).

Det förekommer också studier av företags och andra aktörers insatser i samband med nedläggning eller större neddragningar. Den här typen av studier är mindre orienterade mot de uppsagda individerna. Det handlar om relationer mellan parterna (Rydell, 2015) eller samverkan med externa aktörer som är involverade i att erbjuda stöd till uppsagda. Ett exempel är en utvärdering av insatser i samband med SAAB Automobile AB:s konkurs i Trollhättan 2011 (Västra Götalandsregionen, 2016). Utvärderingen betonar betydelsen av tidig förberedelse, samverkan mellan olika offentliga och privata aktörer på flera nivåer, och vikten av att koordinera insatser och roller för att undvika överlappning. Ett annat exempel är Länsstyrelsen i Östergötland, som tillsammans med Länsarbetsnämnden, SIF och LO, genomförde en utvärdering av tolv företags omställningsinsatser i samband med större neddragningar eller företagsnedläggningar i Östergötland under perioden 2001 - 2003 (Manninen, 2004). Det genomgående resultatet av den här typen av studier är att det finns oklarheter kring hur samverkan mellan företag, omställningsorganisationer och offentliga aktörer, som till exempel Arbetsförmedlingen, kommunen och regionala aktörer, ska organiseras.

Det förekommer däremot få studier som specifikt analyserar statens roll i samband med neddragningar och nedläggningar. Ett undantag är Skantze (2006) som på uppdrag av Institutet för tillväxtpolitiska studier genomförde en granskning av hur statens roll skiljer sig i samband med större nedläggningar i andra länder. Rapporten behandlar vilka processer som initierats, vilka aktörer som varit drivande och hur respektive ort utvecklats efter nedläggning av större företag i USA, Italien, Storbritannien, Tyskland och Sverige. Rapporten diskuterar också betydelsen av infrastruktursatsningar, modernisering av stadsmiljö, universitetens satsning på forskning och innovation och betydelsen av strategier för diversifiering av näringslivet. Enligt författaren finns det ett antal olika byggstenar, som är av betydelse för ett framgångsrikt förändringsarbete: politiska strategier och beslut, tillgång till finansiellt kapital, utbyggd infrastruktur, företagarmentalitet, kraftfullt ledarskap, nätverk med kreativa människor, kluster och livslångt lärande. Författaren drar slutsatsen att ”de olika byggstenarnas storlek och inbördes förhållande är dock unika i sitt

sammanhang”. Det finns däremot inga uppdaterade studier som diskuterar utvecklingen av statens roll i förhållande till EU:s stöd i samband med större nedläggningar och neddragningar.

1.2 Syfte, tillvägagångsätt och struktur

Syftet med denna rapport är att skapa en bättre förståelse för statens roll och ansvar i samband med större neddragningar och nedläggningar. Vidare är syftet att med utgångspunkt i svenska och internationella erfarenheter beskriva olika handlingsalternativ som står till buds för staten att agera i samband med större nedläggningar och neddragningar. Slutligen syftar rapporten även till att problematisera och analysera vad den Europeiska Globaliseringsfondens utökade möjligheter att ge stöd i samband med större nedläggningar och neddragningar innebär för svenskt omställningsarbete. Mer specifikt adresseras följande frågeställningar:

- hur har statens roll i samband med omställning förändrats över tid?
- hur hanteras omställning i andra europeiska länder?
- hur det svenska omställningssystemet kan anpassas till nya utmaningar som globalisering, ny teknologi och klimatförändringar?

För att besvara dessa frågor genomfördes en genomgång av dokumentation relaterad till statens roll och hur denna utvecklats under de senaste decennierna samt en beskrivning av dess nuvarande form och pågående utmaningar. Vidare undersöks statens roll i andra länder vilket erbjuder möjlighet att inhämta idéer och inspiration för nya eller alternativa handlingsstrategier. Den internationella utblicken bidrar även till en bättre förståelse för de specifikt svenska förutsättningarna och de avväganden som format statens nuvarande omställningspolitik.

Rapporten följer följande struktur. I kapitel två redogörs för hur statens roll i samband med omställning förändrats sedan strukturkriserna på 1970-talet. I kapitel tre jämförs svensk omställningspolitik med motsvarande i andra europeiska länder. I kapitel fyra diskuteras vad EU-kommissionens nya omställningsstöd innebär för svensk omställningspolitik med utgångspunkt från de faktorer som berättigar till stöd från den Europeiska globaliseringsfonden. I kapitel fem sammanfattas rapportens huvudsakliga lärdomar och avslutas med en diskussion om hur statens roll i samband med omställning kan utvecklas i framtiden.

2 Statens förändrade roll i samband med omställning

Statens roll i samband med omställning har förändrats de senaste 50 åren. Från att ha bidragit aktivt genom direkt stöd till krisande företag har staten tagit en mer tillbakadragen roll. I det här kapitlet redogörs för hur statens roll förändrats i samband med strukturomvandling sedan 1970-talet fram till slutet av 2010-talet. Det rör sig inte om någon radikal förändring vid en särskild tidpunkt. Statens roll förändras successivt och stegvis. Det är delvis en följd av ett allt mer begränsat handlingsutrymme i samband med EU-medlemskapet i mitten av 90-talet, som förutsatte budgetrestriktioner, en stabil penningpolitik och att Riksbanken säkerställt uppfyllandet av inflationsmålet. Förändringen är också en följd av ett institutionellt lärande baserat på utfall och erfarenheter av statens agerande vid nedläggningar och neddragningar i samband med flera betydande ekonomiska kriser.

2.1 Den solidariska lönepolitiken som utgångspunkt

Det svenska sättet att hantera omställning tar sin utgångspunkt i den solidariska lönepolitiken, vars svenska tappning utformades av LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rhen under 1950- och 1960-talen. Modellen bygger på fyra ekonomiska och politiska målsättningar: låg inflation, låg arbetslöshet, hög tillväxt och jämställda löner. 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 bransch de arbetade. På så sätt skulle rättvisa grunder för lönebildningen skapas. Men den solidariska lönepolitiken hade också viktiga strukturella konsekvenser. Företag som inte kunde hålla den överenskomna lönenivån slogs ut. Företag med hög produktivitet gynnades däremot eftersom deras ”teoretiska” marknadslöner hade varit högre än den solidariska lönen som var satt utifrån genomsnittlig konkurrenskraft inom industrin. På så sätt drev den solidariska lönepolitiken strukturomvandling i ekonomin genom att skapa ett omvandlingstryck på icke-produktiva företag.

Den solidariska lönepolitiken bidrog alltså till att icke-produktiva företag, som inte klarar av att konkurrera på sin marknad med den gemensamt definierade lönen, tvingades rationaliseras eller läggas ned, vilket genererade ett flöde av arbetskraft till mer produktiva företag i samband med varsel och nedläggningar. Detta förutsatte dock att det fanns ett trygghetssystem, som möjliggjorde att de som blev av med sitt arbete kunde upprätthålla sin inkomstnivå och få stöd medan de sökte sig till en ny sysselsättning.

Trygghetssystemet visade sig även vara viktigt av andra skäl. Om människor lämnas i arbetslöshet riskerade den solidariska lönepolitikens legitimitet och stabilitet att rubbas. Arbetslöshet utan inkomststöd innebär att den totala konsumtionen i ekonomin minskar, vilket i sin tur innebär att en tillfällig strukturkris förvärras och fördjupas till en lågkonjunktur. I Rhen och Meidners värld skulle staten ha till uppgift att erbjuda inkomst- och omställningstrygghet till de som drabbas av strukturomvandlingens krafter. Det handlade således om att kombinera behovet av anpassning och dynamik i ekonomin med behovet av stabila förutsättningar för individen. Det var utgångspunkten för statens roll i samband med omställning, att genom en aktiv arbetsmarknadspolitik skapa trygga förutsättningar för rörlighet på arbetsmarknaden.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och de olika arbetsmarknadsinstitutionerna (Arbetsförmedlingen, arbetsrätten och regleringen av parternas inbördes förhållanden)

utformades för att understödja de grundläggande principerna för den solidariska lönepolitiken. Arbetsförmedlingen har historiskt sett haft en viktig roll i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Den skapades inte enbart för att motverka de negativa sociala konsekvenserna av den strukturomvandling som är nödvändig för att uppnå samhälleliga målsättningar om högre välstånd och jämlik inkomstfördelning. Dess uppgift var också att understödja sådana processer.

Arbetsförmedlingen[2] leder, koordinerar och utvecklar arbetsmarknadsåtgärder i Sverige och fördelar statliga medel för detta ändamål. När de första arbetsförmedlingarna öppnades i början av 1900-talet beslutades att representanter från arbetsgivare och arbetstagarorganisationer skulle sitta i Arbetsförmedlingens styrelse. Det blev senare regel att dessa arbetsförmedlingskontor skulle vara neutrala till arbetsmarknadsrelaterade konflikter. Arbetsförmedlingskontoren har därför alltid stått utanför tvister och konflikter på arbetsmarknaden. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har också tillsammans byggt upp det arbetsmarknadspolitiska system som existerar idag. I praktiken har arbetsmarknadens parter nominerat representanter för den tidigare arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Staten, genom regeringen, har sedan – i princip utan undantag – utsett styrelsens medlemmar enligt parternas rekommendationer. Detta system förändrades däremot när arbetsgivarorganisationen (dåvarande SAF) under 1980-talet beslutade sig för att dra sig ur arbetsmarknadsstyrelsen. Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) menade att särintressen inte borde delta i statliga myndigheters beslutsprocesser. De borde istället ha en rådgivande roll.

Arbetsförmedlingens och därmed också statens roll i samband med strukturomvandling har sedan dess förändrats. Men förändringarna inleddes inte i samband med parternas avhopp från Arbetsmarknadsstyrelsen. För att förstå statens förändrade roll i samband med strukturomvandling behöver vi gå tillbaka i historien till erfarenheterna av krishantering under 1970-talet.

2.2 1970-talet: Överbryggningspolitiken

Efterkrigstiden karaktäriserades av en stabil tillväxt i den svenska ekonomin, delvis som en följd av återuppbyggandet av det krigshärjade Europa. Under slutet av 1960-talet och inledningen av 1970-talet syntes däremot tecken på avtagande ekonomisk tillväxt i vissa branscher. Det var särskilt tydligt inom den svenska textilindustrin, som under kriget varit skyddad av tullar för att säkerställa inhemsk produktion. Svenska textilföretag hade lönsamhetsproblem och hade svårt att stå sig gentemot konkurrensen från låglöneländer. Den solidariska lönepolitiken spelade i det här sammanhanget en viktig roll. De centralt överenskomna lönehöjningarna bidrog till ett kostnadsomvandlingstryck, vilket verkade negativt på de svenska företagens konkurrenskraft. För att begränsa importen från låglöneländer infördes visserligen vissa kvantitativa begränsningar av handeln (kvoteringar och licenstvång). Trots dessa åtgärder fortsatte den inhemska produktionen att minska (Carlsson, et.al., 1981). Liknande förutsättningar gällde i andra branscher, som stålindustrin och varvsindustrin (för en utförlig beskrivning, se Schein, 2007:437).

I samband med oljekrisen 1974 förvärrades situationen. Efterfrågan stagnerade, priserna föll och det många industrier hade överskottskapacitet. Som ett sätt att överbrygga, vad som uppfattades som en tillfällig konjunkturnedgång, tog staten över ägandet i ett antal krisande företag genom det statliga koncernbolaget Statsföretag AB. Under åren 1975 –

[2] Den 1:a januari 2008 ändrade Arbetsmarknadsverket namn till Arbetsförmedlingen.

1982 gjordes mycket omfattande stödinsatser i krisdrabbade företag och branscher. Statsföretag AB expanderade och nya statligt ägda företag bildades, till exempel SSAB och Svenska varv.

Tanken var att de krisande företagen genom omorganisering och moderna ledningsmetoder skulle utvecklas så att de återigen skulle kunna blomstra när väl konjunkturen vände. Problemet var att så inte skedde. Kostnaderna för krisinsatser blev överväldigande. De sammanlagda nettokostnaderna – som är ett mått på de statsfinansiella kostnaderna för utbetalda bidrag, lån, garantier och aktiekapital – under budgetåren 1975/76–1982/83 uppgick till 60.6 miljarder kronor (i 1986 års penningvärde) (Regeringens proposition, 1986).[3] Staten såg sig senare tvungen att lägga ned majoriteten av de statsägda företagen.

I mitten av 1970-talet tog också staten initiativ till en ny form av reglering av arbetsmarknaden genom införandet av tre olika lagar. Två av dessa var Lagen om anställningsskydd (LAS) (1974), och Medbestämmandelagen (MBL) (1975). Dessa lagar utgjorde en vändpunkt i den svenska arbetsmarknadens historia, eftersom de införde en grundläggande begränsning i arbetsgivarens frihet att leda och fördela arbetet och innebar en avvikelse från traditionen att reglera arbetsmarknaden via kollektivavtal.

Den tredje lag som infördes 1974 var Lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (SFS 1974:13). Denna lag gav staten en roll i samband med större neddragningar och nedläggningar. Lagen innebär att en arbetsgivare som avser att säga upp personal är skyldig att meddela Arbetsförmedlingen (varsla) om minst fem anställda berörs av inskränkningen. Arbetsgivaren var därmed skyldig att informera Arbetsförmedlingen om planerade uppsägningar och orsaken därtill. Införandet av lagen hade två huvudsakliga syften. Å ena sidan att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Å andra sidan att främja nödvändig övergång till nya arbeten. Arbetsgivarens skyldighet att informera Arbetsförmedlingen om framtida uppsägningar var tänkt att erbjuda Arbetsförmedlingen tid att förbereda åtgärder så att omställningen skulle kunna stödjas på ett effektivt sätt som möjligt, till exempel genom att förbereda utbildning, rådgivning och praktikplatser till de uppsagda. Förarbetena till lagstiftningen pekade också på värdet av statistik avseende antalet varsel, som en del av bedömningen av läget på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen tilldelades därför uppgiften att insamla och bearbeta statistik om varsel och därigenom bidra med tidiga signaler om utvecklingen på arbetsmarknaden.

Införandet av de så kallade Åhman-lagarna innebar en förstärkning av anställningsskyddet, starkare fackligt inflytande i arbetsgivarens beslutsfattande och ett säkerställande att staten, genom Arbetsförmedlingen, skulle få information om arbetsgivarens beslut. Signalen var tydlig. Arbetstagarna skulle ha mer inflytande i näringslivets beslutsfattande. Tajmingen kan däremot betraktas som olycklig. Åhman-lagarna infördes samtidigt som den pågående oljekrisen. Allt fler företag drabbades av olönsamhet. Det rådde osäkerhet om hur de nya lagarna skulle tolkas och tillämpas. Resultatet blev att företagen försökte undvika rättslig osäkerhet i största möjligaste mån, vilket innebar att man sökte andra vägar än att varsla och säga upp medarbetare. I det sammanhanget framstod möjligheten att få tillgång till någon form av statligt stöd som ett attraktivt alternativ. På så sätt skulle man kunna överleva krisen utan uppsägningar.

[3] Det motsvarar ungefär 126,7 miljarder SEK, i 2019 års penningvärde (jfr Edvinsson, et.al., 2011).

2.2.1 Överbryggningspolitikens efterspel

I en utredning av industristödspolitiken under 1970-talet och inledningen av 1980-talet beskrivs krisens förlopp och konsekvenser utförligt. Framförallt analyseras omfattningen och konsekvenserna av industristödspolitiken i närmare detalj (se Carlsson, et.al., 1981). Utvärderingen drog slutsatsen att problemen i flera av de svenska basnäringarna var av långsiktig karaktär och att de i hög grad hängde samman med den internationella utvecklingen. Enligt författarna tog det emellertid flera år innan insikterna om detta blev allmänt spridda. En orsak till den förda subventionspolitiken kan enligt utvärderingen ha varit att man från ”statens sida hade missbedömt den situation i vilken de krisdrabbade företagen har befunnit sig såtillvida att man underskattat de svårigheter, även på längre sikt, som den internationella konkurrensen medfört” (Carlsson, et.al., 1981).

Utvärderarens uppfattning, att ledande befattningshavare inte riktigt insåg eller förstod den förändrade omvärld som den svenska ekonomin och arbetsmarknaden befann sig i, kom att bli den dominerande förklaringsmodellen för överbryggningspolitikens misslyckande (se exempelvis Larsson, et al., 2014).[4] Man hade vant sig vid en ständig ekonomisk tillväxt och en låg arbetslöshet. Det fanns en övertro på att man med politiska medel och administrativ skicklighet skulle kunna föra de krisande företagen i hamn. Utifrån denna förklaringsmodell borde staten ha gjort en annan bedömning och inte tagit över de krisande företagen. Slutsatsen blev att statens roll snarare bör vara att understödja strukturomvandlingen i ekonomin, skapa goda förutsättningar för företagande och medverka till att medarbetare som sägs upp i krisande företag ska få stöd att hitta ny sysselsättning.

Men att ta hand om krisande företag var inte nödvändigtvis det enda syftet med det statliga övertagandet. Övertagandet grundade sig snarare i de målsättningar och idéer om inflytande, ägarskap och styrning av ekonomin inom socialdemokratin under 1960-talet (Larsson, et.al., 2014)[5]. Målsättningen var att skapa trygga och goda anställningsvillkor med medarbetarinflytande, vilket skulle säkerställas genom statligt ägande i näringslivet. Med detta syfte bildades 1970 ett statligt koncernbolag – Statsföretag AB – som skulle hålla samman den växande statliga företagsamheten. Företagets övergripande mål var att ”under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion”. Det fanns redan ett antal statligt ägda företag, men de rapporterade, enligt Larsson, et.al (2014) till olika statliga myndigheter. Bildandet av Statsföretag AB syftade till att skapa en mer effektiv samordning och styrning av de statsägda företagen.

Inledningsvis kunde Statsföretag AB uppvisa mycket goda resultat. Men i samband med oljekrisen blev situationen värre. Flera av de företag Statsföretag AB ägde uppvisade röda siffor. Eftersom Statsföretag AB hade den explicita målsättningen att skapa anställningstrygghet och goda arbetsvillkor är det ingen djärv tolkning att det var svårt för

[4] Möjligheten att bedöma krisande företags marknadsutsikter är en fråga som återkommer i debatten om statens roll i samband med större neddragningar och nedläggningar. Ifrågasättandet av möjligheten att göra sådana bedömningar var central i samband med omvandling av näringspolitiken under 1980-talet, vilket behandlas närmare i kommande avsnitt.

[5] Enligt Larsson, et.al., (2014) var den ekonomiska politik som mejslades fram av socialdemokraterna och LO under efterkrigstiden resultatet av en kompromiss inom arbetarrörelsen – mellan den mer vänsterradikala falangen som såg ökad planhushållning och statligt ägande som ett instrument för att skapa ekonomiska förutsättningar för ökat välstånd och den mer marknadsreformistiska delen av socialdemokratin som förespråkade ökad kontroll och styrning av det privata näringslivet. Staten skulle gå in som ägare i de branscher som ansågs utgöra naturliga monopol, bland annat vissa kommunikationer, tobaks- och spritindustrin samt de tunga basindustrierna (med företag som LKAB). Under framför allt 1950-talet fördes en debatt om vilka branscher som skulle kontrolleras eller ägas av offentliga intressen (Larsson, et.al., 2014).

företagsledningen att göra något annat än att fortsätta investeringarna och upprätthålla produktionen med förhoppningen att konjunkturen skulle vända. När nya företag signalerade att de hade lönsamhetsproblem var det svårt att inte också ta över ägandet även i dessa företag. Det fanns ju redan ”goda” exempel. Bildandet av Statsföretag AB innebar således att staten hade tillförskansat sig en metod och en struktur för att ta över ägandet i företag, som var svår att inte använda när nya företag på utsatta orter behövde hjälp. Syftet med Statsföretag AB var däremot inte att ta över krisande företag. Det bara blev så.

Med detta perspektiv framträder en alternativ förklaring till överbryggningspolitiken. Det handlar inte bara om en missbedömning av möjligheterna att rädda de krisande företagen. Att ta över ägandet i företag var i linje med regeringens ambitioner. Det fanns de som ville att staten skulle vara ägare. Ur detta perspektiv rörde det sig snarare om en missbedömning av hur målsättningen att öka det statliga ägandet i näringslivet bäst skulle kunna uppnås. Även om ledande befattningshavare trodde att konjunkturnedgången var tillfällig och att de krisande företagen inom en snar framtid skulle blomstra återigen och bidra till sysselsättning och välstånd, var det inte nödvändigtvis det bästa sättet att uppnå målet att förstatliga näringslivet. Om målet var att öka andelen statligt ägda företag hade det varit bättre att ta över framgångsrika vinstgivande företag, men det var svårare att genomföra. Varför skulle välfungerande privatägda företag förstatligas när de redan fungerade väl?

De krisande företagen blev således ett tillfälle att genomföra den förändring av ägarförhållandena i det svenska näringslivet som diskuterats inom socialdemokratin sedan inledningen av 1960-talet. Att administrera nedläggningen av de krisande företagen blev däremot dess viktigaste uppgift. Visionen att skapa trygga och goda anställningsvillkor med medarbetarinflytande blev aldrig verklighet. Resultatet blev snarare det motsatta. Idén om statligt ägande fick genomföras på annat sätt.[6] Överbryggningspolitiken byggde således på andra politiska målsättningar än att rädda företagen och undvika arbetslöshet. Krisen blev också ett sätt att kontrollera ägandet i näringslivet. Med överbryggningspolitiken fick staten däremot den otacksamma rollen att rationalisera och lägga ned olönsamma verksamheter. Den förda politiken stärkte således inte statens varumärke som arbetsgivare, snarare tvärtom.

2.2.2 Överbryggningspolitikens död och näringspolitikens omvandling

I en proposition som lades inför riksdagen 1987/88 omformuleras målen för näringspolitiken. Propositionen kan betraktas som en uppgörelse med 1970-talets överbryggningspolitik, samtidigt som en ny inriktning av politiken formuleras. Den nya näringspolitiken utformades med utgångspunkt från erfarenheterna från krisåren under 1970-talet och inledningen av 1980-talet.

I propositionen lyfter regeringen fram att krisinsatserna hade vissa positiva effekter, men ”nackdelarna ansågs vara övervägande”. Åtgärderna bidrog tillfälligt till att arbetslösheten ”hölls nere”, men på längre sikt kunde inte stödet förhindra personalminskningar.

[6] Förslaget om införande om löntagarfonder kan förstås i ljuset av detta skeende. Löntagarfonderna var ett uttryck för ett annat sätt att uppnå samma mål. Istället för att förstatliga genom direkt övertagande av hela företag skulle övertagandet genomföras successivt och på marknadsmässiga villkor genom att låta fonder, som kontrolleras av arbetarrörelsen, köpa aktier i börsnoterade företag. Arbetstagarnas maktövertagande av näringslivet blev på så sätt inte lika dramatiskt. Det framstod också som en bättre strategi, eftersom det innebar att investeringar gjordes i verksamheter som såg ut att ha en framtid. Istället för att investera i krisande företag skulle investeringar ske i friska och framgångsrika företag och kunde på så sätt bättre förvalta det kollektiva intresset. Det är möjligt att löntagarfondsdebatten hade haft ett helt annat utfall om staten inte hade tagit över de krisande företagen på 1970-talet.

Olönsamma verksamheter tilläts fortsätta och ägarna behövde inte ta de fulla konsekvenserna av de stora förlusterna. Framförallt skapade åtgärderna en osund relation mellan staten och näringslivet.

Förutom att åtgärderna var ineffektiva och kostsamma fanns det också en tröghet förknippad med det statliga åtagandet. Det var svårt att dra sig ur de åtaganden som staten bundit sig till. Regeringen hade således flera skäl att förhålla sig kritisk till den politik som fördes under 1970-talet.

Regeringen hade också mer principiella invändningar i den roll som staten åtagit sig i samband med överbryggningspolitiken som fick betydelse för näringspolitikens förändrade inriktning. En huvudsaklig invändning handlar om ifrågasättandet av möjligheten att förutse och planera marknadens utveckling och huruvida staten kan eller bör vara involverad i sådana bedömningar. Så här skriver exempelvis den dåvarande näringsminister Thage G Pettersson i propositionen[7]:

> *”Det är inte näringspolitikens roll att söka diktera utvecklingen genom att välja ut framtidsbranscher eller framtidsprodukter. Handlingsfriheten vad gäller beslut avseende internationellt beroende eller i övrigt beträffande genomförandet av politiska beslut är begränsade. [….] Erfarenheterna från 1970-talet har medfört att synen på planeringens möjligheter har modifierats. Såväl i samhället som i organisationer och företag har den förändrade synen på planering och styrbarhet av utvecklingsförlopp fått avsevärda konsekvenser. Begrepp som framtidsplanering, koncernplanering etc. har i dag fått en annan innebörd än tidigare. Nu diskuteras i första hand frågor om vilka förutsättningar som gäller för att möta och hantera framtidens hot och möjligheter. Begreppet framtidsplanering har fått en mer dynamisk innebörd. ”(Regeringens proposition, 1986, s. 21)*

Genom att ta över krisande företag hade staten tagit på sig en roll att göra en bedömning av företagens marknadsförutsättningar. Men detta visade sig, som sagt, vara svårt att genomföra. Näringsministern ger klara besked:

> *”Jag vill understryka att det aldrig - annat än i undantagsfall såsom av beredskaps-skäl - är statens uppgift att förutse och planera för produktionen av enstaka varor eller tjänster. Det har visat sig vara ytterst svårt att förutsäga marknadens utveckling, tekniska förändringar eller konsumenternas önskemål.”(Regeringens proposition 1986/87: 74, s. 22)*

Staten ska inte ställas i en sådan position att den skall behöva bedöma företagens livskraft. Enligt propositionen finns det andra intressenter som är bättre lämpade att göra sådana bedömningar och om någon uppfattar att ett krisande företaget har goda livsbetingelser, borde det finnas andra än staten som kan se det som en lönsam investering.

Ett skäl till industrikriserna ansågs vara att det inte fanns tillräckligt med investeringsvilligt kapital. Genom att avreglera kredit- och aktiemarknaderna skulle tillgången till kapital öka, som i sin tur skulle minska behovet av att staten skulle medverka till att rädda krisande företag. Denna hållning blev vägledande för den nya näringspolitiken. Nu utformades istället en ny roll för staten.

[7] Propositionen är central för förståelsen av utvecklingen av statens roll i samband med omställning fram till dagens datum. Men det är inte bara vad som sägs som är centralt. Det är också hur den nya politiken formuleras, vilka ord som används och vilka språkliga avvägningar som görs. Jag har därför valt att redovisa ett flertal citat ur propositionen.

2.2.3 Uppdelning mellan närings- och arbetsmarknadspolitik

I propositionen fastslogs att målet för näringspolitiken bör vara att ”åstadkomma en god långsiktig tillväxt inom näringslivet genom att främja förnyelse och omvandling inom industri- och tjänstesektorn och härigenom upprätthålla en god internationell konkurrenskraft” (Regeringens proposition, 1986). Den nya näringspolitiska doktrinen innebar en ny syn på statens roll i förhållande till näringslivet. Istället för defensiva åtgärder för att skydda företagen mot internationell konkurrens riktades uppmärksamheten mot offensiva insatser, som bidrar till förnyelse snarare än bevarande av etablerade produktionsanläggningar.

Strukturomvandling är oundvikligt och nödvändigt och betraktas som en naturlig del av näringslivets dynamik, som drivs av globalisering och ökad konkurrens. Företagen måste kunna genomföra nedskärningar för att vara konkurrenskraftiga på längre sikt. Näringspolitikens roll skall inte vara att begränsa strukturomvandlingen. Näringspolitikens roll skulle istället vara att skapa förutsättningar för att företagen att under eget ansvar utveckla och förverkliga ny verksamhet.

Den nya näringspolitiken innebar också att staten föreslås inta en ny roll i förhållande till större neddragningar och nedläggningar. I propositionen formulerar regeringen de ”principer för krisföretagsstöd”, som skulle vara vägledande för framtiden. Först och främst betonades vikten av att befästa avvecklingen av stödet till krisdrabbade företag. Andra former för sysselsättningsskapande insatser vid större industrikriser skulle tillämpas istället. I propositionen betonades att förmåga till omställning är av central betydelse för näringslivets konkurrenskraft. Olönsamma verksamheter måste kunna läggas ned eller förnyas för att resurser ska kunna föras över till växande sektorer. Statens roll skulle vara att understödja denna omvandlingsprocess, som kan vara svår för de som är berörda.

> *”En av näringspolitikens viktigaste uppgifter är att ge förutsättningarna för en strukturomvandling som ur samhällsekonomisk och social synpunkt bidrar till största möjliga välfärd.”(Regeringens proposition,1986, s.78)*

Istället för att rädda företag skulle statens industrikrispolitik inriktas till de människor som drabbas av strukturomvandlingens konsekvenser genom ett väl utbyggt socialt skyddsnät, som underlättar övergångar till nya näringar och ny sysselsättning och genom delaktighet från lokala samhällsföreträdare och arbetsmarknadens parter.

Den generella inriktningen var att staten skulle ta en mer avvaktande hållning, men det ansågs också finnas undantag. Endast vid riktigt stora neddragningar och nedläggningar i särskilt utsatta orter skulle staten kunna ta ett större ansvar. Men sådana insatser skulle föregås av noggrann prövning och värdering av de regionala och sysselsättningsmässiga problemen. Dessutom skulle åtgärderna anpassas till varje enskilt fall. Det här var ett tydligt avståndstagande från den tidigare politiken. Än viktigare var att propositionen föreslog en uppdelning mellan arbetsmarknadspolitik och näringspolitik. Kortsiktiga och direkta åtgärder i samband med företagskriser skulle vara arbetsmarknadspolitikens område, medan mer långsiktiga och tillväxtorienterade åtgärder skulle vara näringspolitikens område.

Vi kan konstatera att denna uppdelning mellan näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken fortfarande gäller. Men ett par år senare, närmare bestämt 1992, kom en ny kris, delvis som en följd av de åtgärder som införts för att hantera några av de problem som låg till grund för 1970-talets kriser. Den nya krisen blev däremot värre än någon hade kunnat föreställa sig.

2.3 1990-talet: Staten som föregångare

Avregleringarna av kredit-, aktie- och valutamarknaderna, som syftade till att skapa förutsättningar för kapital till investeringar i näringslivet, bidrog till en omfattande kris på fastighets- och finansmarknaden i inledningen av 1990-talet. Det finns olika uppfattningar om krisens orsaker. Syftet här är inte att redogöra för alla olika perspektiv. Den vanligaste uppfattningen är däremot att krisen grundades i den valutaspekulation som uppkom i kombination med fast kronkurs, skattesänkningar, samt en växande offentlig sektor, som gav upphov till sviktande offentliga finanser. Men valutaspekulationen var snarare den utlösande faktor som avslöjade de obalanser som byggts upp i näringslivet under lång tid (Schön, 2007).

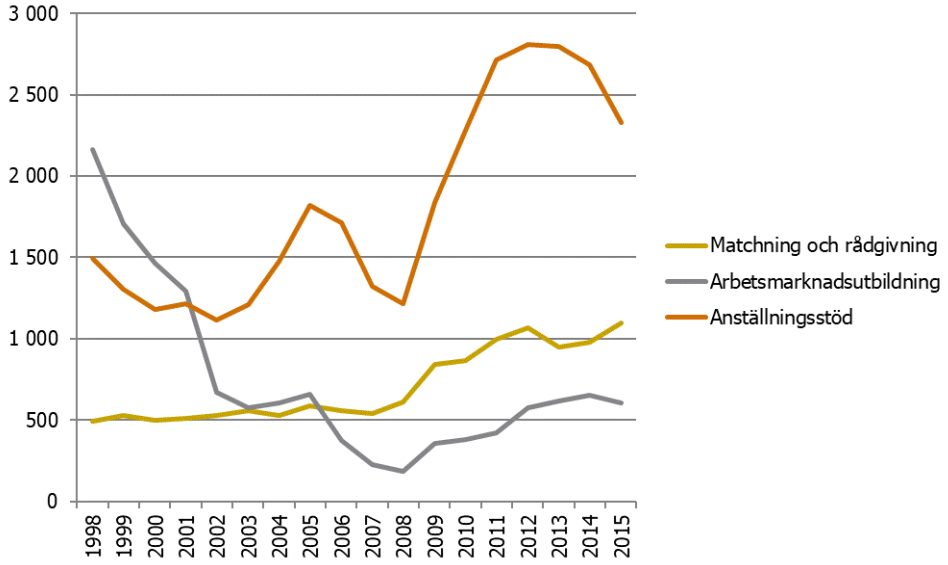
Krisen innebar att flera av de svenska bankerna fick omfattande kreditförluster och staten bidrog med 64 miljarder kronor i stöd via bankstödsnämnden. Bankerna kom att bli ägare till stora fastighetsportföljer via så kallade pantvårdsbolag. Den nya krispolitiken, att inte understödja krisande företag, kom därmed på skam. Det omfattande stödet till bankerna motiverades emellertid med att krisen annars hotat hela betalningsväsendet, vilket hade fått oöverskådliga effekter för hela samhället under lång tid.

Sverige genomgick den värsta makroekonomiska krisen sedan efterkrigstiden. BNP föll med 6 procent från en konjunkturtopp under första kvartalet 1990 till det första kvartalet 1993. Arbetslösheten var omkring 1,5 procent under perioden 1989-1990. Under 1993 uppgick den öppna arbetslösheten till 9 procent och nästan 4 procent av arbetskraften deltog i arbetsmarknadsåtgärder, vilket innebär att den totala arbetslösheten var nästan 14 procent.

Den ökande arbetslösheten under 1990-talet hanterades genom omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder, framförallt arbetsmarknadsutbildning. En utvärdering (DS 2000:38) visade att det fanns flera problem med utbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Ett problem var att utbildningsprogrammen användes som ett sätt att arbeta upp behörigheten för nya perioder av arbetslöshetsersättning. Ett annat problem var att arbetslösa deltog i arbetsmarknadsutbildning för att bli behöriga till studiemedel. Båda dessa problem innebar att arbetssökande valde att delta i utbildning trots att de inte var intresserade av eller motiverade av att tillgodogöra sig utbildningen (DS 2000:38). Utvärderingen påpekade också brister i utbildningens kvantitet och kvalitet, vilket kan ha påverkat deltagarnas förmåga att återföras till arbetsmarknaden negativt. För det första visade det sig vara svårt att på kort sikt rekrytera kvalificerade lärare, utveckla utbildningsplaner och investera i utbildningsinfrastruktur och lokaler. Det innebar att det var svårt att på expandera utbildningen utan att påverka dess kvalitet i negativ riktning. För det andra innebar den stora volymen att det var svårt för Arbetsförmedlingen att identifiera deltagare med rätt motivation. Omotiverade deltagare ansågs skapa svårigheter för lärare att utbilda dem som var motiverade (DS 2000:38).

Utvärderingens ifrågasättande av utbildningsinsatserna låg till grund för en omvandling av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Som kan utläsas av Figur 1 har utgifterna för arbetsmarknadsutbildning sedan av 1998 minskat, medan utgifterna för arbetsstimulerande åtgärder, som till exempel reducerade arbetsgivaravgifter eller stöd till särskilt utsatta grupper, stabiliserats. Arbetsmarknadsutbildning skulle erbjudas arbetssökande endast under särskilda omständigheter och om det fanns ett uttalat behov från arbetsgivare, inom vissa bristyrken och om det fanns ”flaskhalsar” på arbetsmarknaden.

Figur 1 Utgifter arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1998–2016, miljoner euro



Källa: OECD Stat

Staten har således blivit mer restriktiv med användningen av utbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument till fördel av åtgärder för att stimulera arbetsgivare att anställa särskilt utsatta grupper.

Tecken på återhämtning återfanns inte förrän i slutet av årtiondet. När efterfrågan på arbetskraft återkom i slutet av 1990-talet minskade arbetslösheten relativt snabbt (Carlén & Löfgren, 2009). Från och med 1997 minskade arbetslösheten kraftigt, samtidigt som antalet sysselsatta ökade, en återhämtning som drevs av en tydlig tillväxt i ekonomin. I slutet av 2002 hade arbetslösheten fallit till 4,9 procent.

2.3.1 Förändringar inom staten

Under 1990-talet genomfördes också omfattande förändringar av statens verksamheter, bland annat inom Försvarsmakten (på grund av det förändrade geopolitiska säkerhetsläget till följd av Berlinmurens fall 1989, se Bergström, 2008) och genom att statliga monopolmarknader (till exempel telekommunikation, järnvägar, post och energi) avreglerades, vilket också innebar att flera statliga myndigheter omvandlades till statligt ägda företag.

För att hantera de förändringar som förväntades tecknade parterna inom den statliga sektorn ett trygghetsavtal, vilket låg till grund för upprättande av Trygghetsstiftelsen 1990. Trygghetsstiftelsens uppdrag utformades efter en liknande modell som Trygghetsrådet, omställningsorganisationen för privata tjänstemän, som etablerades redan 1975. Det innebär att arbetsgivaren avsätter 0,3 procent av arbetskraftskostnaderna till en stiftelse, som sedan kan fördela resurser och åtgärder till statsanställda som varslats om uppsägning. Syftet med trygghetsstiftelsen beskrevs enligt följande: ”När en statsanställd blir uppsagd på grund av arbetsbrist är det Trygghetsstiftelsens uppgift att så långt som möjligt förhindra att han eller hon blir arbetslös” (Walter, 2015). I praktiken innebar det att erbjuda rådgivning och stöd till anställda som varslats om uppsägning. I vissa fall kunde Trygghetsstiftelsen också erbjuda utbildningsinsatser (för en fördjupad analys av omställningsavtalens tillkomst, se Walter, 2015).

I Regeringens proposition 2009/10:175, ”Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt”, formuleras inriktningen för hantering av personal i samband med avveckling av statliga myndigheter enligt följande:

> *”Den personal som blir berörd av en förändring ska bemötas med omtanke och respekt. Att bli föremål för en förändring som kan leda till en uppsägning kan vara omvälvande. Målet i det statliga trygghetssystemet, där Trygghetsstiftelsen är en viktig aktör, är att så långt möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd blir arbetslös till följd av arbetsbrist eller till följd av att arbetstagaren i samband med omlokalisering väljer att inte följa med till den nya orten. Hur respektive myndighet agerar får betydelse för hur staten uppfattas som helhet.” (Regeringens proposition, 2009/10:175)*

Genom att ta väl hand om anställda påverkas således medborgarnas uppfattning om staten, både som arbetsgivare och myndighetsutövare. Bildandet av Trygghetsstiftelsen var således ett sätt för staten att föregå med gott exempel. Den trygghet som ofta förknippas med att vara statligt anställd omvandlades från att ha en livslång anställning till att få en trygghet i omställning till ny sysselsättning. Omvandlingen av statliga myndigheter till statliga företag under 1990-talet fyllde delvis samma funktion. Det blev ett tillfälle för staten att vara föregångare för företag i andra branscher för hur omställning kunde hanteras.

Som en följd av EU-inträdet och avregleringen av statliga monopolmarknader genomförde de tidigare statliga monopolföretagen omfattande förändringar under 1990-talet. Posten minskade exempelvis antalet anställda med 40 000 personer och Telia avvecklade cirka 20 000 anställda under en 15 årsperiod. Motsvarande förändringar genomfördes på Vattenfall och SJ, men inte i lika stor omfattning. Telias omställning började inte särskilt bra. I inledningen av 1990-talet genomförde Televerket uppsägningar för första gången i företagets historia. Målsättningen var att ta ansvar för de uppsagda medarbetarna genom att upprätta särskilda utvecklingsenheter. I dessa utvecklingsenheter skulle de övertaliga få tillgång till utbildningsinsatser och stöd medan de successivt slussades ut till nytt arbete eller omplacerades till andra tjänster inom företaget. Resultatet av dessa insatser var begränsade. Trots de goda ambitionerna skapade insatserna konflikt med arbetstagarorganisationerna och flera fall gick till arbetsdomstolen, där arbetsgivaren förlorade. I nästa våg av förändringar som inleddes omkring 1995 beslutade sig arbetsgivaren därför för att inte upprepa samma misstag. Genom ett övergripande omställningsavtal skulle arbetsgivaren visa att man kunde ta ett socialt ansvar för sina medarbetare.

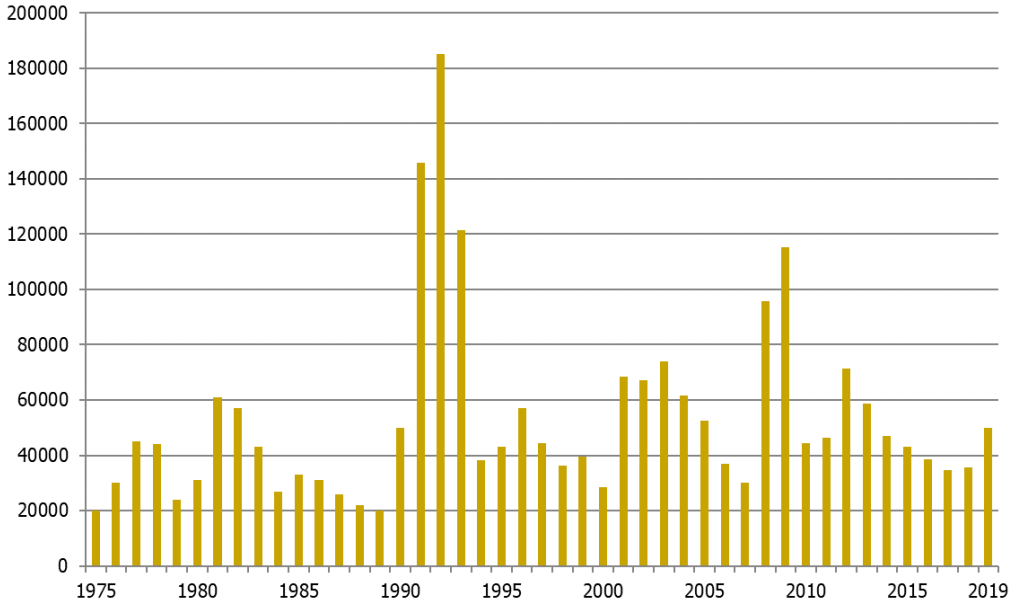
Resultatet blev ett omfattande och generöst omställningsprogram som innebar att övertaliga medarbetare erbjöds stöd för omställning till ny sysselsättning inom eller utanför företaget under en period av tre år. Insatsen är troligtvis det enskilt mest omfattande omställningsprogrammet i svensk omställningshistoria. Omkring 6000 medarbetare slussades genom Telias omställningsprogram, varav cirka 3500 övergick till ny sysselsättning utanför företaget. Omställningsprogrammet gjorde Telia till en föregångare på svensk arbetsmarknad och de metoder och erfarenheter som utvecklades inom företaget spreds till andra företag både inom och utanför den statliga sektorn. Telia hade visat att det gick att teckna lokala omställningsavtal och att arbetsgivare kunde ta ansvar för uppsagda medarbetare utan ingripande av Arbetsförmedlingen, vilket minskade trycket på den offentliga ekonomin. Liknande avtal tecknades inom andra statliga bolag: Vattenfall AB

och Posten AB. De statligt ägda företagen bidrog således till att visa vägen för andra företag om hur de skulle kunna ta ansvar i samband med omställning.

2.3.2 Uppsägningar normaliseras och partsgemensamma lösningar

En konsekvens av 90-talskrisen var att uppsägningar normaliserades. Sett över en 40-årsperiod var det årliga antalet varsel om uppsägning betydligt högre under perioden efter än perioden före 1990 (Figur 2). Detta kan ses som ett paradigmskifte. Uppsägning blev något som allt fler företag och anställda varit med om. Mellan åren 1990 till 1994 sades fler personer upp än vad som hade gjorts sedan 1975. En jämförelse av varselstatistiken före och efter 90-talskrisen visar också att typen av varsel förändrades. Den relativa andelen nedläggningar av arbetsplatser minskade till fördel för en ökad andel minskningar av antalet anställda. Det är svårt att med säkerhet säga något om vad som ligger bakom detta skifte. En möjlig förklaring är en ökad tendens bland arbetsmarknadens parter att teckna kollektivavtal som gör det möjligt för arbetsgivare att använda andra kriterier för att välja ut övertaliga för uppsägning än vad som krävs av lagen om anställningsskydd. Överenskommelser mellan partnerna och tecknandet av lokala omställningsavtal gjorde det möjligt att rationalisera produktionen och successivt reducera antalet anställda utan att behöva stänga hela arbetsplatsen.

Figur 2 Antal varslade om uppsägning per år, 1975-2019[8]



Källa: Arbetsförmedlingen

I detta ljus framstår de omfattande varslen i inledningen av 1990-talet som ett ”sanningens ögonblick” för den svenska arbetsmarknadslagstiftningen. Det var den första gången sedan dess införande 1974 som den testades i någon större utsträckning. Erfarenheterna av uppsägningar i inledningen av 1990-talet gjorde att parterna lärde sig att finna sätt att hantera strukturomvandling som var mer acceptabelt för båda sidor.

Denna utveckling sammanfaller med, eller kan förklaras av, förändringen av samarbetet mellan arbetsmarknadens parter under 1990-talet. I slutet av 1980-talet bröt den tidigare

[8] Särskilt tack till Donald Storrie, som bevarat data från Arbetsmarknadsstyrelsen från perioden 1975-1992.

förhandlingsordningen mellan arbetsmarknadens centrala parter ihop (se Lund, 2008). SAF ville se en decentralisering av löneförhandlingarna. Inte förrän 1997 enades parterna om en ny förhandlingsordning, vilket ledde till tecknandet av Industriavtalet, eller närmare bestämt Industrins samarbets- och förhandlingsavtal. Tanken var att parterna inom den exportorienterade industrin skulle sätta märket för löneutvecklingen, som övriga sektorer sedan skulle hålla sig till i sina förhandlingar. På så sätt skulle man undvika inflationsdrivande lönehöjningar i ekonomin, samtidigt som staten skulle åta sig en roll att upprätthålla ekonomisk stabilitet och riksbanken få till uppgift att upprätthålla inflationsmålet till 2 procent.

Tecknandet av industriavtalet innebar således en ny vertikal arbetsdelning mellan staten och arbetsmarknadens parter, där större utrymme gavs till parterna att skapa lösningar på egen hand. För att understödja en välfungerande lönebildning beslutade riksdagen i mars 2000 att inrätta ett medlingsinstitut, vars uppgift var att medla i konflikter på arbetsmarknaden. Medlingsinstitutet inledde sitt arbete den 1 juni 2000. Lagstiftningen omfattar regler för förhandlingsprocedurer och tidtabeller, stridsåtgärder och hur medlare ska agera. Genom att registrera avtal om förhandlingsprocedurer kan de förhandlande parterna följa sina egna regler istället för de som lagen föreskriver. Staten lämnar således ett större utrymme för arbetsmarknadens parter att på egen hand reglera arbetsmarknaden.

2.4 2000-talet: Omställning är partners ansvar

Den 31 augusti 2000 beslutade regeringen om tillsättandet av en offentlig utredning om omställningsavtalens effekter för arbetsgivare och arbetstagare. Omställningsavtalen skulle också analyseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vid tidpunkten för utredningens tillsättande fanns det sju omställningsavtal, som täckte enbart en begränsad del av arbetsmarknaden, framförallt privata tjänstemän, frivilligorganisationer, kooperativ och statlig sektor. LO-kollektivet, kommun- och landstingsanställda stod utan omställningsavtal. Utredningens uppdrag var att överväga om avtal av motsvarande eller liknande innehåll skulle kunna ingås så att de täcker hela arbetsmarknaden. Utredaren skulle i nära samråd med arbetsmarknadens parter försöka finna former för sådana avtal. Syftet ska vara att säkerställa alla arbetsgivare tar ett ansvar för arbetstagares omställning vid omstruktureringar av verksamheten och har tillräckliga resurser för att göra det. En viktig utgångspunkt för arbetet var att arbetsmarknadens parter, både inom den privata och den offentliga sektorn, skulle bära ansvaret och kostnaderna för omställningsavtalen och att ingen statlig subvention ska lämnas för dem.

I direktivet konstaterades att syftet med omställningsavtal var att underlätta kompetensväxling vid omstruktureringar. Uppdragsgivaren – regeringen – menade att omställningsavtal kan komma att ”fungera stabiliseringspolitiskt och överbrygga konjunktursvängningar genom att bidra till att anställda uppgraderar sin kompetens i konjunktursvackor för att kunna ta på sig nya uppgifter hos samma eller en ny arbetsgivare när konjunkturen åter vänder uppåt” (Arbetsmarknadsdepartementet, 2002). Direktivet konstaterade också att förändringar i personalsammansättning alltid medför en viss oro bland personalen som bidrar till negativ rörlighet och därmed minskad effektivitet och lönsamhet i verksamheten. Om omställningsavtal skulle täcka hela arbetsmarknaden, skulle de därför kunna bidra till att minska dessa negativa effekter genom att arbetsgivaren skulle kunna erbjuda alternativ vid en uppsägning.

Särskilt viktigt ansågs detta vara för mindre företag, som i många fall helt saknar en egen personalfunktion. Mindre företag skulle på så sätt kunna få tillgång till en organisation

med kompetens för professionellt stöd i samband med uppsägningar. Ett omställningsavtal skulle vidare kunna bidra till att företaget undviker tunga kostnader för onödiga avtalspensioneringar.[9] Utredningens direktiv uppmärksammade också problemet med att villkoren i samband med omställning var olika för olika grupper på arbetsmarknaden. Omställningsavtal för bredare lager på arbetsmarknaden ansågs kunna bidra till en höjning av arbetskraftens kompetens och rörlighet, vilket i sin tur ansågs bidra till att förkorta vakanstiderna och minska inflationsdrivande flaskhalsar. Dessutom ansågs kostnaderna för förtidspensioneringar och långa sjukskrivningar kunna minskas om företagsnedläggningar och personalminskningar föregås av ett förebyggande arbete. Omställningsavtal ansågs också bidra till att förkorta eller till och med helt eliminera att arbetslöshet uppstår, vilket innebär en minskad belastning på arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen presenterades 2002 och fastslog bland annat att omställningsavtalen inte ersätter den offentliga arbetsmarknadspolitiken, men minskar belastningen på denna (Arbetsmarknadsdepartementet, 2002). Genom att parterna och arbetsgivarna tar mer ansvar för omställningsstöd kunde statens insatser reduceras och arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktas mot de svagaste. Utredaren menade att det inte fanns några starka motiv för branschvisa trygghetsråd på den nivå där löne- eller villkorsavtal normalt träffas. Det ansågs vara en fördel med stora verksamhetsområden eftersom det bidrar till riskspridning. Ur de lokala parternas, framförallt företagens synvinkel, bör därför, enligt utredaren, omställningsavtalen omfatta alla anställda på samma arbetsplats.

Utredningen menade att finansieringen av omställningsorganisationernas verksamhet, genom en procentuell avgift på lönesumman, är en välfungerande modell. Den är dock konjunkturkänslig och kräver att det finns kapitalbuffertar. Utredningen noterade också att det framförts krav på statlig subventionering av omställningsavtalen. Utredningen angav däremot uppfattningen att omställningsorganisationernas verksamhet inte bör subventioneras med statliga medel eftersom detta skulle kunna äventyra deras självständiga ställning.

Inom ramen för utredningen genomfördes en makroekonomisk analys, som visade att omställningsavtalen bidrar till ett ökat omvandlingstryck på arbetsmarknaden. Det bör, enligt utredaren, observeras att omställningsavtalen, enligt den modell analysen utgick från, kan leda till såväl ökat antal uppsägningar som ett ökat utlysande av vakanser. Det ökade omvandlingstrycket har, enligt utredaren, positiva samhällsekonomiska effekter. Samtidigt visar analysen på risk för undanträngningseffekter och på risken för att de arbetssökande delas upp i en gynnad grupp med och en missgynnad grupp utan omställningsstöd.

Utredningen genomförde också, med stöd av Statskontoret, en beräkning av statsfinansiella effekter av omställningsavtalen. Av analysen framgick att positiva effekter framförallt uppkommer genom minskade kostnader för A-kassa och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken, samt av ökade intäkter i form av inkomstskatt, sociala avgifter och konsumtionsskatter. Det bör poängteras att omställningsorganisationernas verksamhet inte subventioneras med direkta medel från staten. Däremot är kollektivavtalsstiftelsernas verksamhet momsbefriad. Momsbefrielsen regleras genom ett undantag i

[9] I en studie av Handelns Utredningsinstitut (Fölster, et.al., 2001) uppskattades antalet avgångspensionärer till cirka 47 000 under 1997. Enligt deras bedömning fanns det ett tillflöde av omkring 12 000 personer som fick avgångspension årligen.

skattelagstiftningen, där åtgärder som syftar till att understödja varslade personers övergång till nytt arbete inte beläggs med moms.

Enligt utredningen visar Statskontorets analys framförallt att omställningsavtalen medför en minskad belastning på arbetsmarknadspolitiken. Utredaren konstaterade däremot att omställningsavtalen inte skulle kunna ta ansvar för en allmän uppgradering av arbetskraftens kompetens. Man menade bland annat att för grupper som har behov av en generell uppgradering av sin kompetens, för att komma vidare på arbetsmarknaden, kan ökade möjligheter till studiestöd och samfinansiering mellan trygghetsråden, arbetsmarknadspolitiken, det reguljära utbildningsväsendet och studiefinansieringssystemet behöva utvecklas.

Frågan om utökade möjligheter till kompetensutveckling och utbildningsinsatser i samband med omställning sköts således på framtiden. I uppdraget ingick också att bedöma möjligheterna till samverkan med arbetsmarknadspolitiska program inom arbetsmarknadsverket. Erfarenheterna från omställningsavtalen hade, enligt utredningen, visat att det fanns en varierande grad av irritation hos omställningsorganisationerna över att de får betala för insatser som egentligen borde ha finansierats inom ramen för den offentliga arbetsmarknadspolitiken. De olika mål och uppgifter som finns mellan råden och Arbetsförmedlingen, ansågs leda till olika prioriteringar. Medan omställningsorganisationerna börjar arbetet redan vid uppsägningen kan kvalificerat stöd och åtgärder påräknas från Arbetsförmedlingen först efter en tids arbetslöshet.

Utredningen konstaterade att de flesta program inom arbetsmarknadspolitiken kan användas också för omställningsorganisationernas klienter, men lade inga förslag om samverkan runt enskilda program. Däremot ansåg utredningen att samverkan bör ske vid ett antal kontakttillfällen, bland annat. vid stora varsel, när Arbetsförmedlingen ska upprätta handlingsplaner efter tre månaders arbetslöshet, när sökområdet ska vidgas efter hundra dagars arbetslöshet och inför utförsäkring. Utredningen föreslog att regeringen skulle ge AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) uppdraget att genomföra detta. Samverkan bör, enligt utredaren, emellertid inte ”formbindas”, utan utgå från de individer som behöver stöd. Utredningen ansåg vidare att en kontaktyta på central nivå behövs. Utredaren konstaterade däremot att om fler områden täcks av omställningsavtal ökar behovet av samverkan mellan omställningsorganisationerna och arbetsmarknadsmyndigheterna. Denna samverkan blev, som vi ska se senare, föremål för intensiva diskussioner. Men innan vi går in på det ska vi först uppmärksamma den omställning som pågick parallellt med utredningens arbete och kom att påverka vilka slutsatser som drogs av utredningen.

2.4.1 Telekomkrisen och företagens sociala ansvar

I slutet av 90-talet och inledningen av 00-talet uppstod en ny varselvåg. Den växande IT och telekomsektorn fick ett bakslag. Krisen har haft olika namn, dotcomkrisen, telekomkrisen, IT-bubblan eller IT-kraschen. Bakgrunden var den nya informationsteknologi som skapade förväntningar om ett helt nytt sätt att bedriva affärer med hjälp av internet och mobiltelefoni. En mängd nystartade bolag attraherade riskkapital, vilket snart utvecklade sig till en bubbla, som sprack. Strax därefter drabbades telekomsektorn av en stark tillbakagång på marknaden där flera företag, exempelvis Ericsson och Flextronics, genomförde omfattande neddragningar. Under perioden 2000 fram till oktober 2002 varslades 17 700 personer i telekomföretag och 22 400 personer i företag från andra branscher (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003).

Med anledning av telekomkrisen tillsatte Arbetsmarknadsstyrelsen i november 2002 en riksövergripande samordningsgrupp för telekomsektorn, kallad Telekomgruppen.[10] Gruppens uppgift var att kartlägga de initiativ Arbetsförmedlingen tagit på de orter som drabbats av stora varsel och hur Arbetsförmedlingen samverkat med andra aktörer. Gruppen skulle vidare analysera de senaste årens varselutveckling samt kommande rekryteringsbehov inom telekomsektorn och näraliggande sektorer med motsvarande yrken.

En slutsats som kunde dras av Telekomgruppens arbete var att andelen högskoleutbildade bland de arbetssökande hade ökat. I Stockholms län var i mars 2003 andelen arbetslösa högskoleutbildade 42 procent (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003). Det var en delvis ny situation. Arbetslösa akademiker var inte något helt nytt. De förde däremot med sig en ny problematik. Telekomgruppen uppmärksammade att arbetsförmedlare inte alltid hade kompetens att stödja de högutbildade arbetslösa IT-ingenjörerna. Arbetssökande, som i många fall var erfarna ingenjörer, vittnade om att arbetsförmedlarna inte kände till deras utbildning, vad den kunde användas till eller var deras kompetens skulle kunna användas. För att hantera denna nya situation anordnades under hösten 2002 och våren 2003 utbildningsaktiviteter för arbetsförmedlare i Stockholms län. Man började också erbjuda starta-eget-bidrag, framförallt till högkvalificerade akademiker som kunde utveckla egna företag.

Ett annat problem som uppmärksammades var de olika villkor som gällde för anställda i olika företag och för tjänstemän och arbetare i de större telekombolagen. Medan tjänstemännen i flera fall hade tillgång till generösa avgångsvederlag och omställningsstöd via omställningsavtal, var förutsättningarna för LO-kollektivet annorlunda. Större företag, som till exempel Ericsson och Flextronics, gjorde, enligt rapporten, betydligt mer för uppsagda anställda än vad lagar och avtal kräver. Man började tala om socialt ansvarstagande. Genom att erbjuda stöd till omställning till nytt arbete tog arbetsgivaren ett större ansvar. Villkoren var däremot annorlunda i mindre företag och de som inte var täckta av kollektivavtal. Större företag erbjöd generösa avgångsvederlag med förlängda uppsägningsperioder och upprättade egna interna omställningsenheter med coacher som stöttade uppsagda till nytt jobb. Företagens ansvarstagande innebar också ett mer prestationsinriktat fokus på det stöd som erbjöds till de uppsagda. Företagen experimenterade med snabbhetspremier till uppsagda som hittade jobb inom en viss tidsperiod, samarbeten med bemannings- och omställningsföretag och avtalsmodeller som på olika sätt skulle stimulera sökande att snabbt hitta en ny sysselsättning. I andra företag erbjöds anställda generösa avgångsvederlag om de lämnade företaget frivilligt.

I Telekomgruppens slutrapport konstaterades att företagens ökade sociala ansvarstagande i samband med personalneddragningar innebär ”att arbetsmarknadsmyndigheten behöver överväga på vilket sätt detta får konsekvenser för Arbetsförmedlingens agerande i samband med större varsel” (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003). Arbetsgruppen menade att Arbetsförmedlingen måste ha tillgång till resurser för att stödja uppsagda efter det att företagens insatser använts, men konstaterade att Arbetsförmedlingen ”för närvarande inte har möjlighet att arbeta på det sättet, varför många individer blir kvar i arbetslöshet betydligt längre än vad som vore nödvändigt” (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003). Enligt

[10] Telekomgruppen bestod av företrädare för Ericsson AB och Flextronics AB, för de fackliga organisationerna Svenska Metallindustriarbetareförbundet, SIF och Civilingenjörsförbundet, för de statliga myndigheterna VINNOVA och NUTEK samt länsarbetsdirektörerna för Norrbottens, Stockholms, Örebro, Skåne och Östergötlands län.

arbetsgruppen skulle målsättningen vid varsel vara att påskynda omställningsprocessen så att övertaliga snabbast möjlighet skulle kunna gå över till en ny anställning.

Ett dilemma för Arbetsmarknadsverket var huruvida man skulle prioritera insatser till de till synes högproduktiva IT-akademikerna som normalt sett hade goda förutsättningar att hitta nytt arbete istället för att lägga resurser på de långtidsarbetslösa, vilka vanligtvis ingår i Arbetsförmedlingens ansvarsområde. En komplicerande faktor var att IT-kompetens ansågs vara av strategisk betydelse för landet, vilket gjorde att man övervägde att ge de högutbildade extra resurser för att säkerställa deras återgång till arbetsmarknaden efter att de blivit varslade. Eftersom IT-kompetensen främst var koncentrerad till Stockholmsregionen ansågs det även motiverat att stimulera geografisk rörlighet till andra delar av landet där det ansågs finnas stora behov av teknisk kompetens. Arbetsmarknadsverket föreslogs i sådana situationer genomföra en arbetsmarknadsanalys, som skulle belysa de övertaligas möjligheter till anställning på den regionala arbetsmarknaden, samt vilka undanträngningseffekter som uppstår till följd av att resurser omfördelas till förmån för de övertaliga (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003). Huruvida resurser skulle omfördelas från långtidsarbetslösa till övertaliga ingenjörer blev därmed en fråga för Länsarbetsnämnden att ta ställning till.

Tanken var att Länsarbetsnämnden i samband med större varsel skulle försöka identifiera hur förutsättningarna ser ut i den aktuella branschen och avgöra vilken typ av insatser som ska inrättas och för vem. Bedömningen liknar den bedömning av företag som gjordes under 1970-talets krisår, med den skillnaden att analysen nu skulle ligga till grund för vilka resurser och åtgärder som skulle tilldelas enskilda individer.

Utvecklingen mot arbetsgivares ökade involvering och ansvarstagande i omställningsarbetet ställde således statens roll på sin spets. Ska verkligen staten erbjuda stöd till uppsagda som redan fått stöd från sina arbetsgivare eller genom omställningsavtal? Hur säkerställs lika villkor för olika kategorier av uppsagda inom samma företag? Ska alla uppsagda behandlas lika? I vilken utsträckning och under vilka förutsättningar ska resurser kunna överföras från långtidsarbetslösa till nyligen uppsagda?

2.4.2 Omställningsavtal ersätter staten

Efter en tids förhandlingar tecknades 2004 ett omställningsavtal mellan Svenskt Näringsliv och LO. Det innebar att hela LO-kollektivet nu täcktes av omställningsstöd i samband med varsel om uppsägning. Trygghetsfonden Svenskt Näringsliv LO, TSL, var unikt på flera sätt. För det första, eftersom avtalet gällde alla LO:s olika förbund, täckte det anställda i både offentlig och privat sektor. De tidigare omställningsavtalen täckte tjänstemän antingen inom privat sektor (TRR Trygghetsrådet) eller statlig sektor (Trygghetsstiftelsen). För det andra skapades en ny organisatorisk form. TSL skulle inte anställa egna omställningscoacher och rådgivare. Omställningstjänster skulle istället upphandlas från privata omställnings- och coachföretag. Konkurrens mellan fristående coachföretag skulle bidra till ökad kvalitet och bättre leverans. Denna organisatoriska modell bidrog till en uppdelning av omställningsstödet. Även om TSL samordnade och finansierade åtgärder i samband med varsel, kunde det vara flera olika aktörer involverade i att leverera direkta åtgärder till de varslade. Det kunde eventuellt bidra till ytterligare problem för statliga myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen, att få information om läget för de uppsagda och erbjuda extra stöd när det partsfinansierade stödet inte räckt till.

Omställningsavtalet för LO-kollektivet gjorde det möjligt för staten att ytterligare anpassa arbetsmarknadspolitiken. Eftersom omställningsavtalen tog hand om större delen av de

uppsagda på ett tidigt stadium kunde arbetsmarknadspolitiken nu fokusera på de långtidsarbetslösa. Här uppstår en tydlig uppdelning av rollerna.

Under 2006 upprättades ett samarbetsavtal mellan omställningsorganisationerna och Arbetsförmedlingen. Samarbetsavtalet reglerade framförallt former för samverkan i samband med större uppsägningar och nedläggningar. Men förväntningarna om Arbetsförmedlingens insatser fanns kvar. Allmänheten, de uppsagda, företagen och omställningsorganisationerna förväntade sig fortfarande att Arbetsförmedlingen skulle ha en aktiv roll i samband med varsel. Dessutom kvarstod en stor del av regelverket, som bygger på att arbetsgivarna ska varsla Arbetsförmedlingen om att varsel äger rum så att de ska kunna förbereda omställningsåtgärder.

När Arbetsförmedlingen kontaktades angående större varsel kunde den lokala Arbetsförmedlingen, i samverkan med de berörda aktörerna, etablera en rådgivande grupp med representanter från Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Fackliga representanter kunde också bjudas in som deltagare. Det fanns inte något direkt krav på samverkan, enbart en rekommendation, vilket innebar att en rådgivande grupp enbart kunde upprättas vid särskilt starka offentliga påtryckningar. Vid större varsel kunde medarbetare från Arbetsförmedlingen sändas till den berörda arbetsplatsen och upprätta ett lokalt arbetsförmedlingskontor, som skulle informera de varslade om vilka tjänster Arbetsförmedlingen kunde erbjuda. Men de åtgärder som sattes igång var beroende av varje enskild arbetssökandes behov och intresse. Om han eller hon inte ville, fanns det inte mycket Arbetsförmedlingen kunde göra åt saken. Rådgivningstjänster och andra åtgärder erbjöds främst till prioriterade grupper, såsom långtidsarbetslösa. Anställda som riskerade uppsägning eller hade blivit varslade var inte prioriterade av Arbetsförmedlingen. Enskilda individer kunde givetvis erbjudas stöd från Arbetsförmedlingens kontor, men inte på samma sätt som de som tillhörde prioriterade grupper. Personer som riskerade arbetslöshet kunde inte heller kräva att få tillgång till åtgärder finansierade av Arbetsförmedlingen. Endast personer som identifierats som öppet arbetslösa kunde kräva sådana åtgärder.

Arbetsförmedlingens roll i samband med varsel och uppsägningar, var således begränsad. Övertaliga och uppsagda ingick inte i Arbetsförmedlingens huvudsakliga målgrupp. Arbetsförmedlingens åtgärder var utformade för att ta hand om särskilt utsatta grupper som redan var eller hade varit arbetslösa under en längre tid. Arbetsförmedlingens roll begränsades till att erbjuda information om vakanser till personer som nyligen sagts upp, oftast genom ett internetbaserat system.

2.4.3 Från cyklisk till permanent omställning

Avvecklingen av statens insatser i samband med omställning bekräftades av Långtidsutredningen (Finansdepartementet, 2008). Som en del av utredningen analyserades strukturomvandling och sysselsättningsdynamik i ljuset av tilltagande globalisering, förändrad efterfrågan och ny teknologi. Utgångspunkten var att det nu ansågs råda förändrade förutsättningar. Strukturomvandling beskrevs som något som är ständigt återkommande och permanent. Det var slut på särskilda perioder av ekonomiska kriser.

> *”I och med att efterfrågan och produktionsteknologin ständigt förändras, kommer ekonomin ständigt att vara i behov av omställningar. Om detta omställningstryck motverkas konserveras en närings- och sysselsättningsstruktur som leder till lägre ekonomisk tillväxt och därigenom minskat konsumtionsutrymme och minskad välfärd. I en föränderlig värld är det därför viktigt att resurser är rörliga och inte*

bundna till produktionen av en viss vara eller tjänst. Varken teknologi i produktionen, möjligheten att bedriva internationell handel med varor och tjänster eller ett lands resurser är en gång för alla givna, de förändras bara i långsammare takt än till exempel priser och inkomster. För individen innebär detta att hon är föränderlig i vad hon kan göra, och att den kunskap som hon besitter kan användas på många olika sätt. Eftersom innehållet i arbetet förändras, kan det bli nödvändigt att fortbilda sig eller flytta för att kunna använda sin fulla potential." (Finansdepartementet, 2008, sid 42)

En central utgångspunkt för Långtidsutredningen var att global specialisering och frihandel förutsätter ständig förändring och omställningsförmåga. Utredarna menade att omställningskostnaderna till följd av ökad frihandel och global specialisering är små i förhållande till den ökade inkomsten för landet som helhet. Strukturomvandling medför kostnader, men frågan är hur dessa kostnader ska fördelas. Staten, företagen eller individen? Kostnaderna för individen kommer i form av perioder av arbetslöshet, inkomstbortfall, utbildningskostnader och pendling. Dessa kostnader fördelas olika på olika grupper, som löper större eller mindre risk att drabbas av uppsägning. Eftersom omställningskostnaderna ofta är tillfälliga, medan intäkterna är långvariga är det, enligt utredarna, i allmänhet samhällsekonomiskt motiverat att undanröja handelshinder.

Enligt Långtidsutredningen är omställningsavtalen en viktig förutsättning för att hantera strukturomvandling. Men utredningen pekar också på att avtalen har olika villkor och ett något splittrat ansvarstagande, framförallt att parternas (arbetsgivarnas och de anställdas) ansvar för kostnaderna ökar. Det var innan finanskrisen 2008. Sen kom varsel i en allt högre takt. Finanskrisen blev till ett test av den nya svenska omställningsmodellen, där statens roll i samband med varsel och uppsägningar avvecklats.

2.4.4 Finanskrisen 2008–2009: En kris där staten kompletterade omställningsorganisationerna

Finanskrisen började i oktober 2008. Krisen initierades av en finansbubbla i USA, framför allt relaterad till marknaden för bostadslån. Även om den svenska ekonomin stod sig ganska väl i förhållande till andra länder (bland annat beroende av goda statsfinanser) slog finanskrisen särskilt hårt mot Sverige. Innan krisen bröt ut befann sig produktionen på en mycket hög nivå. Mellan oktober 2008 och juni 2009 rasade industriproduktionen med mer än 30 indexpunkter. Nedgången var således mycket omfattande och kom som en chock för flera.

Krisen kan ses som ett exempel på den svenska ekonomins starka omvärldsberoende. Sverige drabbas hårdare än andra europeiska länder av en internationellt driven kris, särskilt när krisen startar i USA. Eftersom svensk bilindustri vid tiden för krisen till stor del ägdes av amerikanska företag – Ford och General Motors – och det faktum att svenska bilproducenter var starkt beroende av utvecklingen på den amerikanska marknaden, påverkades den svenska fordonsindustrin särskilt kraftig. Omkring 20 000 anställda i den svenska fordonsindustrin förlorade sina arbeten (Lavén & Bergström 2014).

Under hösten 2008 förslog IF Metall den dåvarande Alliansregeringen flera åtgärder, som skulle kunna bidra till att fordonsindustrin och även andra verksamheter skulle kunna överleva krisen. Förslagen ledde däremot inte till några åtgärder från regeringens sida. I avsaknad av statligt stöd tecknade istället i mars 2009 IF Metall och Teknikarbetsgivarna, Metallgruppen och Industri- och Kemigruppen ett tillfälligt ramavtal om permittering och

utbildning.[11] Avtalet innebar att anställdas arbetstid kunde reduceras tillfälligt, men att deras anställning skulle kvarstå och att deras månatliga ersättning skulle vara högre än arbetslöshetsersättningen. Under permitteringen skulle den anställde få åtminstone 80 procent av månadslönen. På så sätt skulle jobben inom industrin skyddas.[12]

Regeringen genomförde däremot andra åtgärder för att hantera de omfattande varslen inom fordonsindustrin. I november 2008 utnämnde regeringen landshövdingar och regionala politiska företrädare runt om i landet till regionala samordnare. Inom Regeringskansliet tillsattes samtidigt en statssekreterargrupp för att underlätta dialogen mellan regeringen och de regionala samordnarna. Syftet var att säkerställa att de regioner som påverkats av den ekonomiska krisen skulle ”få det stöd som krävdes”. Varselsamordnarna skulle skapa samverkan mellan arbetsgivare, omställningsorganisationer, arbetsmarknadens parter på lokal nivå och representanter från regional- och kommunal nivå. Ambitionen var att åstadkomma en snabb och kontinuerlig uppdatering av läget i landet och ge råd till regeringen om vilka åtgärder som borde inrättas. Några ekonomiska resurser eller särskilda befogenheter följde inte med regeringens utnämningar av de regionala samordnarna.

De regionala samordnarna sammanställde lägesrapporter och förslag på en rad områden till regeringen, som till exempel behovet av att förstärka Arbetsförmedlingen, ansökningar om medel från Europeiska globaliseringsfonden, förbättrade villkor för studerande inom områden där det råder arbetskraftsbrist, riktade investeringsbidrag och bättre lånemöjligheter till mindre företag, samt tidigareläggande av planerade infrastruktursatsningar.

Arbetsförmedlingens direktiv, att prioritera matchningsaktiviteter och långtidsarbetslösa, förändrades inte. Under 2009 anpassades däremot arbetsmarknadspolitiken till det försämrade konjunkturläget och mer resurser riktades till personer med korta arbetslöshetstider. Tanken var att Arbetsförmedlingen skulle komplettera det stöd som omställningsorganisationerna lämnar till personer inom ramen för omställningsavtal som tecknats mellan arbetsmarknadens parter. Arbetsförmedlingen uppmanades också att samarbeta med omställningsorganisationerna när det gäller dessa insatser, för att tillsammans kunna ge den enskilde individen ett bra stöd (Statskontoret, 2011:11). Tillväxtverket och Tillväxtanalys fick dessutom i uppdrag att stödja Regeringskansliets och de regionala samordnarnas arbete med att samordna insatser med anledning av varslen.

Effekterna på arbetsmarknaden blev ändå betydande. Omkring 210 000 tillsvidareanställda sades upp under 2008–2009, se figur 1 i föregående kapitel. Sysselsättningen minskade med 2,6 procent från juni 2008 till november 2009, vilket motsvarar en minskning med 122 000 personer. Arbetslösheten ökade för både män och kvinnor. Sysselsättningen bland

[11] Tecknandet av avtalet möttes av kritik från andra arbetstagarorganisationer, som var oroliga för att den här typen av avtal skulle överföras till andra sektorer. De menade att avtalet innebar löneminskning och lönedumpning och att det skulle skapa svårigheter i framtida löneförhandlingsprocesser (Ahlstrand, 2015). Representanter från IF Metall framhärdade däremot att avtalet var ett uttryck för det extrema hot som riktades mot förbundets medlemmar, där 25 000 yrkesarbetare redan var arbetslösa och ytterligare 40 000 medlemmar hade varslats om uppsägning. De menade också att det inte handlade om att sänka löner. Syftet med avtalet var att försöka erbjuda ett alternativ till uppsägning och minska antalet varsel för IF Metalls medlemmar.

[12] I efterdyningarna av finanskrisen har ”krisavtalets” förtjänster och konsekvenser analyserats och debatterats. I en rapport som publicerades i augusti 2009 menade Teknikföretagen att mer än 10 000 jobb hade räddats genom avtalet. Unionen, å andra sidan, menade att det var osäkert hur många jobb som avtalet faktiskt hade räddat och att många av deras medlemmar var osäkra om avtalet skulle ha dess utlovade effekter. I en LO-rapport ställdes frågan huruvida staten inte borde återinföra det permitteringslönesystem som avvecklades under 1990-talet, se Larsson, et.al. (2011).

äldre var däremot fortfarande bland den högsta i Europa. För ungdomar gick det sämre. Ungdomsarbetslösheten ökade. Medan den genomsnittliga andelen arbetslösa var nära 9 procent i augusti 2009, var omkring 24 procent av männen och kvinnorna i åldern 15–24 år arbetslösa under samma tidsperiod. Detta ansågs vara högt i förhållande till andra europeiska länder, där enbart ett fåtal länder hade högre ungdomsarbetslöshet.

Bilindustrin återhämtade sig relativt väl, framförallt efter det att det kinesiska bilföretaget Zhejiang Geely Holding Group tog över ägandet i Volvo Cars i mars 2010. För SAAB gick det däremot sämre. Efter enträgna försök att hitta en stabil ägarkonstellation tvingades SAAB Automobile i konkurs i december 2011. För att rädda SAAB höjdes röster om återinförandet av en mer aktiv näringspolitik[13], inklusive förslag om att staten skulle ta över det sargade bilföretaget. Regeringen meddelade däremot redan i samband med GM:s tillbakadragande 2009 att varken staten eller skattebetalarna ska äga bilfabriker.[14]

SAAB:s konkurs innebar att de cirka 3000 kvarvarande anställda i Trollhättan förlorade sina arbeten. De uppsagda fick stöd av omställningsorganisationerna TSL och TRR Trygghetsrådet med goda resultat.[15] Det uppstod däremot oklarheter angående rollfördelningen mellan omställningsorganisationerna och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen borde, enligt TSL, ha kunnat hjälpa till med att stödja de uppsagda bilarbetarna i Trollhättan tidigare och mer effektivt.[16]

Enligt TRR Trygghetsrådets utvärdering av omställningsarbetet i samband med nedläggningen av SAAB, TRR (2014), är betydelsen av tydligt formulerade roller mellan olika aktörer en viktig erfarenhet. Västra Götalandsregionens utvärdering av insatserna betonar betydelsen av tidig förberedelse, samverkan mellan olika offentliga och privata aktörer på flera nivåer, och vikten av att koordinera insatser och roller för att undvika överlappning (Västra Götalandsregionen, 2016).

Den kritik som riktades mot Arbetsförmedlingens roll i samband med SAAB:s konkurs föranledde Riksrevisionen att inleda en granskning av Arbetsförmedlingens arbete i samband med varsel. Motivet till granskningen var att Riksrevisionen i en förstudie hade konstaterat att det fanns en besvikelse och ett missnöje bland omställningsorganisationerna över att samverkan med Arbetsförmedlingen inte hade resulterat i några konkreta insatser från Arbetsförmedlingens sida (Arbetsmarknadsutskottets betänkande, 2014/15:AU11). Riksrevisionen granskade också hur intentionerna i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) kunde uppnås i ljuset av att Arbetsförmedlingen hade fokuserat sina insatser på långtidsarbetslösa och de som riskerar långtidsarbetslöshet samtidigt som myndigheten inte ansåg att personer som varslas om uppsägning per definition tillhör denna grupp (ibid.).

Riksrevisionen konstaterade att Arbetsförmedlingens medverkan i omställningsprocessen för varslade personer begränsats av rådande arbetsmarknadspolitik (Riksrevisionen, 2014), som sedan 2007 haft ett fokus på dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden eller riskerar långvarig arbetslöshet. Riksrevisionen hade också synpunkter på hur Arbetsförmedlingens uppdrag att samarbeta med omställningsorganisationerna fungerade.

[13] https://www.folkbladet.nu/278659/saabkonkurs-visar-att-det-behovs-aktiv-naringspolitik
[14] Maud Olofsson, Näringsminister, inslag i SVT, 18 februari 2009.
[15] För en fördjupad analys av omställningsarbetet och dess resultat i samband med SAAB-konkursen se Lavén & Bergström, (2014). Studien visade bland annat att situationen försämrades för de som redan var arbetslösa innan nedläggningen. Tiden i arbetslöshet blev längre och det blev svårare för dem som var på väg in på arbetsmarknaden, framförallt yngre.
[16] Se också: https://da.se/2013/02/arbetsformedlingen-far-kritik-for-saab-hantering/

Riksrevisionens övergripande slutsats var att arbetet med varsel behöver förbättras i vissa avseenden, bland annat när det gäller informationen till handläggare vid myndigheten om rutinerna vid varsel och kommunikationen med andra aktörer (Skr, 2014/15:42). Riksrevisionen rekommenderade därför Arbetsförmedlingen att informera sina medarbetare om omställningsorganisationernas roll i samband med varsel och se över avtalen med omställningsorganisationerna.

Regeringen konstaterade däremot att myndigheten (Arbetsförmedlingen) redan arbetar aktivt med de frågor som Riksrevisionen lyft fram (Skr, 2014/15:42). Regeringen betonade omställningsavtalens viktiga kompletterande roll i förhållande till Arbetsförmedlingens insatser, samtidigt som de framhäver betydelsen av samverkan dem emellan, ”i de fall det behövs”.

Arbetsmarknadspolitikens fokus på långtidsarbetslösa gjorde det svårt att i ett tidigt skede inrätta åtgärder för att stödja de som varslats om uppsägning. Staten lämnar istället utrymme för de partsgemensamma trygghets- och omställningsorganisationerna att organisera och finansiera åtgärder för uppsagda. Statens roll definieras främst som ett ”komplement”, som genom samarbete skall erbjudas till enskilda individer i de fall det behövs.

Regeringens åtgärd att utse varselsamordnare i samband med krisen utvärderades av Statskontoret. Statskontorets utvärdering ifrågasatte om utnämningen av regionala samordnare verkligen stärkt den samordning på regional nivå som regeringen ville få till stånd (Statskontoret, 2011:11). Enligt utvärderingen hade länsstyrelserna och landshövdingarna redan innan den ekonomiska krisen bröt ut tillräckligt mandat att agera kraftfullt som regionala samordnare utan stöd av regeringsbeslutet. Utvärderingen konstaterade också att det mot bakgrund av de begränsade verktyg för att hantera problem som den statliga förvaltningen förfogade över fanns skäl att tro att det låg ett politiskt värde i att utse regionala samordnare, bland annat för att understryka vikten av att krishantering hör hemma på den lokala och regionala nivån, det vill säga inte på den statliga nivån. Samordnarnas arbete vilade, enligt utvärderingen, främst på etablerade arbetssätt och principer, där en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Utnämningen av landshövdingar till samordnare i län där staten fört över ansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet innebar däremot en förändring av de ”normala strukturerna och ansvarsfördelningen på regional nivå”, vilket riskerade att skapa otydliga roller i de län där regeringen lämnade samordningsuppdrag till såväl landshövdingen som den kommunala politiska företrädaren. Statskontoret noterade också att det förekom samordningsproblem och överlappning mellan Arbetsförmedlingens coachverksamhet för arbetslösa och omställningsorganisationernas stöd till uppsagda, särskilt inom Trygghetsfonden TSL:s verksamhetsområde.

Den nationella samordningsfunktionen i form av en statssekreterargrupp utgjorde, enligt Statskontoret, en ”dörr in” till Regeringskansliet. Utvärderingen noterade däremot att samordningen inom Regeringskansliet inte fungerade tillfredsställande. Kritiken handlade om att statssekreterargruppens mandat var otillräckligt för att lösa den uppgift man var satt att hantera.

Finanskrisen passerade således mer eller mindre utan statlig inblandning. När arbetsmarknadens parter bad om ytterligare stöd för att häva krisens effekter sade regeringen nej. Regeringen tillsatte varselsamordnare, vilket egentligen inte hade varit nödvändigt. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder fokuserades främst till de som stod längst

från arbetsmarknaden. Statens roll reducerades främst till att samverka med omställningsorganisationer i samband med större varsel och nedläggningar och vid de tillfällen där detta var aktuellt visade det sig att arbetsformerna för denna samverkan inte var tydlig. Statens roll i samband med större neddragningar och nedläggningar var således i princip helt avvecklad.

I stor utsträckning hanterades krisen med hjälp av åtgärder som arrangerats av arbetsmarknadens parter. Krisen gav dessutom upphov till förhandlingar bland parterna inom kommunal- och landstingssektorn. Arbetsgivarsidan hade tidigare varit motvillig till tecknandet av omställningsavtal inom kommunal och landstingssektorn eftersom man främst hade problem med att få tag på arbetskraft, inte tvärtom (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003). Ett nytt omställningsavtal tecknades 2010 och en ny omställningsorganisation, Omställningsfonden, upprättades med start 2012 (Walter, 2015). Därmed täcktes majoriteten av sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden av omställningsavtal. Samtidigt som statens roll i omställning avvecklats har således partsgemensamma initiativ fått utökat utrymme.

2.5 2010-talet: Staten fortsätter understödja och samverka

2010-talet karaktäriserades av en relativt stabil konjunktur. Varselnivåerna var relativt låga i jämförelse med föregående årtionde. Istället har andra frågor dominerat arbetsmarknadspolitiken. Som en följd av erfarenheterna från finanskrisen 2008–2009 har ett antal förändringar av statens omställningspolitik genomförts.

1 I samband med budgetpropositionen för 2012 formulerades nya riktlinjer för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens uppdrag var delvis en följd av händelserna i samband med SAAB:s konkurs. Arbetsförmedlingen ska enligt riktlinjerna arbeta med ett så kallat bedömningsstöd för att identifiera arbetssökande som riskerar att bli arbetslösa under lång tid. Dessutom skall ett individanpassat stöd erbjudas tidigt i arbetslösheten till personer som riskerar att fastna i långvarigt utanförskap.

2 I regleringsbrevet för budgetåret 2013 anmodas Arbetsförmedlingen att redovisa hur samverkan bedrivs med andra aktörer, såsom kommuner och arbetsmarknadens parter. Tanken var att Arbetsförmedlingen skulle samverka med bland annat omställningsorganisationerna för att underlätta omställningen på arbetsmarknaden för de personer som övergår från insatser inom omställningsorganisationerna till Arbetsförmedlingens verksamhet. Dessutom skall arbetsförmedlingen ”redovisa resultatet av arbetet med de personer som löper störst risk för långvarig arbetslöshet, särskilt avseende omsättning till arbete respektive utbildning för dem som tagit del av stödet i form av fördjupade förmedlingsinsatser och i förekommande fall programinsatser utanför garantierna” (Arbetsmarknadsdepartementet, 2013).

3 I en LO-rapport ställdes frågan huruvida staten inte borde återinföra det permitteringslönesystem som avvecklades under 1990-talet, se Larsson, et.al. (2011). I november 2013 införde regeringen en lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Lagen föreskriver att regeringen kan meddela stöd för korttidsarbete om det råder synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående och stödet inte bedöms (i beaktansvärd omfattning) hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar. Stödet kan erbjudas under tolv kalendermånader med möjlighet till förlängning. I lagen fastställdes också villkor för arbetstagares arbetstidsminskning och

ersättningsnivåer, samt krav på tecknande av centralt kollektivavtal för att arbetsgivaren ska få tillgång till stödet. Arbetsgivaren ansöker om stödet till Skatteverket och hanteras genom avräkning på arbetsgivarens skattekonto.

4 Under 2014 ändrade regeringen villkoren för skattebefrielser för omställningsorganisationer. Det var ett sätt för regeringen att stödja arbetsmarknadens parter för att omförhandla framtida omställningsavtal. Enligt tidigare lagstiftning skulle kollektivavtalsstiftelserna endast vara befriade från inkomstskatt för verksamhet som riktar sig till anställda som är övertaliga eller att stödja arbetstagare som har avskedats eller utsätts för risken för uppsägning vid minskning av arbetskraft, nedläggning eller rationalisering av verksamheten. I den nya lagstiftningen utvidgades tillämpningsområdet för skattebefrielserna. I den nya förordningen erbjuds skattebefrielser för kollektivavtalsstiftelser som erbjuder stöd till anställda som är arbetslösa eller utsätts för risk för arbetslöshet eller stöd till utbildning (oberoende av orsaken till denna risk). Dessutom togs specifikationen av uppsägningsändamålen bort. I den tidigare versionen kunde kollektivavtalsstiftelser endast vara berättigade till skattebefrielser för en viss uppsättning åtgärder i samband med situationer där anställda redan var föremål för formella uppsägningsförfaranden, det vill säga efter det att varsel om uppsägning hade gjorts. Detta har varit en begränsning för arbetsmarknadens parter att komma överens om åtgärder som skulle kunna initieras på ett tidigare stadium i omställningsprocessen. Med den nya ordningen kan arbetsmarknadens parter, om de vill, komma överens om åtgärder för att stödja arbetstagare som riskerar arbetslöshet, även om de ännu inte formellt är varslade. Det är också möjligt för kollektivavtalsstiftelser att stödja utbildningsaktiviteter för medarbetare som är arbetslösa eller utsätts för risk för arbetslöshet inom en period av fem år. Det innebär att kollektivavtalsstiftelser kan få momsavdrag för nästan alla former av utbildningsverksamhet så länge det kan hävdas att individen står inför risken för arbetslöshet. De nya reglerna kan således ses som ett sätt att öppna upp för tidiga insatser för att stödja omställning på arbetsmarknaden.

Till skillnad från tidigare decennier har åtgärderna till stor del genomförts med hänsyn till arbetsmarknadens parter. Å ena sidan genom att anpassa arbetsmarknadspolitiska åtgärder till parternas omställningsavtal. Å andra sidan genom att stimulera parterna att komma överens om nya avtal som expanderar parternas involvering i omställning. Dessutom inrättas åtgärder som parterna efterfrågat. Staten har således gått från en passiv roll till att understödja, komplettera och samverka med parternas olika åtgärder för omställning.

2.6 Varför har statens roll förändrats?

Det här kapitlet har beskrivit hur statens roll i samband med omställning har förändrats den senaste 50-årsperioden, från 1970-talets överbryggningspolitik där staten tog över ägandet i krisande företag till dagens datum där statens roll är mer tillbakadragen och där ett större ansvar läggs på arbetsmarknadens parter. Det är en relativt långsam omvandlingsprocess, som intensifieras i samband med större kriser. Oljekrisen på 1970-talet provocerade fram överbryggningspolitiken och finanskrisen på 1990-talet initierade ett utökat partsengagemang i omställningspolitiken, samtidigt som en process inleddes där staten tog en ledande roll att agera föredöme för näringslivet med avseende på hur omställning skulle kunna genomföras på ett ansvarsfullt sätt. Vid tiden för finanskrisen 2008-2009 hade ansvaret för direkta åtgärder i samband med större nedläggningar och neddragningar lämnats över till arbetsmarknadens parter. Sedan dess har statens omställningspolitik

snarare utvecklats till ett komplement till partsgemensamma åtgärder och där statliga myndigheter skall samverka med parternas omställningsorganisationer.

Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling. Statens förändrade roll kan betraktas som en följd av en politisk läroprocess, där åtgärder genomförs, utvärderas och omvandlas till ny politik. Utvärderingar visar på begränsningar i 1970-talets överbryggningspolitik, höga kostnader, otillräckliga effekter och oavsedda konsekvenser. Nya riktlinjer och ambitioner formuleras och genomförs, som sedan granskas och utvärderas för att återigen ligga till grund för nya åtgärder. Samtidigt har erfarenheterna av alternativa metoder, särskilt uppkomsten av partsgemensamma omställningsavtal och omställningsorganisationer, vuxit fram i en successiv läroprocess. Även om det inte nödvändigtvis varit med avsikt har det tagit tid för staten att vänja sig vid ett partsgemensamt skyddsnät som i allt större utsträckning tagit över statens roll i omställning. Ur detta perspektiv är statens utmaning snarare att hitta en konstruktiv balans i relationen till parternas omställningsåtgärder.

En annan möjlig förklaring har att göra med att strukturomvandlingens karaktär har förändrats. Det finns ingenting som tyder på att antalet större nedläggningar och neddragningar har ökat, men allt fler företag har erfarenhet av att säga upp medarbetare och fler anställda har erfarenhet av att någon gång under arbetslivet ha blivit uppsagd. Uppsägningar sker i mindre portioner och med stöd från partsgemensamma omställningsorganisationer finner den övervägande majoriteten ny sysselsättning inom ett år. Det innebär att företagsnedläggningar eller större neddragningar inte på samma sätt som tidigare uppfattas som en radikal kris. Företagskriserna på 1970-talet uppstod i branscher och företag som upplevt expansion under en längre period och inte hade erfarenhet av mer omfattande förändringar, än mindre uppsägning av medarbetare. Det är i sådana sammanhang uppsägningar upplevs som en kris, som skapar förväntningar om statens agerande. Förändring av strukturomvandlingens karaktär kan således bidra till ett mindre tryck på staten att agera i omställning.

Det har också skett en förändring av vilken typ av verksamheter som läggs ned eller säger upp anställda. Strukturomvandlingen från industriell verksamhet till allt mer tjänstebaserade och kunskapsintensiva verksamheter innebär en förändring av vem som sägs upp. Kriserna på 70- och 80-talet innebar till stor del uppsägningar inom arbetarkollektivet. Under senare år är andelen arbetare som förlorar sina arbeten färre. Uppsägningar inom tjänstebaserade och kunskapsintensiva verksamheter har blivit allt vanligare, vilket tydligt uppmärksammades i samband med telekomkrisen på 2000-talet. Förändringen ställde krav på det stöd som erbjöds till de uppsagda och Arbetsförmedlingen hade svårt att anpassa sina tjänster till de uppsagda högkvalificerade IT-ingenjörernas behov. Det ställer krav på en mer decentraliserad omställningspolitik där åtgärder anpassas till verksamheternas behov. Omställningsavtalen är en lösning på parternas problem (Walter, 2015) och har därmed lättare att anpassa sina åtgärder och villkor efter de förutsättningar som finns inom respektive avtalsområde. Dessutom är uppsägningar inte längre enbart förknippade med privata verksamheter. Även offentliga verksamheter, som kommuner, regioner och statliga myndigheter är föremål för förändringar som kan leda till uppsägningar. Det bidrar till behovet att decentralisera och överlåta omställningspolitiken till arbetsmarknadens parter.

Det svenska EU-medlemskapet under 1990-talet är säkerligen också en viktig del av förklaringen till varför statens roll i samband med omställningar har förändrats. EU:s statsstödsregler innebär att staten inte längre kan erbjuda stöd till krisande företag på

samma sätt som under 1970-talet. Integrationen av den europeiska penningpolitiken, framförallt stabilitets- och tillväxtpakten, innebär också att Sverige inte längre kan föra en avvikande penningpolitik, vilket begränsar möjligheten att förbättra näringslivets konkurrenskraft genom devalvering. Istället för att förhindra eller skjuta upp anpassning till globala omvandlingstryck behöver man därför finna andra sätt att anpassa verksamheter. Stabilitetspakten innebär också att den offentliga sektorn inte kan växa i allt för stor utsträckning. Länder med allt för stora budgetunderskott uppmanas att vidta åtgärder för att få bort underskottet inom en viss tid. Det innebär i sin tur att det finns anledning att minimera risken att ekonomiska kriser i det privata näringslivet inte sprids till den offentliga sektorn. Om omställningsåtgärder i första hand finansieras och organiseras av staten ökar också statens utgifter, som i sin tur kan leda till budgetunderskott och i förlängningen också till neddragningar inom offentlig sektor. Att överföra ansvar för omställning till arbetsmarknadens parter kan således betraktas som ett sätt att säkerställa att kriser tas om hand där de uppstår och inte genererar allt för stora kostnader för staten. EU-medlemskapet innebär således att staten inte längre kan föra en omställningspolitik som innebär att näringslivets konkurrenskraft stärks på bekostnad av andra länder, till exempel genom penningpolitiska åtgärder. Ur detta perspektiv behöver anpassning i näringslivet således hanteras på annat sätt än genom statlig inblandning.

I nästa kapitel diskuteras hur statens roll i samband med omställning formuleras i andra europeiska länder.

3 Svensk omställningspolitik i ett internationellt perspektiv

3.1 Inledning

I det här kapitlet adresseras frågan hur staten i andra europeiska länder agerar i samband med omställning samt hur detta agerande skiljer sig i jämförelse med det svenska förhållningssättet. Kapitlet baseras på tidigare forskning om omställning i ett urval[17] av europeiska länder, samt statistik över statliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder inhämtat från Eurostat.

I första avsnittet inleder vi med en kort redogörelse för begreppet omställningsregim, som kan användas för att jämföra länders omställningspolitik. I följande avsnitt diskuteras hur statens roll formas i andra europeiska länder genom reglering, hur inflytandet är beroende av hur arbetsmarknadens parter är organiserade och i vilken omfattning staten investerar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessutom redogörs för vilka metoder och åtgärder, som används för att hantera anpassningsbehov i företag[18] i andra länder och hur dessa skiljer sig från de åtgärder som tillämpas i Sverige. I det avslutande avsnittet diskuteras vilka lärdomar som tänkas komma ur en jämförelse med andra länders omställningspolitik och möjliga förklaringar till de skillnader som kan urskiljas.

3.2 Att jämföra länders omställningspolitik

Staten kan påverka ekonomins och arbetsmarknadens anpassning på flera olika sätt. Enligt den franska arbetsmarknadsekonomen Bernard Gazier (2008) är det relevant att tala om länders omställningspolitik i termer av olika omställningsregimer. Med omställningsregim avses sammansättningen av de anpassningsåtgärder som riktas till individer och företag och hur de regleras, finansieras och organiseras. Beroende av sammansättningen av regleringar, arbetsmarknadens parters inflytande och investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder får staten en mer eller mindre utpräglad roll. Schematiskt sett kan vi göra skillnad mellan statliga, partsgemensamma och marknadsorienterade regimer (Bergström, 2019) beroende av vilka aktörer som finansierar, reglerar och organiserar omställningsåtgärder i respektive land.

Gazier (2008) gör också skillnad mellan olika typer av anpassningsmekanismer, anpassning av arbetskraftens *pris (löner)*, *kvantitet* eller *kvalitet* och menar att länder kan skilja sig åt beroende av vilken typ av anpassning som dominerande aktörer väljer att stimulera eller understödja.

Tabell 1 Anpassningsmekanismer, målsättning och typ av åtgärd

	Prisanpassning	**Kvantitativ anpassning**	**Kvalitativ anpassning**
Övergripande målsättningar	Hög sysselsättning	Låg arbetslöshet	Hög produktivitet
Dominerande åtgärd	Anpassning av löner eller arbetskraftskostnad	Korttidsarbete, tidigarelagd pensionering eller arbetstidsanpassning	Stöd till ny sysselsättning, eller utbildning

[17] Analysen begränsas till länder i Europa som har relevanta åtgärder med avseende på omställning och i viss mån länder där staten intar en annorlunda roll i förhållande till strukturomvandling än Sverige. Jämförelsen begränsas i vissa fall av tillgången på data och relevanta analyser på engelska.
[18] Redogörelsen bygger till viss del på (Bergström, et.al., 2018).

	Prisanpassning	**Kvantitativ anpassning**	**Kvalitativ anpassning**
Exempel på länder	Storbritannien, Irland	Tyskland, Belgien	Sverige, Nederländerna

Källa: Egen

De olika anpassningsmekanismerna kan sägas vara associerade till olika övergripande målsättningar. Prisanpassning bygger på att anställdas löner eller arbetsgivarnas arbetskraftskostnader modifieras. Enligt ekonomisk teori maximeras sysselsättningen om arbetsmarknadens aktörer lämnas fria att bestämma priset.[19] I perioder där efterfrågan på arbetskraft minskar justeras lönen ned och sysselsättningen upprätthålls. Alternativet vore att anställda sägs upp. Genom mer eller mindre fritt rörliga priser anpassas utbud och efterfrågan.

Om målsättningen är att minimera arbetslöshet är utgångspunkten något annorlunda. Förutom att anpassa löner och arbetskraftskostnader kan arbetsgivare stimuleras att reducera arbetskraften i kvantitativa termer genom tidigarelagd pensionering eller att tillfälligt anpassa arbetstiden genom korttidsarbete. Anpassning kan också ske i kvalitativa termer genom åtgärder som syftar till att öka arbetskraftens produktivitet, till exempel genom utbildning eller genom att understödja omställning av företagets anställda internt eller uppsagdas övergång till nytt arbete (Bergström, 2018). Ett lands omställningspolitik kan således karaktäriseras av olika grad av statlig intervention och domineras av olika typer av anpassningsmekanismer.

Genom att ställa de tre anpassningstyperna mot de tre olika organisationsformerna bildas nio olika regimer (Figur 3), som kan användas för att jämföra hur länders omställningsregimer skiljer sig åt. Modellen kan användas för att ställa frågor som, vad är det dominerande sättet att anpassa verksamheter i ett visst land? Är anpassningsmetoder främst inriktade mot att hantera förändringar genom lönesänkningar eller åtgärder som främst inriktas på att underlätta kvantitativ anpassning, genom att minska eller öka utbudet av arbetskraft?

Figur 3 Omställningsregimer

	Prisanpassning	Kvantitativ anpassning	Kvalitativ anpassning
Marknad			
Partsgemensam			
Statlig			

Källa: Anpassad efter Gazier (2008) och Bergström (2019).

[19] Flexibla löner ger möjlighet för arbetsgivare att sätta löner som återspeglar företagets och de anställdas produktivitet (Blanchard, et.al., 2014). På så sätt skapas jämvikt i ekonomin och full sysselsättning. Arbetslöshet uppstår, ur detta perspektiv, på grund av olika institutionella rigiditeten, till exempel anställningsskydd och kollektivavtal, vilka begränsar möjligheten att anpassa lönerna och arbetskraftens storlek. För att öka sysselsättningen föreslår därför IMF att länder ska genomföra strukturella reformer av produkt- eller anställningsskyddslagstiftning (ibid.).

I följande avsnitt diskuteras först hur länder skiljer sig åt i den vertikala respektive den horisontella dimensionen i Gaziers modell.

3.3 Statlig inblandning i omställning

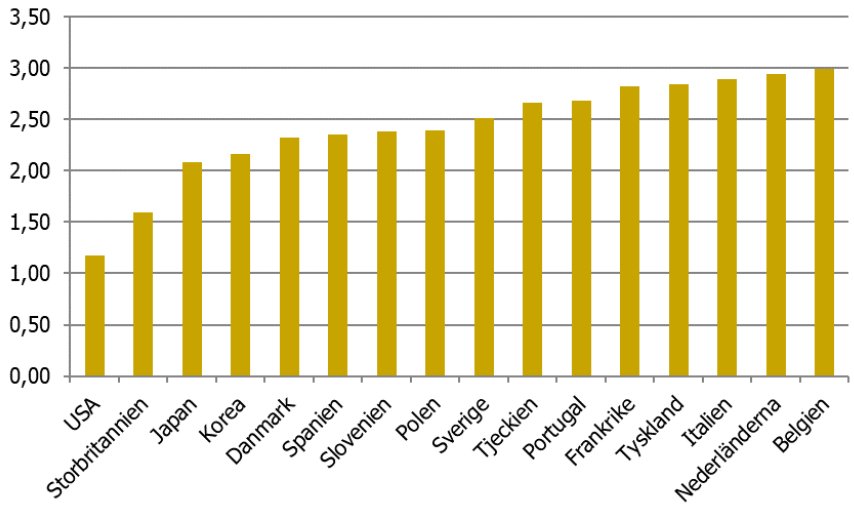
I det här avsnittet diskuteras på vilket sätt och i vilken utsträckning staten påverkar anpassning i näringslivet genom reglering av arbetsmarknaden, lönebildning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

3.3.1 Reglering av arbetsmarknaden

Staten har möjlighet att påverka arbetsgivares anpassningsbeteende genom att inrätta lagar som på olika sätt reglerar anställningsförhållanden och arbetsgivares ansvar i samband med uppsägningar. Reglering av arbetsmarknaden har ibland betraktats som en form av störande inslag i den fria marknaden, som bidrar till ökad arbetslöshet och fattigdom (Sarkar, 2013). Under 1980-talet avreglerades arbetsmarknaderna i USA och Storbritannien och därefter har avreglering blivit en del av det standardrecept som Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken ger till krisande utvecklingsländer. Som en del av denna skolbildning har OECD utvecklat ett kvantitativt mått för att kunna jämföra länder med utgångspunkt från anställningsskyddets styrka, det vill säga i vilken utsträckning arbetsgivarens beteende är begränsat av arbetsmarknadsreglering. Indexet kan också användas för att bilda sig en uppfattning om statens roll i samband med omställning.

Eftersom staten i de flesta fall fyller funktionen att inrätta lagstiftning kan en relativt sträng eller omfattande reglering betraktas som en indikation på att statens inblandning i omställning. På motsvarande sätt kan en relativt begränsad eller svag reglering betraktas som ett tecken på att staten är mer tillbakadragen och lämnar fältet fritt för arbetsmarknadens aktörer att själva reglera sina inbördes förhållanden. Regler om exempelvis anställningsskydd kan således betraktas som en del av landets omställningspolitik. I Figur 4 redovisas skillnader mellan tillsvidareanställdas anställningsskydd i ett urval av OECD-länder.

Figur 4 Tillsvidareanställdas anställningsskydd i ett urval av OECD-länder, 2013



Källa: OECD.stat

OECD:s arbetsrättsliga index utgår i stora drag från att ju färre regler desto bättre. Länder där arbetsmarknaden är mer reglerad kommer ofta ut som förlorare i sådana jämförelser. Jämförelsen visar att regleringen av arbetsmarknaden och därmed också statens roll i samband med omställning skiljer sig åt mellan länder. USA och Storbritannien är de länder där anställningsskyddet är svagast. I andra europeiska länder, som Italien, Nederländerna och Belgien, är regleringen mer omfattande.

Det finns däremot flera problem med den här typen av jämförelser. Ett problem är att den inte fullt ut lyckas fånga reglering som förekommer i kollektivavtal. Den svenska möjligheten att avtala andra regler genom kollektivavtal än vad lagen föreskriver fångas till exempel inte av indexet. Sverige kommer därför oförskyllt både sämre och bättre ut i jämförelsen med andra länder. Jämförelsen fångar inte heller den praxis som sätts i arbetsdomstolar och de sanktioner som domstolar kan utverka. Den amerikanska arbetsmarknaden är till exempel extremt liberal, men i de fall arbetsgivaren gör sig skyldig till brott mot de få regler som förekommer är konsekvenserna relativt kännbara. Det innebär att den reella flexibiliteten inte är så stor som jämförelsen av regelverken kan ge sken utav. OECD:s index erbjuder inte heller någon möjlighet att urskilja särskilda regler i samband med större neddragningar eller nedläggningar.

I flera länder är större neddragningar eller nedläggningar föremål för särskilda regelverk. Det kan handla om krav på att arbetsgivare ska upprätta och förhandla vad som i Nederländerna och Tyskland kallas ”sociala planer”, där arbetsgivaren ska specificera åtgärder för att motverka uppsägningar eller insatser som riktas till uppsagda medarbetare. I Frankrike ställs exempelvis krav på att större företag, med fler än 1000 anställda, ska söka efter en potentiell köpare innan beslut fattas om stängning av en arbetsplats, som har 50 eller fler anställda (Clauwert, et.al., 2016)[20]. Vid större nedläggningar eller neddragningar förväntas arbetsgivare i Frankrike också ta ansvar för att skapa ny sysselsättning i den lokala eller regionala arbetsmarknaden. Lagen är formulerad på så sätt att arbetsgivaren ska uppvisa hur sysselsättningsskapande åtgärder har vidtagits innan eller i samband med omställningsarbetet.

I vilken utsträckning arbetsmarken är reglerad kan således betraktas som en indikation på statens roll i samband med omställning, men att enbart se till arbetsmarknadsreglering som en indikation på statens roll är allt för begränsat.

3.3.2 Lönebildning och partsrelationer

Ett annat sätt att bedöma statens roll i förhållande till arbetsmarknaden är i vilken uträckning staten påverkar lönebildningen och relationerna mellan arbetsmarknadens parter. I flera europeiska länder är det vanligt att staten påverkar lönebildningen genom inrättandet av minimilöner. Syftet med minimilöner är att säkerställa att lågutbildad arbetskraft får löner som är tillräckligt höga så att de är möjliga att leva på (Blanchard, et.al., 2014). En farhåga är däremot att minimilöner kan bidra till att exkludera lågutbildade från arbetsmarknaden och därmed ha motsatt effekt på både effektivitet och välfärd (ibid.). Statens roll och inflytande är också beroende av arbetsmarknadens parter och reglering av arbetsmarknaden genom kollektivavtal. Framförallt handlar det om hur löner förhandlas, kollektivavtalens täckningsgrad och hur samverkan mellan olika

[20] Lagen instiftades 2014. Ett företag som inte följer lagen riskerar böter på upp till 20 gånger den månadsvisa minimilönen för varje anställd som sägs upp.

förhandlingsnivåer går till, så kallad artikulering (Visser, 2013). I dessa avseenden skiljer sig länder från varandra.

Belgien och Finland är exempel på länder där löner förhandlas i centrala branschöverskridande avtal, ofta i samverkan med regeringen. Irland, Rumänien och Grekland har däremot en mer decentraliserad förhandlingsstruktur. I andra länder sker löneförhandlingar på bransch- eller sektornivå mer eller mindre koordinerat. Den övergripande trenden i Europa under de senaste 30 åren är att löneförhandlingar och lönesättning i allt större utsträckning decentraliseras till lokal nivå till det enskilda företaget (Visser, 2013; 2016; Traxler, et.al., 2001). I vissa länder har det aldrig förekommit centraliserad lönebildning (till exempel i Tyskland, Schweiz och Storbritannien) medan i andra länder, till exempel Grekland, Rumänien och Irland, är decentraliseringen ett relativt nytt fenomen. I dessa länder genomfördes decentraliseringen i samband med finanskrisen 2008–2009 (Visser, 2016).

Lönebildningens struktur kan vara betydelsefull för företagens möjlighet att hantera externa omvandlingstryck. I vissa länder har det funnits en tradition med statlig intervention i lönebildningen, antingen genom att direkt intervenera genom lönefrysning i samband med ekonomiska kriser eller indirekt genom hot om sådana åtgärder (se exempelvis Hijzen, et.al., 2018). I länder med decentraliserad lönebildning har staten mindre möjligheter att påverka. Decentralisering innebär att parterna får mer utrymme att förhandla arbetsvillkoren på företags- eller arbetsplatsnivå, till skillnad från att villkoren förhandlas på sektors- eller nationell nivå (Hijzen, et.al., 2018). Tanken med decentralisering är att lönerna i större utsträckning anpassas efter utbud och efterfrågan, vilket, enligt teorin, kan bidra till ökad sysselsättning. När lönebildningen är decentraliserad till enskilda företag har arbetsgivaren större möjligheter att utnyttja sin förhandlingsstyrka gentemot enskilda anställda, vilket i sin tur kan innebära att lönerna pressas ned (Calmfors, 1993). Det kan innebära att färre anställda sägs upp eftersom lönen i större utsträckning anpassas efter efterfrågan på arbetskraft och den anställdes produktivitet.

Decentraliserad lönebildning kan också bidra till större löneskillnader mellan anställda i olika företag, branscher och sektorer (Ochel, 2005). I en centraliserad lönebildningsmodell finns det större möjlighet att jämna ut löneskillnader mellan grupper av anställda, men centraliseringens effekter kan variera beroende av hur centraliseringen organiseras (Calmfors, 1993). Koordinering av löner över sektors- och branschgränser skapar också ett omvandlingstryck i ekonomin, som bidrar till att icke-produktiva företag får en konkurrensnackdel och slås ut. Centraliserad lönebildning kan således, enligt Calmfors, bidra till minskad löneflexibilitet, men större möjligheter att utjämna skillnader. Studier visar emellertid att både decentraliserade och centraliserade lönebildningsmodeller har uppvisat goda samhällsekonomiska resultat, till exempel i form av reallöneökningar (Calmfors & Driffill, 1988).

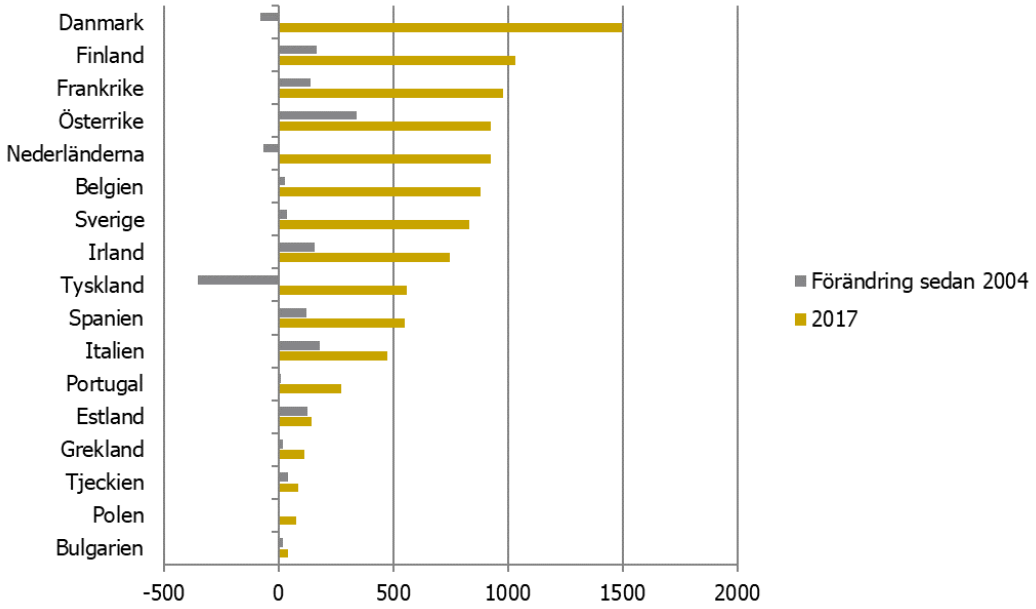
Centraliserad lönebildning innebär inte nödvändigtvis att staten spelar en aktiv roll i lönebildningen. Det är ovanligt med statligt styrda eller helt centraliserade lönebildningsmodeller. Det rör sig snarare om olika former av samarbeten och koordinering mellan arbetsmarknadens parter, vad Calmfors (1993) kallar för semi-centraliserade system, där löner förhandlats av ett fåtal centrala aktörer. För statens del är det däremot relevant att avgöra hur olika lönebildningsmodeller skapar förutsättningar för staten i samband med omställning. I en decentraliserad lönebildningsmodell, där lönerna anpassas efter utbud och efterfrågan på arbetskraft, får staten en mindre möjlighet att

intervenera i samband med strukturella förändringar. I en mer centraliserad lönebildningsmodell, där lönerna stabiliseras över bransch- och sektorsgränser, kan det vara av större vikt för staten att bidra till att motverka att anställda sägs upp eller genom att understödja uppsagdas möjlighet att finna ny sysselsättning.

3.3.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Ett annat sätt att jämföra statens inflytande, roll och betydelse i samband med strukturomvandling är att analysera hur mycket resurser staten investerar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genom att staten investerar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkas arbetsgivares och arbetstagares beteende. Det kan vara i form av arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling, arbetslöshetsunderstöd eller subventioner till arbetsgivare som anställer särskilt utsatta grupper. Höga utgiftsnivåer kan betraktas som ett mått på hög statlig inblandning. En översiktlig analys av arbetsmarknadspolitiska utgifter visar att Sveriges utgifter per medborgare är något högre än genomsnittet (Figur 5). Vi kan notera att den svenska nivån utgör en höjning sedan 2004. Bulgarien, Polen, Tjeckien, Grekland och Estland investerar minst.

Figur 5 Utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (euro per capita), 2017 och förändring sedan 2004



Anmärkning: Data för Italien är inte tillgängligt för 2016-2017. Uppgifterna för Italien gäller 2015.

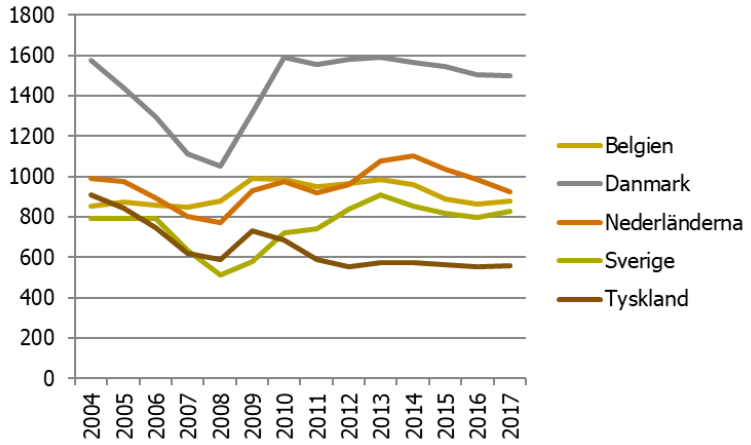
Källa: Eurostat

Det kan vara intressant att notera skillnaden mellan de nordiska länderna. Danmark är det land i urvalet som investerar mest i arbetsmarknadspolitiska åtgärder per medborgare. Finland investerar något mindre, medan Sverige investerar minst. Statens involvering bland de nordiska länderna uppvisar således viss variation.

Gemensamt för flera länder är en ökning av statliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder sedan 2004. I endast ett fåtal länder har investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskat (Danmark, Nederländerna och Tyskland). Offentliga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder varierar med konjunkturen. När arbetslösheten ökar går också utgiftsnivåerna upp. I samband med högkonjunktur minskar utgifterna.

Figur 6, Figur 7 och Figur 8 visar hur utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder har förändrats sedan 2004. Utvecklingen skiljer sig åt mellan länder. I den första gruppen sker en tydlig minskning under högkonjunkturen 2006–2007 och en tydlig ökning i samband med finanskrisen 2008–2009. Efter det tar länderna olika vägar. I Danmark ligger utgifterna kvar på den höga nivån som etableras efter krisen. I Tyskland är uppgången enbart temporär, för att sedan minska successivt. I Sverige ökar utgifterna långsamt för att stabiliseras på en högre nivå efter 2013. En liknande utveckling återfinns i Nederländerna och Belgien, men där ökade utgifterna tidigare.

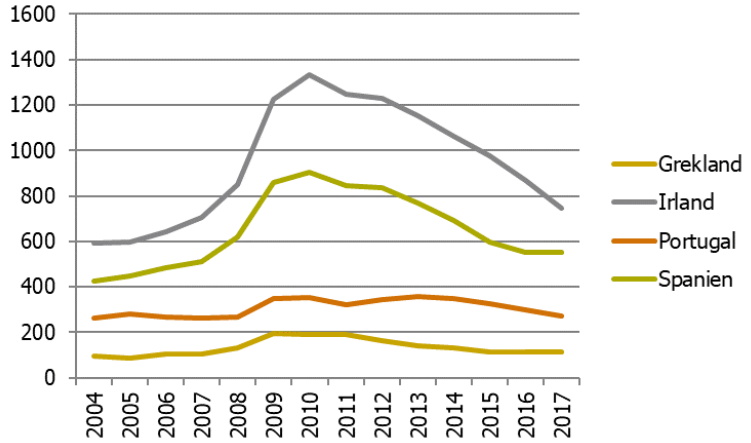
Figur 6 Utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (euro per capita), 2004–2017



Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat

I krisländerna Portugal, Grekland, Irland och Spanien återfinns ett annat mönster. Utgifterna ökade markant i samband med finanskrisen 2008–2009, särskilt i Irland och Spanien, för att sedan avta successivt. I dessa länder blev krisen relativt långvarig och statens utgifter reducerades kraftigt, som en följd av trojkans krav på minskade statliga utgifter för att upprätthålla balans i statsbudgeten.

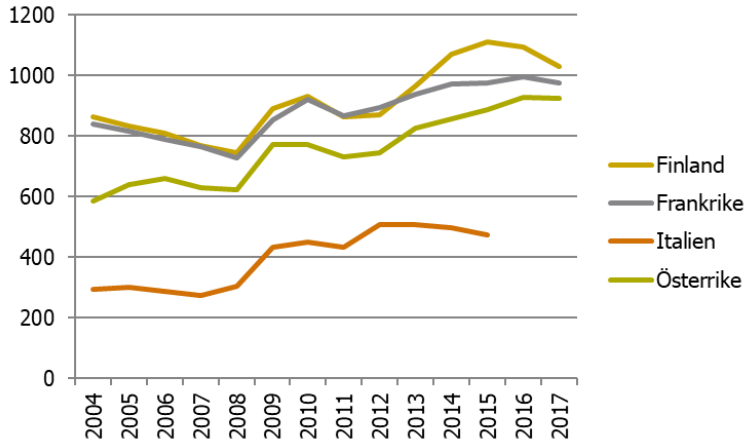
Figur 7 Utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (euro per capita), 2004–2017



Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat

I en tredje grupp av länder återfinns ett annat mönster. I Frankrike, Finland, Italien och Österrike ökade de offentliga utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder successivt under perioden.

Figur 8 Utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (euro per capita), 2004–2017



Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat

Den fördjupade analysen visar således att ländernas utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder varierar med konjunkturen. Utgifterna kan också påverkas av andra faktorer, till exempel invandring eller andra demografiska förändringar. Jämförelsen säger däremot endast något om hur statens roll som finansiär av arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändras över tid och skiljer sig åt mellan olika länder. Den säger inte något om vad staten gör eller hur den ingriper. Beroende av vilken typ av åtgärder staten inrättar i samband med ekonomiska förändringar får statens mer eller mindre inflytande över arbetsgivares anpassningsbeteende. Den säger inte heller något om åtgärder som finansieras av arbetsgivare eller arbetsmarknadens parter. I nästa avsnitt går vi därför in på vilken typ av anpassningsåtgärder och mekanismer som tillämpas i respektive land.

3.4 Åtgärder för omvandlingstryck i europeiska länder

I det här avsnittet diskuteras kortfattat vilka metoder som används för att hantera omvandlingstryck i företag i ett urval av europeiska länder[21].

3.4.1 Lönesänkning och prisanpassning

Ett sätt att hantera företagens omvandlingstryck är att sänka lönerna, att frysa lönenivåer eller att skjuta upp planerade löneökningar (Izquierdo et.al., 2017). När arbetsgivaren ser att försäljningen minskar diskuteras ofta behovet att reducera antalet anställda. I vissa fall leder förhandlingarna istället till att medarbetare tvingas acceptera lönesänkningar. För de anställda kan det uppfattas som ett bättre alternativ än att förlora jobbet. Lönesänkningar är däremot relativt ovanligt, även i samband med svåra ekonomiska kriser (Du Caju et.al., 2015). En studie av företags anpassningsbeteende i samband med ekonomiska chocker visade att Litauen och Tjeckien var de länder i Europa som hade högst andel företag som någon gång sänkte lönen under perioden 2003–2008 (Du Caju et.al., 2015). Det var emellertid inte mer än 8,3 procent av företagen i respektive land som sänkt lönen. Även om det var på en låg nivå användes lönesänkningar främst i anglosaxiska länder, samt i de nya medlemsstaterna i Östeuropa (Bergström, 2018). Typiskt för dessa länder är att de sedan

[21] Redogörelsen bygger till viss del på (Bergström, et.al., 2018).

inträdet i EU har en relativt svag reglering av arbetsgivarens beslut att säga upp medarbetare.

Lönesänkning tillämpas i större utsträckning i länder som har relativt få regleringar av arbetsmarknaden och begränsad kollektivavtalstäckningsgrad (Du Caju, et.al., 2015). Men i vissa länder, till exempel Frankrike och Österrike, som har ett strängare anställningsskydd och relativt hög kollektivavtalstäckningsgrad, förekom också en något högre andel lönesänkningar i förhållande till länder med svagare anställningsskydd. En möjlig förklaring till detta är att arbetsgivare valde att sänka löner eftersom alternativet – att genomföra uppsägningar – är relativt starkt reglerat eller uppfattas som socialt illegitimt (Bergström, et.al., 2018).

Lönesänkningar sker företrädesvis i enskilda företag på lokal nivå. Men det förekommer också exempel där arbetsmarknadens parter kommit överens om lönesänkningar, frysning av lönenivåer eller uppskjutning av redan överenskomna löneökningar i samband med ekonomiska kriser (Fabiani, et.al., 2015; Glassner, et.al., 2011). I samband med finanskrisen 2008–2009 rekommenderade Internationella valutafonden (IMF) trepartsöverenskommelser som ett sätt att öka länders konkurrenskraft, men det visade sig vara svårt att komma överens och i flera fall startades aldrig några förhandlingar (Blanchard, et.al., 2014).

Staten kan också medverka till anpassning av löner och arbetskraftskostnader. Det förekommer flera exempel på länder där lönesänkningar varit en del av staten och andra offentliga myndigheters åtgärder för att hantera underskott i statsbudgeten. Under den senaste krisen 2008–2009 genomfördes relativt drastiska lönesänkningar för statsanställda i exempelvis Grekland, Irland och Portugal (Blanchard, et.al., 2014; Petmesidou & Glatzer, 2015). Staten kan också medverka till att påverka arbetsgivares arbetskraftskostnader genom att reducera arbetsgivaravgifter eller att erbjuda olika former av subventioner för att stimulera sysselsättning. Ett tydligt sådant exempel är subventioner eller reducerade arbetsgivaravgifter till arbetsgivare som anställer särskilt utsatta grupper, till exempel ungdomar, äldre, personer med funktionsnedsättning, långtidsarbetslösa eller utlandsfödda.

Det är ett sätt för staten att stimulera arbetsgivare att öka efterfrågan på arbetskraft, men det kan också betraktas som ett sätt att undvika uppsägningar. Det är förstås ett relativt kostsamt alternativ och dess effektivitet är ofta ifrågasatt (Skedinger, 2014). Risken är att företagen ändå måste säga upp personal när subventionerna dras tillbaka och att åtgärderna enbart fungerar som en form av doping, en tillfällig snedvridning av konkurrensförhållandena som skapar ett beroende som är svårt att komma ur. I Sverige, liksom i flera andra europeiska länder, har staten experimenterat med reducerade arbetsgivaravgifter för företag som anställer arbetslösa ungdomar eller andra prioriterade grupper. Syftet med den typen av åtgärder är att skapa incitament för företag att anställa personer ur en särskild grupp. Det bör noteras att denna typ av åtgärder skiljer sig åt i förhållande till andra åtgärder som diskuteras här i meningen att de syftar till att lösa strukturella problem på arbetsmarknaden och inte företagens behov av att anpassa sig till exogena förändringar.

Anpassning av löner och arbetskraftskostnader i samband med konjunkturnedgång förutsätter således inte en renodlad marknadsorientering. Anpassning av löner och arbetskraftskostnader kan också påverkas av arbetsmarknadens parter och staten. I Sverige är lönesänkningar som anpassningsmetod mycket ovanligt. En av grundförutsättningarna för den svenska lönebildningen är ansvarsfulla löneförhandlingar, som förutsätter att

kollektivavtalen hålls stabila även om konjunkturen skulle vika. Krisavtalet mellan partnerna inom industrin i samband med finanskrisen 2008 – 2009 är ett undantag.

Även om syftet med lönesänkningar kan uppfattas som ett sätt att stimulera eller upprätthålla sysselsättning, är lönesänkningar i allmänhet ett mindre attraktivt alternativ för att hantera ekonomiska chocker, både för anställda och arbetsgivare. Caju, et.al., (2015) fann exempelvis att arbetsgivare undvek lönesänkningar eftersom de trodde att det kunde inverka negativt på medarbetares arbetsmoral och motivation att utföra arbetet. Arbetsgivare trodde också att lönesänkningar skulle kunna inverka negativt på företagets rykte och därmed möjlighet att rekrytera nya medarbetare. Dessutom trodde man att det skulle kunna bidra till att de mest kompetenta och produktiva medarbetarna skulle lämna företaget och därmed bidra till att öka rekryteringskostnaderna. Det finns således flera faktorer som gör lönesänkning till ett mindre attraktivt anpassningsalternativ i samband med konjunktursvängningar och andra omvandlingstryck. Istället är huvudorienteringen i många länder att verka för lönestabilitet oavsett konjunkturläge. Men det förutsätter att staten och eller arbetsmarknadens parter skapar förutsättningar för andra typer av anpassning. I följande avsnitt diskuteras alternativa former av anpassning.

3.4.2 Kvantitativ anpassning

Kvantitativ anpassning syftar till att reducera arbetslöshet genom att begränsa eller minska utbudet eller efterfrågan på arbetskraft. Det kan göras på flera sätt. För det första genom att minska antalet arbetade timmar. För det andra genom att minska antalet sysselsatta i arbetskraften, till exempel genom uppsägningar eller genom att erbjuda anställda tidigarelagd pensionering. Typiskt för den här typen av anpassningsåtgärder är att de vanligtvis är förknippade med relativt höga kostnader för staten. Men det finns också exempel på kvantitativa anpassningsåtgärder som organiseras och finansieras av arbetsgivare eller arbetsmarknadens parter i sektorsvisa eller lokala överenskommelser. I de följande avsnitten diskuteras framförallt tidigarelagd pensionering och statligt stöd vid korttidsarbete.

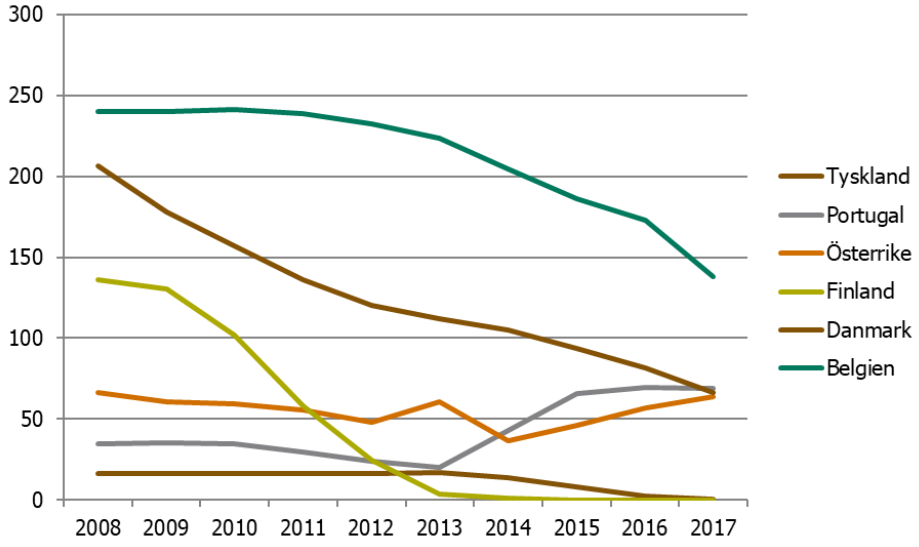
Tidigarelagd pensionering

Tidigarelagd pensionering är en åtgärd som kan bidra till kvantitativ anpassning av arbetskraften. Anställda erbjuds möjlighet att dra sig tillbaka från arbetsmarknaden tidigare än den stipulerade pensionsåldern. Det är ett relativt snabbt och enkelt sätt att reducera företagets arbetskraftskostnader. För arbetsgivare och arbetstagarorganisationer kan det också uppfattas som relativt konfliktfritt sätt att anpassa arbetskraften i förhållande till andra typer av åtgärder. Det är relativt enkelt att räkna ut vem som ska få lämna arbetsplatsen i samband med övertalighet. Arbetsgivaren behöver enbart identifiera en åldersgräns och erbjuda dem som passerat gränsen pensionering. Det kan dessutom uppfattas som ett sätt att erbjuda äldre medarbetare kompensation för ett långt arbetsliv. Tidigarelagd pensionering har därför varit ett vanligt sätt att hantera anpassningsbehov i samband med konjunktursvängningar (Ebbinghaus, 2006), särskilt i länder med relativt sträng anställningsskyddslagstiftning (Dorn & Sousa-Poza, 2010).

Under senare år har allt fler länder dragit tillbaka möjligheten till statligt finansierad tidigarelagd pensionering. Ett viktigt argument för tillbakadragandet har varit behovet av att öka sysselsättningen bland äldre. Tidigarelagd pensionering innebär inte enbart att antal sysselsatta minskar. Det innebär samtidigt att antalet inaktiva ökar. Det är också ett mycket kostsamt sätt att anpassa sysselsättningen (Gazier & Brüggeman, 2008). Den övergripande trenden mot en allt äldre befolkning innebär också att kostnaderna för tidigarelagd

pensionering riskerar att urholka pensionssystemen (van Dalen & Henkens, 2010). Användningen av statligt finansierad tidigarelagd pensionering har därför minskat som en del av reformering av offentliga pensionssystem och senareläggning av den legala pensionsåldern (se Ebbinghaus, 2006). I de flesta OECD-länder har användningen av tidigarelagd pensionering därför begränsats (van Dalen & Henkens, 2010).

Figur 9 Statliga utgifter för tidigarelagd pensionering, 2008–2017, € per capita



Källa: Egna bearbetningar av data från Eurostat

Som Figur 9 visar är Belgien det land i Europa som spenderar mest på tidigarelagd pensionering. Under finanskrisen 2008–2009 spenderade den belgiska staten årligen omkring 240 euro per medborgare[22] på att låta äldre medarbetare lämna arbetskraften, vilket motsvarar cirka 2 miljarder euro per år. Det kan jämföras med Tyskland som endast spenderar strax över 1 miljard euro varje år, samtidigt som de har åtta gånger fler medborgare. Användningen av tidigarelagd pension har sedan dess minskat i både Belgien och Danmark. I Finland har de statligt finansierade pensionsprogrammen avvecklats helt. Portugal och Österrike är de enda länder i Europa som ökat användningen av tidigarelagd pensionering under senare år.

Även om statlig finansiering av tidigarelagd pensionering successivt avvecklats i de flesta europeiska länder är det fortfarande möjligt för arbetsgivare att erbjuda tidigarelagd pensionering till sina anställda. Det är däremot svårt att bilda sig en klar uppfattning om i vilken utsträckning detta sker.

[22] I Belgien kan de lokala parterna i samband med övertalighet komma överens om att man vill anpassa arbetskraften genom tidigarelagd pensionering med statligt stöd, som ett sätt att skapa utrymme för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Men tidigarelagd pensionering är också en attraktiv åtgärd på grund av de lägre anpassningskostnaderna det innebär i förhållande till att säga upp personal. Arbetsgivare har därför tydliga incitament att tillsammans med fackliga företrädare ansöka om stöd för pensionering av de äldre istället för att säga upp personal. Den belgiska staten har i flera omgångar försökt att begränsa användningen av tidigarelagd pensionering, till exempel genom att kräva ytterligare medfinansiering av arbetsgivarna och höja åldersgränsen.

Tidigarelagd pensionering i Sverige

I Sverige avvecklades statligt finansierad tidigarelagd pensionering under 1990-talet. De sista utbetalningarna genomfördes 2002. Det innebär emellertid inte att tidigarelagd pensionering inte används som ett sätt att anpassa arbetskraften i Sverige. Svenska arbetsgivare erbjuder äldre anställda stegvis nedtrappning eller avgångspension för äldre i samband med större varsel om uppsägningar. Det är däremot svårt att veta i vilken utsträckning det sker. I en studie av Handelns Utredningsinstitut (Fölster, et.al., 2001) uppskattades antalet avgångspensionärer till cirka 47000 under 1997. Enligt författarna fanns det då för tiden ett tillflöde av omkring 12000 personer avgångspensionärer varje år. Det finns inga studier som kan ge några uppdaterade uppgifter om hur vanligt det är med lokala överenskommelser om avgångspension nu för tiden.

Det kan finnas flera skäl till att arbetsgivare väljer att erbjuda anställda tidigarelagd pension. Enligt Fölster, et.al., (2001) kan avgångspension vara ett sätt att ”bli av med personer som inte fungerar i organisationen”, istället för uppsägning av personliga skäl, vilket är mer kringgärdat av arbetsrättsliga regler, osäkerhet och höga kostnader. Det kan också användas som ett sätt att undvika turordningsförhandlingar i samband med neddragningar (Fölster, et.al., 2001). Ofta framhävs den enskilda medarbetarens motiv och intresse av att lämna arbetslivet tidigt, men det finns också ekonomiska incitament för arbetsgivare att erbjuda tidigarelagd pension till sina medarbetare (Hallberg, 2011). Arbetskraftskostnader är ofta högre för äldre än för yngre. Det handlar inte enbart om att mer seniora har högre lön som en följd av längre anställningstid. Äldre medarbetare medför också ytterligare kostnader för extra pensionsinbetalningar via deras pensionsavtal, stipulerat av kollektivavtal, vilket innebär att arbetsgivare har ett indirekt incitament att reducera kostnader genom att minska antalet äldre medarbetare. Enligt Hallberg (2011) är denna effekt relativt hög.

Men avgångspension kan också ha negativa effekter för arbetsgivare. Avgångspension erbjuds ofta som ett frivilligt alternativ, men frivilligheten gör att arbetsgivaren blir beroende av vem som kan tänka sig att lämna, snarare än den arbetsgivaren helst vill ska stanna kvar. Arbetsgivaren har således mindre möjlighet att påverka sammansättningen av medarbetare i verksamheten. Ofta är sådana erbjudanden förknippade med reducerad inkomst för den enskilde, till exempel att den anställde behöver gå ned till 80 procent av sin tidigare lön. För de flesta löntagare är det inte ett särskilt attraktivt alternativ. För de grupper av anställda som har högre lön kan det däremot uppfattas som positivt. Det innebär att företaget dräneras på höginkomsttagare, med i många fall mycket gångbara kunskaper och erfarenheter, medan de som inte upplever att de har råd att lämna stannar kvar. Tidigarelagd pensionering är således inte en positiv åtgärd för alla medarbetare. Det är inte heller alltid positivt för verksamheten om det inte går att hitta sätt att undanta vissa grupper från erbjudandet. Det finns tyvärr inga uppdaterade studier om hur vanligt det är med avgångspensionering i Sverige. Framtida studier bör undersöka omfattningen och konsekvenserna av avgångspensionering som en del av näringslivets omställningsförmåga och kompetensförsörjning, särskilt med tanke på den åldrande befolkningen och behovet av att stimulera medarbetare att arbeta längre.

Ett annat argument som använts för att motivera användningen av tidigarelagd pension är att äldre medarbetare inte har den kompetens som krävs i samband med förändrade arbetssätt och ny teknologi. Den typen av uppfattningar ligger ofta till grund för erbjudande om avgångspension. Det kan i det här sammanhanget vara viktigt att göra skillnad mellan medarbetares reella kompetens och viljan att investera i och ta till sig ny

kompetens. I många fall är det säkert så att både medarbetare och arbetsgivare inte finner det värt mödan att investera i utveckling av ny kompetens för äldre medarbetare eftersom de inte kommer att kunna dra nytta av den nya kompetensen på lite längre sikt (Bergström, et.al., 2019). Men det betyder inte att äldre medarbetare inte är kompetenta att utföra varken sitt nuvarande arbete eller andra arbeten. Det betyder inte heller att de inte kan lära sig nya saker. Det betyder snarare att investeringshorisonten för utveckling av nya kunskaper är begränsad från båda sidor. Det är därför olyckligt om tillfälliga kriser eller strukturella omvandlingstryck rutinmässigt hanteras genom att avveckla äldre medarbetare genom avgångspension. Ur ett sådant perspektiv bör äldre medarbetare stimuleras att söka nytt arbete i andra företag istället för att dra tillbaka dem från arbetsmarknaden.

Ett annat argument som använts för att erbjuda tidigarelagd pension är att det är svårare för äldre än yngre att finna ny sysselsättning om de blir uppsagda. Det finns däremot studier som visar på motsatsen. I en studie av uppsagdas öde efter nedläggning av arbetsställen fann Henning, et.al., (2017) att äldre uppsagda fann ny anställning i högre utsträckning och snabbare än deras yngre kollegor. Ett möjligt skäl till detta resultat är att äldre medarbetare ofta har ett väl utvecklat nätverk och dessutom att de har erfarenhet och kompetenser som värderas på arbetsmarknaden. Även om denna effekt avtog över tid, visar studien att alla äldre inte alltid har sämre förutsättningar än yngre att finna ny sysselsättning om de sägs upp.

Korttidsarbete

Ett annat sätt att hantera företagens behov av anpassning är att reducera de anställdas arbetstid. Den här typen av anpassning används framförallt i samband med tillfälliga och hastigt uppkomna konjunkturnedgångar. De anställdas arbetstid anpassas tillfälligt för att återgå till normal arbetstid när efterfrågan återvänder.

Kollektivavtal som skapar möjlighet att anpassa arbetstiden efter konjunktursvängningar är relativt vanligt förekommande (Glassner, et.al., 2011; Glassner & Keune, 2012). Arbetsgivaren har möjlighet att anpassa arbetstidsuttaget till variationer i produktionsvolymer och kan ”beordra” medarbetare att ta ut semester under perioder av låg efterfrågan. Det som har fått mest uppmärksamhet under senare tid är däremot anpassning av arbetstid genom permittering eller korttidsarbete, där staten subventionerar hela eller delar av de anställdas lön under en avgränsad period. För den anställde reduceras inkomsten, men inte i samma utsträckning som den reducerade arbetstiden.

Tillämpningen av den här typen av åtgärder anses av flera vara ett av skälen till att Tyskland klarade av den senaste finanskrisen relativt väl, men det finns också andra möjliga förklaringar till de goda resultaten (se t ex Belleer, et.al., 2016; Eichhorst, 2015)[23] och det är svårt att med säkerhet fastställa att det var just användningen av korttidsarbete som bidrog till det tyska miraklet.[24] Flera länder som inte använde sig av korttidsarbete

[23] Eichhorst (2015) påpekar att statligt stöd för korttidsarbete enbart var en av flera former av företagsinterna anpassningsmekanismer som bidrog till företagens anpassningsförmåga under krisen. Arbetstidsbanker där medarbetarnas samlade övertid kunde betas av i samband med minskad försäljning, var ett av flera exempel tillsammans med en allmän försiktighet bland tyska arbetsgivare att säga upp kompetent arbetskraft i samband med tillfälliga drastiska förändringar eftersom de i tidigare kriser erfarit problem med att rekrytera nya kvalificerade medarbetare när efterfrågan återvänder.

[24] Boeri & Bruecker (2011) ställer sig frågande till om korttidsarbete verkligen bidrog till att ta Tyskland ur krisen och varför bidrog det i så fall inte till att hantera tidigare kriser i Tyskland? Dessutom, varför hjälpte det inte i andra länder som också har lång erfarenhet av korttidsarbete? Deras analys visar att antalet räddade jobb var färre än antalet personer som deltog i korttidsarbetsprogrammen. De menar att andra metoder kan vara mer effektiva för att hantera tillfälliga chocker. De menar också att korttidsarbete inte på ett enkelt sätt kan

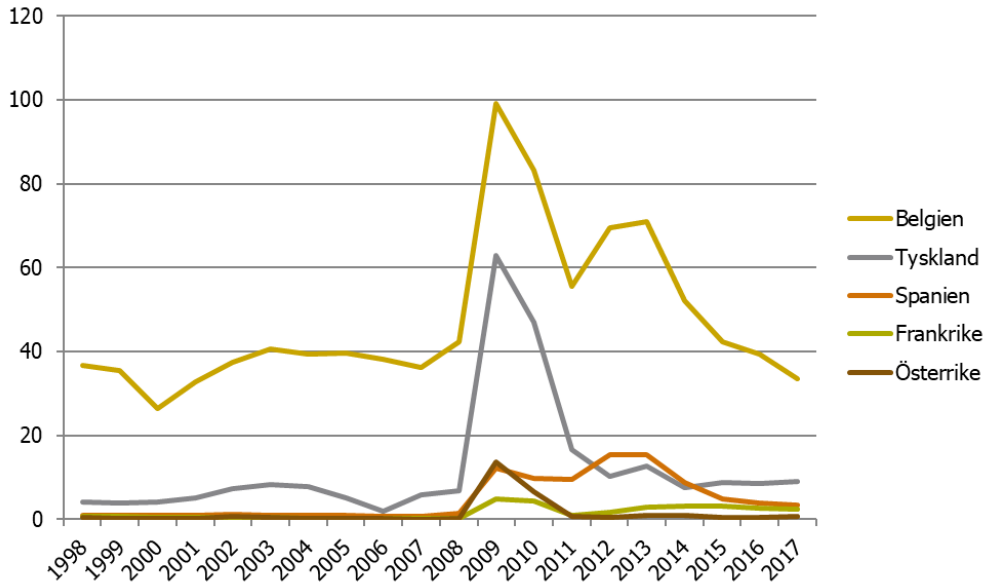
klarade sig också relativt väl. Det var också flera länder som använde sig av korttidsarbete och ändå inte lyckades hantera krisen utan betydande arbetslöshet. Enligt Hijzen & Venn (2011) använde sig 24 av 33 OECD länder av någon form av korttidsarbete som ett sätt att hantera finanskrisen 2008–2009, men utformningen och finansieringen av programmen varierar (Bergström, et.al., 2010).

Effekten av korttidsarbete är beroende av hur regelverket är utformat, hur det tillämpas och hur det finansieras. Det vanligaste är att ersättning till anställda som genomgår permittering finansieras med statliga medel. Det förekommer också system där stödet helt eller delvis finansieras av arbetsmarknadens parter. I Italien finansieras exempelvis korttidsarbete genom kollektivavtalsstiftelser (Arpaia, et.al., 2010), som liknar svenska trygghetsstiftelser. Italienska arbetsgivare betalar en avgift till en gemensam fond baserat på företagets lönekostnader, samt beroende av i vilken utsträckning företaget använt sig av stödet. Ersättningsnivån, tidsuttaget och tillämpningsperioden skiljer sig åt mellan länder. I vissa fall reduceras enbart arbetstiden med en eller flera dagar per vecka. I andra fall kan det handla om hel- eller deltidspermittering under flera månader (Bergström, et.al., 2010).

För ett enskilt land kan det vara en fördel att ha tillgång till ett system för korttidsarbete som en form av beredskap inför framtida finansiella kriser. Erfarenheter från finanskrisen 2008–2009 visar att länder som redan hade ett korttidsarbetssystem tillgängligt när krisen kom hade lättare att tillämpa det snabbt. Tidigare erfarenhet bland arbetsgivare och myndigheter att använda sig av korttidsarbete spelar säkerligen också en viss roll. I Tyskland fanns stödet tillgängligt redan innan och användningen ökade markant 2008 och minskade redan 2009 för att sedan avstanna och minska till lägre nivåer, se figur 10. Det fanns också många arbetare som hade tidigare erfarenheter av korttidsarbete. I Österrike och Frankrike användes stödet också under en begränsad period, men på mycket lägre nivåer. Det var svårare för länder som införde korttidsarbete i samband med krisen. Det tog tid att inrätta programmen och det tog ibland relativt lång tid att starta igång programmen. Regelverkets tillämpning är också viktigt. I flera länder förändrades villkoren under krisen så att de blev mer generösa och enklare att tillämpa (Arpaia, et.al., 2010). I både Spanien och Belgien tillämpades stödet exempelvis under en mer utsträckt tidsperiod.

överföras till andra länder med andra institutionella förutsättningar, som till exempel arbetsrätt och typ av lönebildningsmodell.

Figur 10 Statligt stöd för korttidsarbete, € per capita, 1998–2017



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Eurostat

Anledningen till att flera länder erbjuder statligt stöd till korttidsarbete är att det anses vara ett bra sätt att undvika arbetslöshet genom att erbjuda ett alternativ till uppsägningar i samband med plötsligt uppkomna efterfrågekriser. Flera studier visar att användningen av korttidsarbete kan ha en stabiliserande effekt på sysselsättningen i samband med lågkonjunkturer (Balleer, et.al., 2016; Cahuc, 2018). En annan fördel är att företaget kan anpassa arbetskraftskostnaderna relativt snabbt och, när konjunkturen vänder, behöver man inte rekrytera ny personal, eftersom anställningskontrakten fortfarande är giltiga (Bergström, et.al., 2010). Korttidsarbete ger däremot inte någon fullständig garanti mot arbetslöshet. Calavrezo & Lodin (2012) fann till exempel att individer som deltog i korttidsarbete i Frankrike och Italien oftare hade perioder av arbetslöshet efter programmet i förhållande till de som inte tagit del av stödet. Det kan delvis vara en följd av att korttidsarbete företrädesvis används för att skydda anställda som annars hade riskerat uppsägning (ibid.).

Ett argument för korttidsarbete är att det kan kombineras med utbildning och kompetensutveckling. Under finanskrisen 2008–2009 förekom i flera länder försök med att kombinera permitteringstiden med kompetensutvecklingsinsatser (Bergström, et.al., 2010). Men resultaten var relativt begränsade. I ett fåtal länder var utbildningsinsatser obligatoriska för att arbetsgivaren skulle få tillgång till stöd för korttidsarbete och i de länder som inte ställt krav på utbildningsinsatser var det få (omkring 10 procent) som deltog i utbildning under korttidsarbetsperioden (Hijzen & Venn, 2011). En möjlig förklaring är att utbildningsinsatser kan vara svåra att organisera i samband med hastigt uppkomna krissituationer. En möjlig slutsats är att man inte bör förvänta sig att korttidsarbete ska bidra till någon radikal omvandling av arbetskraftens kompetensbas. Det är rimligare att permitteringstiden kombineras med kortare utbildningar, i form av uppgradering av redan existerande kompetenser eller insatser som stärker förmåga till samverkan inom eller mellan delar av företaget.

Det finns flera skäl till att vara försiktig med statligt stöd till korttidsarbete. De höga kostnaderna är ett av skälen till att begränsa användningen. Enbart under åren 2008–2009

spenderade den tyska staten exempelvis mer än 10 miljarder euro på stöd för korttidsarbete. Det motsvarar omkring 60 euro per tysk medborgare. Belgien är det land i Europa som använder korttidsarbete mest. Som framgår av figur 10 uppgick den belgiska statens kostnader för korttidsarbete under 2009 till omkring 100 euro per medborgare. Mellan 2008 och 2014 spenderade den belgiska staten sammanlagt över 5 miljarder euro på stöd till korttidsarbete.

Enligt Cahuc & Carcillo (2011) är statligt stöd till korttidsarbete framförallt förekommande i länder med strikt anställningsskydd och höga kostnader förknippade med att säga upp medarbetare. Det finns därför en risk att korttidsarbete överutnyttjas. Ett annat skäl till att vara försiktig med korttidsarbete är att användningen förutsätter att efterfrågeminskningen är relativt kortvarig och att förändringen inte är av strukturell karaktär, det vill säga att arbetsgivaren, när efterfrågan återkommer, är i behov av samma arbetskraft, både med avseende på kvantitet och på kvalitet. Korttidsarbete som anpassningsåtgärd har därför kritiserats eftersom det kan vara svårt att veta om anledningen till företagets ekonomiska svårigheter enbart är tillfälliga eller om de är strukturella. Om ett företag förlorar försäljning som en följd av minskad konkurrenskraft kan användningen av korttidsarbete innebära att nödvändiga strukturrationaliseringar skjuts på framtiden. I värsta fall kan det innebära att den permitterade arbetskraften ändå sägs upp i ett senare skede, vilket i sin tur kan leda till sämre förutsättningar för uppsagda att finna nytt jobb. Korttidsarbete kan därmed motverka omfördelning av arbetskraften till mer produktiva företag (Cahuc, 2018).

En viktig begränsning är att korttidsarbete inte är tillämpbart för alla typer av verksamheter och inte heller alla kategorier av anställda. Det kan vara mindre lämpligt i företag som verkar i branscher med stark utvecklingstakt och har stor andel högkvalificerad arbetskraft. I sådana verksamheter riskerar anställdas kompetens att stagnera och bli obsolet om medarbetare ställs utanför arbetsplatsen även under kortare tidsperioder. Korttidsarbete kan tänkas fungera bättre i verksamheter där anställda har relativt stabila arbetsuppgifter och mindre utvecklingsdynamik. En utveckling mot en allt mer tjänstebaserad ekonomi, teknisk förändring med högre kompetensnivå och värdeskapande arbete innebär således att korttidsarbete får allt mindre relevans som anpassningsmetod.

Ytterligare ett skäl till försiktighet har att göra med åtgärdens fördelningseffekter. I de flesta länder erbjuds korttidsarbete endast till tillsvidareanställda (Arpaia, et.al., 2010). Visstidsanställda har oftast begränsad tillgång till stöd. Även om korttidsarbete kan rädda jobb för dem som redan har sysselsättning, så kallade insiders, kan det bidra till att göra det svårare för outsiders att komma in på arbetsmarknaden (Cahuc & Carcillo, 2011), vilket kan bidra till högre arbetslöshet på sikt. Det handlar således inte bara om att undvika arbetslöshet. Det handlar också om vem som drabbas av arbetslöshet och hur arbetslösheten fördelas mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Dessutom, med tanke på att korttidsarbete oftast används för män anställda inom tillverkningsindustrin (Arranz, 2019), finns det också en möjlig könsmässig fördelningseffekt förknippad med åtgärden. En analys av omställningsåtgärder och strukturomvandling ur ett genusperspektiv skulle säkerligen finna att män har tillgång till mer generösa sysselsättningsstabiliserande åtgärder än kvinnor.

Statligt stöd vid korttidsarbete innebär att staten får en mer aktiv roll i samband med omställning. Genom att ansökningar om stöd inkommer till offentliga myndigheter får staten en tidig indikation på vilka verksamheter som drabbas av ekonomiska svårigheter. Den statliga involveringen innebär också ett ökat finansiellt åtagande, som kan vara svårt att förutse. Ökade offentliga utgifter i samband med akuta finansiella kriser i enskilda

företag och branscher kan få spridningseffekter, som kan skapa behov av besparingar i andra delar av den offentliga sektorn, vilket kan få långsiktiga negativa effekter på konjunkturutvecklingen. De länder som hade störst problem under finanskrisen 2008–2009 (Portugal, Grekland och Spanien) hade till exempel också en omställningspolitik som till stor del baserades på åtgärder som finansierades med statliga medel. Redan innan krisen hade dessa länder stora budgetunderskott. När krisen kom användes redan etablerade åtgärder, till exempel statligt stöd till korttidsarbete och tidigarelagd pensionering, för att mildra krisens effekter, minska arbetslösheten och erbjuda jobb till yngre. Men detta innebar samtidigt att statens budgetunderskott förvärrades, vilket i sin tur innebar krav på omfattande strukturella reformer och besparingar inom välfärden (Moreira, et.al.m 2015). Dessutom ledde krisen till omfattande politisk turbulens. Från statens och ledande politikers perspektiv kan det således vara riskfyllt att utforma en omställningspolitik som grundar sig på omfattande offentliga utgifter eftersom det triggar igång en process som riskerar att underminera statens och därmed också politikens stabilitet. Det är svårt att bedöma risken för och omfattningen av sådana spridningseffekter. Restriktiv tillämpning förefaller därför vara att förorda. En viktig förutsättning är att det går att utveckla tydliga kriterier för hur och när verktyget ska användas och att dessa villkor övervakas, kontrolleras och följs upp.

Det finns en risk att överanvändning av korttidsarbete kan motverka nödvändig och kontinuerlig strukturomvandling i ekonomin. Korttidsarbete är begränsat till att hantera tillfälliga och akuta omvandlingstryck, där företagens efterfrågan sjunker dramatiskt och riskerar företagets överlevnad. Det kan också handla om akuta anpassningsbehov som drivs av andra faktorer, till exempel naturkatastrofer, extrema väderförhållanden eller pandemier. I Tyskland, Frankrike och Belgien, förekommer möjlighet för företag att få statligt stöd för korttidsarbete i samband med produktionsuppehållande naturkatastrofer (Arpaia, et.al., 2010). Det är möjligt att extrema väderförhållanden, i form av stormar, översvämningar, torka eller bränder, ökar som en följd av den globala uppvärmningen. Det kan därför vara viktigt att överväga om sådana möjligheter också ska finnas tillgängliga för svenska företag.

Korttidsarbete lämpar sig sämre för att hantera omvandlingstryck som har att göra med mer långsiktiga strukturella förändringar, som till exempel drivs av förändrad användning av ny teknologi, som ställer krav på att förändra företagens kompetensbas eller förändringar som drivs av ny konkurrens på marknaden.

Korttidsarbete i Sverige

I Sverige fanns det möjlighet att använda statligt finansierad permittering som anpassningsmetod fram till finanskrisen 1992–1993. Formellt avvecklades permitteringslönesystemet 1995 av den dåvarande socialdemokratiska regeringen. Det stod däremot fritt för arbetsmarknadens parter att komma överens om permitteringsåtgärder genom kollektivavtal, men det var inte förrän under finanskrisen som denna möjlighet utnyttjades. Parterna inom industrin tecknade ett krisavtal om korttidsarbete 2009 och regeringen inrättade ett statligt stöd vid korttidsarbete 2013.

I februari 2018 tillsatte regeringen en utredning med syfte att undersöka hur det nuvarande korttidsarbetssystemet kan utvecklas så att det blir konkurrensneutralt i förhållande till viktiga konkurrentländer. Dessutom fick utredaren till uppgift att utreda huruvida stödet kan kompletteras med validering, utbildning eller annan kompetensutveckling. Utredningen presenterades i augusti 2018 där utredaren föreslog en förändring av det

existerande korttidsarbetssystemet (Finansdepartementet, 2018). Utredaren föreslog också att regeringens roll att sätta igång systemet vid allvarliga kriser skulle tas bort. Istället ska företag, med stöd av kollektivavtal, kunna ansöka om stöd till korttidsarbete kontinuerligt under förutsättning att företaget kan motivera åtgärden med ekonomiska svårigheter som är uppkomna utöver möjlighet att påverka, samt att åtgärder redan prövats för att hantera den kortsiktiga försäljningsnedgången.

Utredningens slutrapport presenterades i februari 2019 (Finansdepartementet, 2019). Där behandlas även förslag om kompetensåtgärder och validering i samband med korttidsarbete. En del av utredarens förslag var att skapa möjlighet för arbetsgivare att ansöka om stöd för korttidsarbete kontinuerligt. Poängen med ett kontinuerligt stöd är att det skapar möjlighet att utnyttja stödet i perioder där det inte är en genomgripande kris för hela ekonomin. Kriser uppstår inte alltid för hela ekonomin samtidigt, på så sätt som skedde under finanskrisen 2008–2009. Kriser och dramatiska nedgångar kan drabba enskilda branscher och företag, vilket i existerande system inte skulle motivera regeringen att ”trycka på knappen”, utan risk att skapa incitament för användning av stödet för företag som inte är direkt drabbade av samma typ av förändring.

3.4.3 Kvalitativ anpassning

Kvalitativ anpassning är förknippat med produktivitet och avser olika åtgärder som underlättar en omfördelning av arbetskraft (inom eller mellan företag) på ett sätt som upprätthåller eller förbättrar produktiviteten, både på individ-, företags- och samhällsnivå. Utgångspunkten är att ökad produktivitet bidrar till ökad levnadsstandard. Produktivitetstillväxt kräver en konstant omallokering av resurser (Blanchard, et.al., 2014). Företag med hög produktivitet måste kunna etablera sig och lågproduktiva företag måste lämna marknaden, samtidigt måste mer effektiva producenter växa snabbare än mindre effektiva företag (Blanchard, et.al, 2014).

Kvalitativ anpassning kan åstadkommas på flera sätt. Ett sätt att öka arbetskraftens produktivitet är utbildning (Colombo & Stanca, 2014). Ofta uppmärksammas effekten av formell utbildning, men även erfarenhetsutveckling på arbetsplatsnivå har visat sig ha positiva effekter på produktivitet (Konings & Vanormelingen, 2015). En annan åtgärd som kan sägas bidra till kvalitativ anpassning är olika former av omställningsstöd, där uppsagda erbjuds stöd för att hitta nya jobb. Genom att underlätta arbetskraftens övergång från icke-produktiva till mer produktiva verksamheter ökas den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin. I följande avsnitt redogörs för dessa åtgärder i närmare detalj.

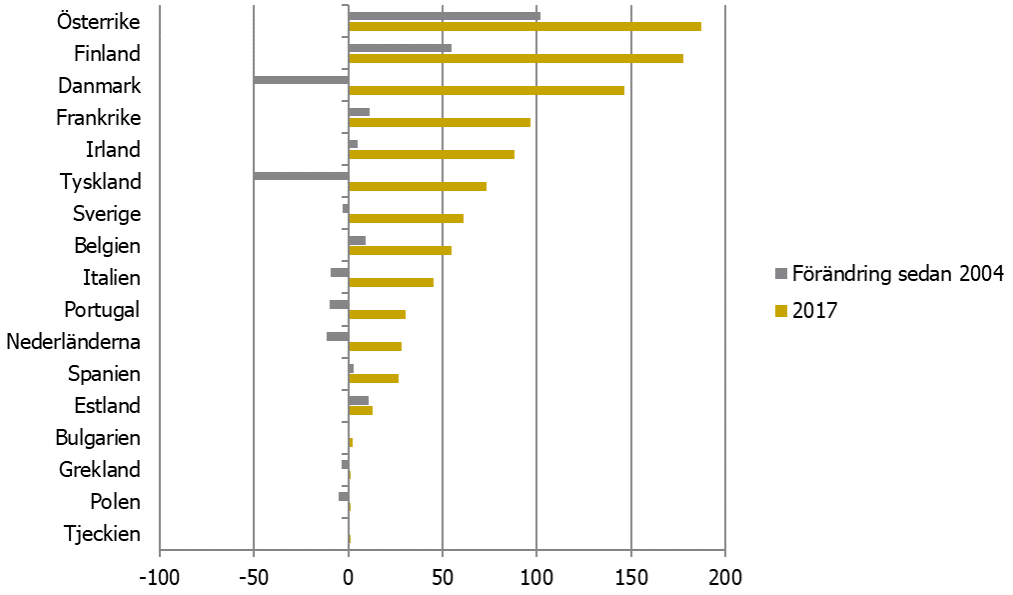
Utbildning

I många avseenden verkar det naturligt att betrakta utbildning som en lämplig åtgärd för att hantera omvandlingstryck. Högre utbildning och olika former av yrkesutbildning kan bidra till att förbättra arbetskraftens och företagens produktivitet genom långsiktig anpassning av personalens kompetens och beredskap för införande av ny teknologi och nya produktionsmetoder. I det här sammanhanget talar man ofta om betydelsen av kreativ förstörelse där nya teknologier sprids och radikalt förändrar vilken kompetens som efterfrågas (se exempelvis Schön, 2007). För att hantera tekniska förändringar föreställer man sig ofta att anställda i ”gamla” branscher behöver utbildas för att kunna anamma den nya teknologin (Jaax, 2016). Alternativet hade annars varit att arbetskraften avvecklas och ersätts med nyanställda som har de kunskaper som den nya teknologin kräver.

Utbildning kan också vara ett sätt att underlätta övergången till ny sysselsättning för den som har blivit uppsagd. Det är däremot sällan utbildningsinsatser leder till någon mer omfattande karriär- eller yrkesväxling. Enligt OECD (Quintini & Venn, 2013) behöver inte alla som sägs upp utbildas för att de ska finna ny sysselsättning och alla som byter bransch eller yrke efter att ha blivit uppsagda förändrar inte sin användning av kunskaper och förmågor i det nya arbetet. Utbildning är således inte en självklar åtgärd för att understödja övergång till ny sysselsättning. I de fall utbildningsinsatser används som omställningsstöd rör det sig ofta om kortare utbildningar som bidrar till att uppgradera arbetslösas grundläggande kompetenser eller specifika utbildningsinsatser för att säkerställa att lågutbildade kan konkurrera om specifika jobb.

Traditionellt har staten varit en viktig finansiär av utbildning med syfte att underlätta övergång till ny sysselsättning, framförallt som en del av aktiv arbetsmarknadspolitik. I vilken utsträckning europeiska länder investerar i arbetsmarknadsutbildning varierar. I en jämförelse av arbetsmarknadspolitiska utgifter, se figur 11, framgår att investeringar i utbildningsinsatser är mer vanligt förekommande i vissa länder än andra. Danmark, Finland och Österrike investerar mest, medan Nederländerna, Spanien, och Sverige investerar betydligt mindre i utbildning som en del av arbetsmarknadspolitiken.

Figur 11 Utgifter för arbetsmarknadsutbildning i Europa 2017, euro per capita, samt förändring sedan 2004

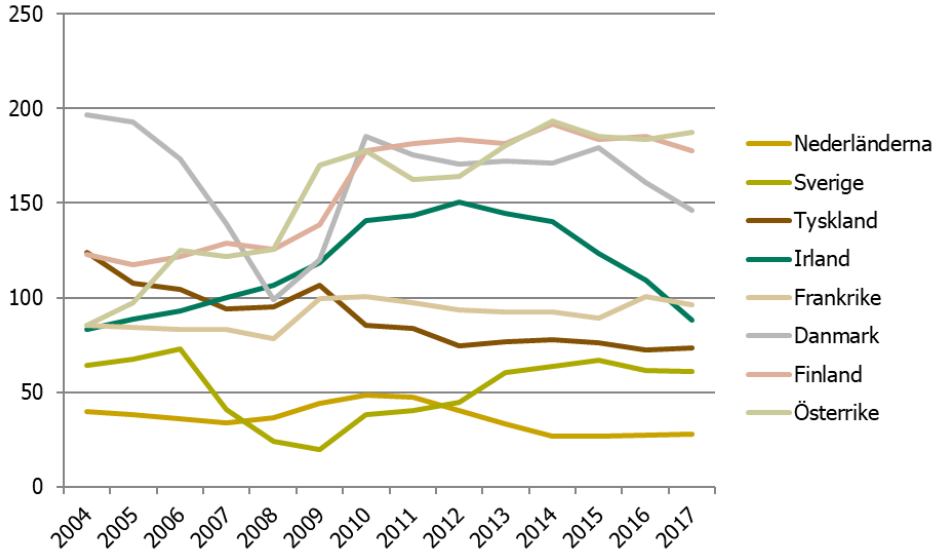


Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat

Jämförelsen visar också en nedåtgående trend sedan 2004. Det framstår som om flera länder investerar allt mindre i utbildning som en del av arbetsmarknadspolitiken. Om vi istället följer utvecklingen över tid blir det tydligare att investeringar i utbildning fluktuerar betydligt med konjunkturen. Som figur 12 visar sker stora förändringar under finanskrisen 2008–2009. Det är endast i Tyskland som utbildningsinsatser minskat systematiskt sedan 2004. I övriga länder har insatserna varierat kraftigt. I både Finland och Österrike ökar utgifterna betydligt och stabiliseras på en högre nivå. Utvecklingen i Sverige skiljer sig från övriga länder. Under finanskrisen minskade statens utgifter för arbetsmarknadsutbildning, för sedan öka successivt till en högre nivå. Det kan bero på att utbildningsinsatser i Sverige i mindre utsträckning är riktade till uppsagda. Insatser riktas

framförallt till långtidsarbetslösa. Det kan delvis förklara varför de ökade utgifterna uppträder senare. Det kan också bero på förändrade prioriteringar i arbetsmarknadspolitiken.

Figur 12 Förändring av utgifter för arbetsmarknadsutbildning i Europa 2004–2017, euro per capita



Källa: Egen bearbetning av data från Eurostat

Att enbart jämföra statliga investeringar i utbildning ger däremot inte en fullständig bild. Utbildningsinsatser finansieras inte enbart av staten. Förutom att enskilda företag investerar i utbildning av sina anställda finns det flera exempel på partsgemensamma initiativ som säkerställer olika former av utbildning för anställda inom vissa sektorer och branscher (för en genomgång av olika utbildningssystem och fonder inom Europa, se CEDEFOP (2008), Eichhorst, et.al., 2015; Müller & Behringer, 2012; OECD, 2019). I Spanien förekommer exempelvis trepartsutbildningsfonder, som erbjuder finansiellt stöd för utbildning till företag och dess anställda (Borghouts-van de Pas, 2012). Trepartsfonderna finansieras av företag och anställda, men medfinansieras av staten eller bidrag från Europeiska socialfonden.

I flera länder har utbildningssystemen reformerats i inriktning mot att understödja utbildning mot livslångt lärande och ökad involvering av arbetsgivarare i finansieringen av utbildning till anställda. Frankrike är kanske det land i världen som har den mest utvecklade modellen för kompetensutveckling och yrkesutbildning (Deist, 2017). Under senare år har utbildningssystemet reformerats i inriktning mot att understödja övergångar på arbetsmarknaden och öka arbetstagares anställningsbarhet. Reformerna har genomförts genom nationella tvärsektoriella trepartsavtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Ett centralt element i reformen är upprättandet av individuella utbildningskonton som erbjuder anställda rättighet att ackumulera upp till 150 timmars utbildning och nya former för finansiering av yrkesutbildning som ger företag incitament att utbilda sina anställda. Men systemet har kritiserats för att vara komplext och resultaten är begränsade (Brandt, 2015).

I Tyskland har staten tillsammans med arbetsmarknadens parter utvecklat en strategi för att hantera utmaningar drivna av teknisk utveckling. Man har också sedan 2018 infört en ny

lag – Qualifizierungschancengesetz[25] – som grovt kan översättas till ”Utbildningsmöjlighetslagen”. Lagen skapar ett ramverk för att erbjuda alla anställda möjlighet till utbildning. Den innebär inte någon skyldighet för arbetsgivare att erbjuda och finansiera utbildning. Lagen innebär också att den tyska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen framförallt ska erbjuda bred utbildning som kan bemöta arbetsmarknadens efterfrågan för arbetskraft och färdigheter. Arbetsgivare ska främst finansiera företagsspecifik utbildning. I andra europeiska länder förekommer således flera exempel på initiativ som syftar till att stimulera livslångt lärande i arbetslivet.

Det råder däremot olika meningar om huruvida utbildning är en effektiv åtgärd som ett sätt att understödja övergång till ny sysselsättning (Blanchard, et.al., 2014). Till stor del beror utfallet på utformningen av utbildningen och hur utbildningen genomförs. Det kan vara svårt att utvärdera om utbildningsinsatser som syftar till att stödja uppsagda till ny sysselsättning verkligen bidrar till nya jobb. Det är möjligt att de hade kunnat få sysselsättning ändå.

Flera studier pekar på att utbildningsinsatser i samband med uppsägning endast förlänger arbetslöshetstiden. I en studie av arbetsmarknadsutbildningsinsatser i Sverige under 1990-talet fann Sianesi (2002) att arbetsmarknadsutbildning bidrog till inlåsningseffekter, där deltagarna undviker att söka och ta anställningserbjudanden på grund av långa utbildningstider. De kortsiktiga inlåsningseffekterna kompenseras däremot till viss del av högre anställningsbarhet och inkomst på längre sikt (Brown & Koettl, 2015).

Det finns också svårigheter med att identifiera vilken typ av utbildning som är bäst lämpad för att säkerställa att uppsagda ska kunna konkurrera om nya jobb. I samband med tekniska förändringar finns det en tendens att överdriva betydelsen ”ny” kunskap i förhållande till ”gammal” kunskap (Jaax, 2016), vilket gör att man också tenderar att överdriva betydelsen av utbildning för att möjliggöra övergång från en bransch till en annan istället för att förlita sig på att tidigare erfarenheter kan användas i nya verksamheter. Enligt OECD:s analys är det inte avsaknaden av specifika kunskaper eller utbildningsprogram som begränsar omställningen till ny sysselsättning (Quintini & Venn, 2013). Det som förhindrar uppsagda att ta nya jobb är att de saknar de generiska kunskaper, som till exempel matematikkunskaper, muntliga-, kognitiva- och sociala förmågor, som efterfrågas i växande sektorer (Quintini & Venn, 2013).

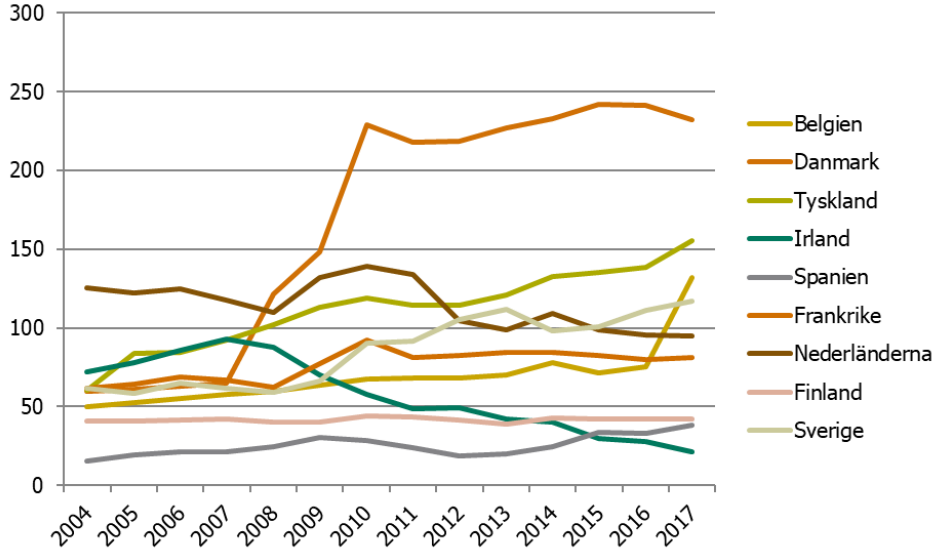
Omställningsstöd till nytt jobb

Ett annat sätt att öka produktivitet i ekonomin är att understödja uppsagdas sökande efter ny sysselsättning. Genom att understödja arbetskraftens övergång från icke-produktiva till mer produktiva verksamheter ökas den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin (Blanchard, et.al., 2014).

Omställningsstöd i form av rådgivning och coachning till uppsagda för att finna ny sysselsättning finansieras och arrangeras i de flesta länder genom statlig arbetsförmedling, som en del av arbetsmarknadspolitiken. I Figur 13 presenteras data över statliga utgifter för arbetsmarknadsservice, det vill säga olika former av rådgivning och arbetsförmedlingsinsatser, i ett urval av europeiska länder under perioden 2004 till 2017.

[25] https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/qualifizierungschancengesetz.html

Figur 13 Statliga utgifter för rådgivning och arbetsförmedlingsinsatser (labour market service) 2004–2017, euro per capita



Källa: Egna bearbetningar av data från Eurostat

Jämförelsen visar att länder investerar olika mycket i rådgivnings- och arbetsförmedlingstjänster. Danmark är det land som investerar i särklass mest. Sedan 2010 spenderar den danska staten mer än 200 euro per medborgare på tjänster som syftar till att understödja övergång till ny sysselsättning. I länder som Spanien och Finland, tillsammans med flertalet andra EU-länder, är investeringarna betydligt lägre. I figuren kan vi också urskilja förändringar över tid. I flera länder ökade investeringarna i samband med finanskrisen 2008–2009, till exempel Nederländerna och Frankrike, för att sedan avta efter krisen. I både Sverige och Tyskland ökar investeringarna kontinuerligt över hela perioden. I Belgien sker ett skifte mellan 2016 och 2017 där investeringarna ökade markant[26]. I Irland minskar användningen av rådgivnings- och arbetsförmedlingstjänster kontinuerligt över hela perioden.

Omställningsstöd som finansieras och organiseras av enskilda företag eller arbetsmarknadens parter räknas inte med i jämförelsen. Sverige är det enda land som utvecklat ett systematiskt omställningsstöd genom kollektivavtalsstiftelser vid sidan av den offentliga arbetsförmedlingen. I andra länder förekommer motsvarande åtgärder, men de har ofta andra finansierings- och organisationsformer. I Storbritannien är det exempelvis relativt vanligt att större arbetsgivare finansierar omställningsstöd via omställningskonsulter, vilket har lett till en expansion av den privata omställningsbranschen (Borghouts-van de Pas, 2012). Omställningsstödet är däremot ojämnt fördelat. Uppsagda chefer och tjänstemän får tillgång till omställningsstöd finansierat av arbetsgivaren, medan arbetare får stöd från den offentligt finansierade Job Center Plus (Ibid.). I andra länder är det inte ovanligt att arbetsgivare i samverkan med lokala fackliga organisationer erbjuder uppsagda medarbetare karriärrådgivning och omställningstjänster, som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. I Österrike förekommer exempelvis Omställningsstiftelser, som till stor del liknar de svenska omställningsorganisationerna. De är däremot avgränsade till enskilda sektorer och

[26] Det är möjligt att denna radikala förändring i Belgien är en följd av ett försök från regeringen att minska användningen av tidigarelagd pensionering.

finansieras främst med offentliga medel (Borghouts-van de Pas, 2012). Liknande system förekommer i Nederländerna, men där är ansvaret splittrat på fler olika aktörer. Arbetsgivare kan välja att erbjuda omställningsstöd på egen hand eller outsourca leveransen till privata omställningskonsulter. De kan också upprätta, så kallade, Mobilitetscentra tillsammans med den lokala arbetsförmedlingen. Det vanligaste är emellertid att arbetsgivaren erbjuder omställningsstöd på egen hand (i interna omställningsenheter) eller med hjälp av privata omställningskonsulter (Borghouts-van de Pas, 2012).

I Tyskland är omställningsstöd i form av rådgivning och stöd till ny sysselsättning en del av den reguljära arbetsförmedlingens ansvarsområde. Vid större uppsägningar finns det möjlighet att upprätta en särskild juridisk enhet, Transferaußnemen, som tar över ansvaret för de uppsagda medarbetarna via ett visstidskontrakt (Knuth & Mühge, 2008). Under kontraktets löptid ska de uppsagda aktiveras och finna ny anställning. Verksamheten är ett sätt att kringgå rätten till återanställning i det företag som sagt upp medarbetaren. Genom att överföra de uppsagda till en särskild juridisk enhet, upphävs kravet på arbetsgivaren att återanställa de uppsagda vid händelse att anställningsbehov skulle uppstå igen. Den här typen av omställningsenheter finansieras delvis av arbetsgivaren och delvis av arbetsförmedlingen och upprättas endast i samband med nedläggning av verksamheter eller i samband med uppsägningar i mycket stora företag. Uppsagda i mindre företag får företrädesvis omställningsstöd från den offentligt finansierade arbetsförmedlingen.[27]

I Frankrike är till exempel arbetsgivaren skyldig enligt lag att i samband med uppsägningar av åtminstone 10 anställda i företag med mer än 50 anställda upprätta vad man kallar en social plan (plan de sauvegarde de L'emploi). Det innebär att lagen föreskriver vilka åtgärder som uppsagda ska erbjudas för att hjälpa dem att finna nytt jobb, men arbetsgivaren medverkar endast i begränsad utsträckning till genomförandet av planen och nästan inte alls till finansieringen av den samma. I den mån omställningsstöd och aktiviteter organiseras, finansieras dessa till stor del av den franska motsvarigheten till arbetsförmedlingen (Voss, et.al., 2010). För företag med mindre än 1000 anställda finns det möjlighet att få stöd till omställning i form av ett yrkesomställningskontrakt (contrat de transition professionenelle), det vill säga ett legalt ramverk som erbjuder villkor för övertaliga som vill byta yrkesbana att under en viss period prova på en anställning hos en annan arbetsgivare. Yrkesomställningskontraktet är tillgängligt inom vissa yrkesområden och erbjuder möjligheten för övertaliga att pröva på ny sysselsättning under en 12-månadersperiod (Voss, et.al., 2010). Deltagarens lön finansieras av staten och uppgår till omkring 80 procent av den tidigare genomsnittslönen. I programmet ingår rådgivning, validering av tidigare erfarenheter och utbildningsinsatser för att underlätta övergången till bristyrken (ibid.).

Omställningsstöd i Sverige

Det svenska sättet att organisera och finansiera omställningsstöd till ny sysselsättning genom partsgemensamma omställningsorganisationer är således unikt. I andra länder är staten mer involverad i stödåtgärder till uppsagda.

[27] Resultaten av de tyska omställningsenheterna har successivt förbättrats. Tidigare var det inte ovanligt att endast omkring 30 procent av de uppsagda någonsin finner ny sysselsättning under den stipulerade omställningsperioden. Under 2017 rapporterades att 57 procent av deltagarna funnit ny sysselsättning (Mühge, 2018). Ett problem med de Tyska omställningsenheterna är däremot att de är temporära, vilket innebär att uppsagda medarbetare inte alltid kan få tillgång till stöd omedelbart. De är inte heller heltäckande. De upprättas enbart i samband med större varsel och inte för alla verksamheter som säger upp medarbetare.

Det finns flera fördelar med att organisera omställningsstöd genom kollektivavtal i förhållande till ett omställningsstöd med mer statlig inblandning. En fördel är att de bidrar till att sänka samhällets kostnader för omställning (Manninen, 2004). De svenska kollektivavtalsstiftelserna fungerar som en form av försäkring där anställda och arbetsgivare delar på kostnaden (arbetsgivare, som en del av arbetskraftskostnaderna, och arbetstagare, i termer av minskat löneökningsutrymme). En annan fördel är att det minimerar offentliga insatser att administrera och övervaka insatsernas resultat och effektivitet. Parterna tar gemensamt ansvar för att organisera, genomföra och följa upp verksamheten.

Ytterligare en fördel har att göra med utformningen och anpassningen av åtgärderna till förändrade förutsättningar. I ett statligt finansierat och administrerat system blir förändringen av systemet föremål för politiska prioriteringar och beslutsfattande, vilket kan motverka snabb anpassning till nya förutsättningar och behov. Genom omställningsavtalen har parterna ansvar för att själva utveckla och anpassa omställningsverksamheten för att motsvara de behov som uppkommer.

Den nuvarande styrformen är också fördelaktig i ett utvecklingsperspektiv. Omställningsorganisationer kan anpassa metoder och arbetssätt som stämmer bra överens med specifika yrkesgrupper och de förutsättningar som råder inom det aktuella kollektivavtalsområdet. Enskilda omställningsorganisationer kan gå före och prova nya metoder, utan att villkoren för alla uppsagda förändras samtidigt. På så sätt bildas ett lärande bland omställningsorganisationer och mellan parter. I länder där omställningsstödet finansieras och organiseras av statliga myndigheter är det svårare att anpassa omställningsstödet kontinuerligt, samtidigt som alla förändringar måste genomföras på samma sätt för alla inblandade parter. Därmed avgränsas både den lokala anpassningen av villkor och arbetssätt. Det finns således flera argument som talar för att behålla den nuvarande partsgemensamma försäkringslösningen där företagen och arbetstagarna gemensamt delar på kostnaderna.

En nackdel med det partsgemensamma omställningsstödet är att det inte täcker alla företag och därmed inte alla som är sysselsatta på svensk arbetsmarknad. En annan nackdel är att alla som sägs upp inte får samma stöd. Villkoren i de olika omställningsavtalen skiljer sig åt, vilket är något som OECD uppmärksammat som en viktig brist i den svenska omställningspolitiken (OECD, 2015. I vissa avtal erbjuds exempelvis inte visstidsanställda omställningsstöd och stödets omfattning varierar mellan arbetare och tjänstemän.

Ett alternativ är att, som i flera andra länder, organisera omställningsstöd via en privat omställningsindustri. Det finns flera viktiga skillnader mellan privat och partsgemensamt omställningsstöd. I det partsgemensamma stödet är det företagen och de anställda, genom arbetstagarorganisationerna, som är beställare och köpare av tjänsten. I de länder som i större utsträckning organiserar omställningsstöd via privata omställningsföretag är det främst arbetsgivaren som köper tjänsten, antingen som ett sätt att uppfylla legala krav om att upprätta en ”social plan” eller som ett sätt att ta ansvar för eller erbjuda en service till sina medarbetare. En nackdel med privatfinansierat omställningsstöd är att kostnaderna för omställningsstöd uppkommer i samband med uppsägningstillfället, det vill säga då företaget har sämst ekonomiska förutsättningar att finansiera det. En fördel med det kollektivavtalsbaserade stödet är att det fungerar som en försäkring, där kostnaderna för stödet sprids över en längre tid och delas mellan företag. Privata omställningstjänster är ofta begränsat till större företag och vissa yrkesgrupper eller kategorier av anställda. I det partsgemensamma systemet kan även små och medelstora företag erbjuda omställningsstöd

till medarbetare som varslats om uppsägning.[28] Det gäller förstås enbart om företagen har tecknat kollektivavtal. Privat omställningsstöd är således inte lika omfattande i bemärkelsen att det fungerar som en försäkring som täcker större delen av arbetskraften på samma sätt som det kollektivavtalsbaserade omställningsstöd som förekommer i Sverige. Det är emellertid svårt att bedöma omställningsstödets effekter.

Hur ska omställningsstöd utvärderas?

Ett vanligt sätt att bedöma resultaten av omställningsstöd är att mäta sysselsättningsgrad efter uppsägning, exempelvis hur stor andel av dem som förlorat ett jobb som har en ny sysselsättning ett år efter det att man förlorat jobbet. Quintini & Venn, (2013) genomförde en studie av sysselsättningsgraden efter uppsägning i 14 OECD-länder under perioden 2000 – 2010 och fann att Sverige uppvisade högst sysselsättningsgrad jämte Finland. Omkring 90 procent av de som förlorat jobbet återfanns i någon form av sysselsättning ett år efter att de förlorat jobbet. Dessa resultat stämmer väl överens med vad som framgår av de svenska omställningsorganisationernas egna mätningar. Enligt omställningsorganisationerna TSL[29] och TRR[30] finner omkring 80–90 procent av de uppsagda ett nytt jobb inom 7–8 månader (Walter, 2015). Inom ett år har 90 procent av de uppsagda ett nytt jobb. I andra länder är sysselsättningsgraden efter uppsägning mycket lägre. I Frankrike finner till exempel endast 28 procent av uppsagda nytt jobb inom ett år (Quintini & Venn, 2013), trots omfattande investeringar i omställningsstöd och utbildning. OECD (2018) menar att de svenska omställningsorganisationerna är en viktig förklaring till Sveriges framstående resultat.[31] Men det är troligtvis inte hela sanningen. Det finns säkerligen flera möjliga förklaringar.

En avgörande förklaring till den höga sysselsättningsgraden efter uppsägning i Sverige går troligen att finna i uppsägningsperiodernas längd. I Sverige varierar uppsägningsperioderna med anställdas anställningstid. Den som har arbetat 10 år eller mer måste varslas om uppsägning redan 6 månader innan uppsägningen verkställs. Det innebär att den uppsagda har relativt lång tid på sig att förbereda sig och söka ny sysselsättning och under uppsägningsperioden har hen tillgång till omställningsorganisationernas tjänster. När uppsägningen är förknippad med avsteg från turordningslista är det inte sällan så att

[28] Manninen (2004) ställer frågan om det verkligen är nödvändigt med omställningsprogram vid mindre övertalighetssituationer och för anställda på mindre företag? Enligt författarna är det från den uppsagdes perspektiv sannolikt svårare att hitta nytt jobb om det är tusen personer som får sluta samtidigt jämfört med att endast några få blir uppsagda. Även från arbetsförmedlingens och kommunens sida framstår situationen som extra besvärlig när en stor arbetsgivare säger upp många anställda vid ett tillfälle. Därför, menar Manninen, är det motiverat att sätta in lite extra åtgärder vid större personalneddragningar medan det vid mindre neddragningar räcker med de ”lägre nivåerna” av omställningsstöd. ”Å andra sidan kan man hävda att det av rättviseskäl är rimligt att även anställda i små företag ska få samma omställningsstöd som anställda vid stora företag.” (Manninen, 2004)

[29] Trygghetsfonden Svenskt Näringsliv och LO

[30] TRR Trygghetsrådet

[31] Det kan vara svårt att bedöma effekterna av stöd till nytt arbete. Det finns flera försök, men resultaten är relativt osäkra. Om man ska göra en korrekt, vetenskaplig bedömning, behöver man, precis som i ett medicinskt experiment, jämföra skillnaden mellan den som fått ”medicinen” och den som inte fått medicinen. Det låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Andersson (2017) gjorde ett försök att bedöma effekten av coachningsstöd i samband med uppsägning genom att jämföra de som inte fått stöd på grund av anställningstidsbehörighetskravet med den grupp som precis passerat behörighetskravet. Enligt Andersson (2017) hade omställningsstödet inte någon effekt på risken för arbetslöshet bland de uppsagda, däremot hade det en effekt på matchningens kvalitet. De som hade fått tillgång till karriärrådgivning från omställningsorganisationen hade längre anställningstid på sitt nya jobb än de som inte fått tillgång till karriärrådgivning.

uppsägningsperioden förlängs, särskilt i större företag. Det innebär att en inte oansenlig andel av de uppsagda har möjlighet att söka ny anställning och samtidigt få ersättning från sin arbetsgivare utan att behöva ta ut ersättning från a-kassa. De svenska turordningsreglerna kan också tänkas spela en viss roll för den höga sysselsättningsgraden efter uppsägning resultat. Eftersom turordningsreglerna är mer eller mindre kompetensneutrala behöver en ny arbetsgivare inte misstänka att den arbetssökande förlorat sitt arbete på grund av begränsad kompetens. Turordningsreglerna bidrar på så sätt till att underlätta möjligheten att få ny sysselsättning efter det att man blivit uppsagd. Det förekommer således flera möjliga förklaringar till den höga sysselsättningsgraden efter uppsägning i Sverige. Här finns utrymme för ytterligare studier att klarlägga sambanden.

Men det är inte säkert att sysselsättningsgrad efter uppsägning är det bästa måttet på omställningsstödets effektivitet. Det intressanta är snarare om och på vilket sätt omställningsstödet bidrar till ökad produktivitet.[32] Det ligger mer i linje med den övergripande målsättningen med kvalitativa anpassningsformer. Grundtanken med Rhen-Meidners modell är att icke-produktiva verksamheter ska kunna rationaliseras eller läggas ned och arbetskraften frigöras och förflyttas till mer produktiva företag eller sektorer. En utvärdering av omställningsstödet bör således granska om omställningsstödet bidrar till att uppsagda övergår till anställning i mer produktiva verksamheter. Men några systematiska studier av dessa kvalitativa aspekter har ännu inte gjorts. En indikation på högre produktivitet skulle kunna vara att den uppsagda får högre lön på det nya jobbet. Omställningsorganisationerna genomför sådana uppföljningar efter det att klienter framgångsrikt funnit ny sysselsättning. Resultaten varierar, men för en relativt stor andel innebär det nya jobbet en löneökning, vilket i så fall tyder på att omställningsstödet bidrar till ökad produktivitet, givet att lönenivån kan betraktas som ett uttryck för produktivitet.

En viktig funktion av omställningsstödet är att medarbetare kan övergå till ett nytt jobb med relativt begränsad inkomstförlust, både på kort och lite längre sikt. Det innebär att för de flesta medarbetare behöver omställning inte vara förknippat med omfattande negativa konsekvenser, vilket kan vara till fördel för arbetsmarknaden som helhet. Eftersom uppsägning inte nödvändigtvis får allt för negativa konsekvenser för medarbetare skapas en dynamik på arbetsmarknaden. Anställda kan vara mer benägna att anamma förändringar och arbetsgivare har bättre möjlighet att genomföra strategiska förändringar. Den kanske enskilt viktigaste fördelen är att omställningsavtalen bidrar till att förändringar i verksamheten kan genomföras utan större konflikter. I andra länder är förändringar ofta förknippade med fackligt motstånd och utdragna konflikter (Pulignano & Stewart, 2013). Mycket energi och resurser läggs därför på åtgärder för att undvika och eller förhala förändringar av verksamheten, vilket kan leda till att företaget misslyckas med att ta marknadspositioner och dra fördel av nya möjligheter. Framförallt förhalas nödvändig strukturomvandling. Genom omställningsavtalen har parterna istället skapat grundförutsättningar för att förändringar ska kunna genomföras med en relativt god trygghet för medarbetarna. Omställningsstödet innebär också att medarbetare kan erbjudas ny sysselsättning i andra företag. Det förenklar tillsättning av nya tjänster och skapar bättre förutsättningar för företag som är i behov av ny arbetskraft, vilket i sin tur kan bidra till högre produktivitet i ekonomin som helhet.

[32] Omställningsstöd kan teoretiskt bidra till högre genomsnittlig produktivitet i ekonomin på flera olika sätt. Dels genom rationalisering och mer effektiv användning av existerande resurser, dels genom att företag som växer får tillgång till kvalificerad arbetskraft. Omställningsstöd bidrar också till bättre förmåga att genomföra förändringar som syftar till att uppnå högre extern effektivitet, dvs. att genomföra strategiska förändringar som bidrar till att ta marknadsandelar och förse marknaden med nya produkter och tjänster.

Det har funnits och kommer troligtvis alltid finnas diskussioner om huruvida de svenska omställningsavtalen bör kunna utvecklas genom kompletterande statlig finansiering, till exempel genom att inkludera ytterligare satsningar på utbildning, etc. Det finns emellertid betydande risker förknippade med ökad statlig involvering och finansiering av det partsgemensamma omställningsstödet. Statlig finansiering innebär ökat behov av insyn och kontroll i kollektivavtalsstiftelsernas verksamhet. En naturlig följd av ansvaret att förvalta skattemedel är att kollektivavtalsstiftelserna i så fall skulle behöva redovisa vilka åtgärder som finansierats, till vem, med vilket syfte och med vilken effekt. Ett sådant redovisningskrav skulle inverka betydligt på omställningsorganisationernas frihet att fördela resurser och stöd till dem som bäst behöver det och möjligheten att pröva på och utveckla metoder som är bäst lämpade för parternas gemensamma syften. Därmed inte sagt att kollektivavtalsstiftelserna har något att dölja. Tvärtom. Kunskapen om vad som utgör effektiva och lämpliga omställningsåtgärder är, som sagt, fortfarande relativt osystematisk.

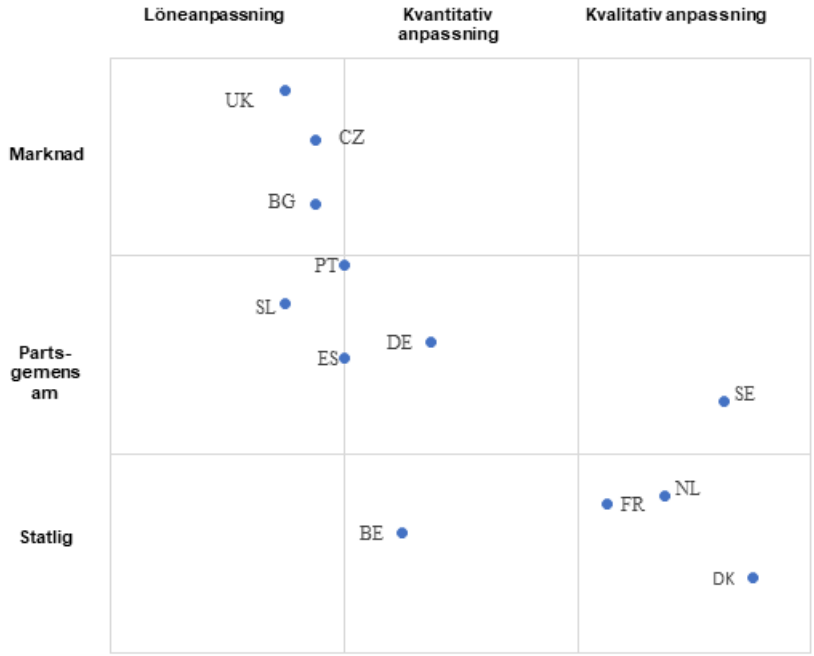
Det är också oklart med vilken måttstock omställningsstödets effekter bör utvärderas. Av existerande forskning att döma finns det en relativt god grund att säga att resultatet av kollektivavtalsstiftelsernas aktiviteter är tillfredsställande, men det är fortfarande svårt att säga med exakthet vad det är som gör att de goda resultaten uppnås. Det kan vara den snabba handläggningen, det kan bero på att alla uppsagda får ett individuellt bemötande, det kan bero på åtgärdernas utformning och det kan bero på rådgivarnas kompetens och professionalitet (Walter, 2015). Det kan också bero på förutsättningar som ligger utanför omställningsorganisationernas område, till exempel a-kassans villkor, företagsspecifika avtal med förlängda uppsägningsperioder, avtalspensionering och erbjudande av frivillig uppsägning. Troligtvis är det en kombination av flera faktorer som påverkar omställningsorganisationernas resultat. Den kanske viktigaste faktorn är däremot parternas gemensamma stöd och förhållningssätt till omställningsstödet, som skapar en trygg miljö för uppsagda att hantera den ofta mödosamma omvandlingen till en ny livssituation. Att förändra den nuvarande modellen med starkt partsengagemang genom att erbjuda mer statlig finansiering kan således få negativa konsekvenser.

3.5 Vad kan vi lära oss av andra länder?

I det här kapitlet har jag med utgångspunkt från tidigare studier och med hjälp av statistik från Eurostat redogjort för hur omvandlingstryck hanteras i andra europeiska länder. Den internationella jämförelsen visar att det finns viktiga skillnader i graden av statligt engagemang mellan länder (Figur 14). I vissa länder spelar staten en mer aktiv roll. I andra länder är statens roll mer tillbakadragen. Länder skiljer sig också åt med avseende på i vilken utsträckning arbetsmarknadens parter är involverade i och bidrar till finansiering av olika former av åtgärder.

Svensk omställningspolitik framstår i den här jämförelsen som unik. I inget annat land förekommer samma fokus på partsgemensamt organiserade och finansierade åtgärder för omställningsstöd till ny sysselsättning. I den mån kvalitativ anpassning i form av omställningsstöd förekommer i andra länder finansieras och organiseras de främst av staten. Men i dessa länder investerar staten också relativt mycket i arbetsmarknadsutbildning, särskilt Frankrike och Danmark.

Figur 14 Översiktlig jämförelse av länders omställningspolitik



Källa: Anpassad från Bergström (2019)

Valet av åtgärder har betydelse för vilken roll staten spelar. I länder som tillämpar kvantitativ anpassning (tidigarelagd pensionering eller korttidsarbete) är statens roll mer utpräglad, till exempel i Belgien. Kvantitativ anpassning förutsätter till viss del statlig finansiering. Det gäller också olika former av kvalitativ anpassning, till exempel arbetsmarknadsutbildning, som syftar till att understödja uppsagdas möjlighet att ta ny anställning, eller omställningsstöd i form av karriärcoachning. Men i den senare formen förekommer också exempel på partsgemensam finansiering av åtgärder. När det gäller prisanpassning är statens roll däremot mer tillbakadragen.

Som figuren visar är Belgien, Danmark och Nederländerna de länder som uppvisar mest statlig involvering. Men de gör det på olika sätt. I Belgien är åtgärderna främst riktade mot kvantitativ anpassning genom generösa statliga subventioner av tidigarelagd pensionering och stöd till korttidsarbete i samband med dramatiska konjunkturnedgångar. I Danmark och Nederländerna investerar staten resurserna på kvalitativ anpassning (framförallt arbetsmarknadsutbildning och omställningsstöd). I dessa länder är uppsägningar relativt strängt reglerat i anställningsskyddslagstiftningen och statliga åtgärder har fokuserats på att erbjuda arbetsgivare alternativ till att säga upp medarbetare i Belgien eller genom att understödja individens övergång till ny sysselsättning i Danmark och Nederländerna.

I andra länder såsom Tyskland, Sverige och Frankrike finns motsvarande uppdelning mellan åtgärder som understödjer kvantitativ och kvalitativ anpassning. Sverige har prioriterat åtgärder som understödjer kvalitativ anpassning. Huvudfokus har vilat på åtgärder som syftar till att hjälpa uppsagda till ny anställning så snart som möjligt efter uppsägning. I Frankrike investeras främst i kvalitativ anpassning, medan Tyskland prioriterar kvantitativ anpassning, till exempel genom stöd för korttidsarbete. Men länderna liknar varandra i meningen att åtgärderna i större utsträckning medfinansieras och organiseras av arbetsmarknadens parter i förhållande till Danmark och Belgien.

I länder som Storbritannien, Bulgarien, Tjeckien och Slovenien spelar staten en relativt begränsad roll. Arbetsmarknadsregleringen är relativt begränsad och offentliga investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är minimala. Lönebildningen är decentraliserad till lokal nivå och det förekommer lönesänkningar i större utsträckning än i andra länder. Staten investerar inte heller i andra former av anpassning. Statens involvering i omställning skiljer sig således åt mellan länder.

I flera länder är staten, liksom i Sverige, involverad i allt mindre utsträckning (jämför Bergström, 2019), vilket visas genom en rörelse uppåt i Gaziers schema, se figur 14. Staten investerar mindre i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, arbetsmarknader avregleras och förhandlingar mellan parter decentraliseras.

Det kan finnas flera orsaker till denna utveckling. I vissa fall har statens förändrade roll drivits av en förändrad politisk inriktning. I andra länder har statens minskade roll föranletts av att de ekonomiska förutsättningarna för statens inblandning förändrats. Spanien och Portugal, som haft en tradition av statlig intervention med syfte att begränsa strukturomvandlingens effekter, tvingades i samband med finanskrisen 2008–2009 begränsa statens utgifter, och därmed begränsades också möjligheten att intervenera i samband med ekonomiska kriser. Av detta kan vi lära oss att statens roll är beroende av tillgången på resurser. I ett land som förlitar sig på statlig finansiering och organisering av anpassningsåtgärder finns det risk att tillfälliga ekonomiska kriser förlängs. Det ställer därför krav på en politik där statsfinanserna är i balans, särskilt eftersom statens utgifter ofta ökar i samband med omfattande finansiella kriser.

Utvecklingen under finanskrisen 2008–2009 är ett bra exempel på hur statens roll kan förändras i samband med en världsomfattande ekonomisk kris. Som analysen i avsnitt 3.2.3 visar, förändrades statens utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder på olika sätt. I vissa länder ökade utgifterna endast tillfälligt för att sedan minskas till ”normala” nivåer. I andra länder ökade de offentliga utgifterna under en längre tidsperiod och i ytterligare andra blev den nya utgiftsnivån det nya normala. Det beror bland annat på vilken typ av åtgärder som använts.

En viktig skillnad mellan den historiska utvecklingen mot tilltagande decentralisering av omställningspolitiken i andra länder och den i Sverige, som beskrivits i föregående kapitel, är att statens minskade roll i mindre utsträckning tagits över av arbetsmarknadens parter. Istället har företag, i avsaknad av statlig omställningspolitik, lämnats att på egen hand hantera anpassningsbehov på lokal nivå. Till stor del beror det på att det inte har funnits någon etablerad tradition av partssamverkan, som har haft möjlighet eller förmåga att komma överens om åtgärder som understödjer omställning. I vissa länder har däremot staten försökt att genomföra förändringar i landets omställningspolitik genom att stimulera samverkan och dialog mellan arbetsmarknadens parter, men den typen av strategi har visat sig svår att genomföra.

I Frankrike är trenden mot minskande ingripande av staten till förmån för nationella sektorövergripande kollektiva förhandlingar en långsiktig process, vilken innebär att arbetsmarknadens parter i allt högre grad deltar i reformering av arbetsmarknaden (se Tessier, 2014). I Frankrike försöker också staten underlätta samverkan mellan arbetsmarknadens parter i samband med tillfällen när företag ska reducera antalet anställda eller lägga ned arbetsställen. Den franska statens minskade inblandning handlar också om en förändrad målsättning, att stimulera omställning till ny sysselsättning, snarare än att undvika arbetslöshet.

3.5.1 Varför tar staten en mer eller mindre aktiv roll?

Det kan finnas flera skäl till att statens roll skiljer sig åt mellan länder. Å ena sidan kan statens roll betraktas som en följd av centrala aktörers målsättningar. Å andra sidan kan statens roll betraktas som bestämd av historiska kompromisser mellan centrala aktörer som utformar institutioner för att lösa problem och konflikter med utgångspunkt i landets ekonomiska struktur.

I den första förklaringen beror statens involvering på vilka målsättningar landets aktörer har. Ur detta perspektiv finns det inte nödvändigtvis något exakt svar på vilken typ av åtgärder som är bäst. Det beror på vilka övergripande målsättningar relevanta aktörer har. Olika åtgärder kan vara lämpliga vid olika tidpunkter eller beroende av vilken typ av omvandlingstryck som uppstår. Som ovanstående redogörelse visar så skiljer sig länder åt med avseende på i vilken utsträckning staten intervenerar genom reglering av arbetsmarknaden, vilken roll arbetsmarknadens parter spelar och omfattningen av investeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Men den är också beroende av vilken typ av åtgärder som används. Vissa typer av åtgärder förutsätter statligt stöd, till exempel korttidsarbete eller tidigarelagd pensionering. Det handlar därför inte enbart om vilken roll staten ska spela. Det handlar också om vilken typ av anpassning man vill stimulera och hur sådan anpassning i så fall bäst organiseras. Statens roll kan således delvis betraktas som beroende av vilken typ av anpassning centrala aktörer i respektive land föredrar, dvs om det huvudsakliga målet för omställningspolitiken är att öka sysselsättningen, motverka arbetslöshet eller att öka produktivitet.

I flera länder i Europa förekommer inga specifika åtgärder eller program som syftar till att stödja eller hantera företagens behov av att anpassa arbetskraften. Det dominerande sättet att anpassa i ett land uppkommer i avsaknad av reglering eller genom att andra former av anpassning har begränsats. Men det kan också ske i förhållande till andra anpassningsalternativ, antingen för att kompensera för begränsningar av andra sätt att anpassa eller avsaknad av incitament för andra former av anpassning (till exempel statligt stöd för tidigarelagd pensionering eller korttidsarbete). I länder där det är relativt vanligt med lönesänkningar i samband med ekonomiska chocker sker det exempelvis främst för att det inte finns någon reglering eller socialt tryck som begränsar det. Det kan också ske på grund av att andra sätt att anpassa verksamheten inte stimuleras. Exempel på sådana länder är Bulgarien, Rumänien, Slovenien och andra relativt nytillkomna EU-medlemsstater. I dessa länder förekommer en mycket begränsad arsenal av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och program som syftar till att motverka arbetslöshet. Det finns inte heller något specifikt system för att stödja uppsagd personal att finna ny sysselsättning, utöver allmänna arbetsmarknadsprogram och arbetslöshetsunderstöd, som ofta har väldigt begränsad omfattning. Det innebär att arbetsgivare i samband med ekonomiska kriser inte har något annat alternativ än att reducera löner eller avskeda medarbetare.

Valet av ett sätt att anpassa sker således alltid i förhållande till alternativa anpassningsmetoder. Staten eller parterna har möjlighet att begränsa och/eller stimulera olika typer av anpassningsbeteende beroende av vad man finner lämpligt eller beroende av vilket mål man vill uppnå. Om man till exempel vill undvika att hantera finansiella kriser med hjälp av lönesänkningar är det nödvändigt att skapa förutsättningar för andra sätt för företagen att anpassa sig. Här förekommer viktiga skillnader mellan länder.

Andra former av anpassning tillämpas för att det finns stöd eller incitament för att använda just den typen av anpassning eller för att andra alternativ är reglerade, förbjudna eller socialt illegitima. Ett sätt att förstå den svenska omställningspolitiken är att den utformats

för att undvika lönesänkningar. I Belgien utformas omställningspolitiken med målsättningen att undvika uppsägningar. För att förstå ett lands omställningspolitik måste man således analysera olika sätt att anpassa verksamheten i förhållande till varandra. Ett tydligt exempel är relationen mellan uppsägning och korttidsarbete. I ett land där det inte finns tillgång till statligt stöd för korttidsarbete väljer arbetsgivare i större utsträckning att säga upp personal som ett sätt att anpassa verksamheten till snabbt uppkomna ekonomiska kriser. Om det däremot finns tillgång till stöd för korttidsarbete har företag möjlighet att överväga andra alternativ för anpassning än att säga upp personal. Tillgången till flera olika metoder för företagens anpassning bidrar till att bredda företagens handlingsrepertoar i samband med omvandlingstryck. Ur ett enskilt lands perspektiv kan det därför vara gynnsamt ur ett konkurrensperspektiv att erbjuda företagen flera alternativ att anpassa verksamheten på.

Ett lands omställningspolitik kan också bero av maktförhållanden mellan olika aktörer. I länder där arbetsmarknadens parter har relativt stark ställning i förhållande till staten utvecklas ett mönster. I länder i avsaknad av partsgemensam dialog utvecklas ett annat. Skillnader mellan länder kan således också vara en följd av historiska kompromisser mellan dominerande ekonomiska aktörer, som formar landets sätt att organisera ekonomiska relationer (till exempel ägarförhållanden och relationer mellan arbetsmarknadens parter) (Morgan, 2007).

Enligt Morgan (2007), konkurrerade under efterkrigstiden tillverkningsföretag från länder med olika institutionella villkor och med olika konkurrensförmåga under relativt lika villkor. Företag från vissa länder konkurrerade ut företag från andra länder. Den fasta växelkursen spelade här en viktig roll. Genom att devalvera kunde länder buffra eller skydda företag från att konkurreras ut utan att förbättra sin produktivitet. Den följande inflationen innebar däremot att denna ”fiktiva” konkurrenskraft förlorades relativt snabbt. Länder med korporativistiska institutioner, som kontrollerar löneökningar, kunde däremot begränsa effekten av ökad inflation och minskad konkurrenskraft. Men när växelkursen tilläts fluktuera togs staternas möjlighet att hantera ekonomiska kriser genom devalvering bort. Istället blev staten beroende av finansiella marknader och hade mindre möjlighet att direkt påverka företagens konkurrenskraft. En konsekvens blev att effekterna av låg konkurrenskraft i vissa sektorer blev mer synlig, framförallt i traditionell tillverkningsindustri i USA och Storbritannien (Morgan, 2007).

Enligt Hall och Soskice (2001) kan länder skapa institutionella element som komplement till centrala förutsättningar i produktionsapparaten. Enligt denna logik utvecklas regler och åtgärder som syftar till att stabilisera sysselsättningen i länder där ägande, produktionsresurser och kapitalförsörjning är relativt stabila. Om villkoren i ekonomin är mer volatila är behovet att stabilisera arbetskraften inte lika stor. På samma sätt kan anpassningsåtgärder betraktas som komplementära i förhållande till länders ekonomiska struktur. I ett land med en omfattande och kapitalintensiv produktionsstruktur med behov av kvalificerad arbetskraft, som till exempel Tyskland, kan det därför vara rationellt att säkerställa stabilitet i försörjningen av arbetskraft till produktionen genom att begränsa effekten av tillfälliga konjunkturnedgångar i form av uppsägningar. Användningen av kvantitativa anpassningsåtgärder, som till exempel stöd till korttidsarbete i Tyskland, kan således betraktas som en följd av industrins behov av att säkerställa stabil försörjning av kvalificerad arbetskraft.

Med detta synsätt kan vi också ställa oss frågan om vilka strukturella förutsättningar som driver länder till att inte utveckla stabiliserande institutioner på samma sätt som

industrialiserade länder som till exempel Tyskland. I ett land vars ekonomiska struktur karaktäriseras av personalintensiva tjänstenäringar (med starkt varierande säsongsvisa personalbehov) med låg utbildningsnivå är företagens behov av stabilitet inte lika högt. Lägre kunskapsbehov gör att det är relativt enkelt att lära upp ny personal för att utföra arbetsuppgifter. Anpassning av verksamheter kan ske relativt enkelt och utan större konsekvenser för verksamhetens långsiktiga utveckling. Det skulle kunna förklara varför åtgärder som stödjer kvalitativ anpassning inte utvecklas i samma utsträckning i länder som till exempel Spanien. I länder som Sverige, som karaktäriseras av högt förädlingsvärde per anställd och högt exportberoende, skapar dominerande aktörer på motsvarande sätt komplementära institutionella ramar som understödjer upprätthållande av hög produktivitet och möjlighet att anpassa verksamheter till förändrade globala marknadsförhållanden.

De strukturella förutsättningarna i landets ekonomi kan således betraktas som en utgångspunkt för skapandet av en viss omställningspolitik. Men ett lands omställningspolitik kan i förlängningen också bidra till att landet utvecklar en särskild ekonomisk struktur. En omställningspolitik som understödjer till exempel uppsagdas stöd till ny sysselsättning, bidrar till utvecklingen av en tjänstebaserad och kunskapsintensiv näringslivsstruktur. Ett lands omställningspolitik kan således understödja strukturomvandling i en särskild riktning, alternativt bevara en särskild ekonomisk struktur.

Det finns således viktiga lärdomar att dra av jämförelsen med andra länder. Svensk omställningspolitik är unik. Det går inte att med enkelhet identifiera det bästa sättet att bedriva omställningspolitik. Ett lands omställningspolitik är beroende av dominerande aktörers målsättningar och har historiska förklaringar, samtidigt som omställningspolitiken utvecklas i samverkan med landets ekonomiska struktur. Om omställningspolitiken ska förändras i någon riktning bör den således utgå från en förståelse av dess historiska bakgrund, ekonomins strukturella förutsättningar och anpassningsbehov, samt dominerande aktörers målsättningar. I följande kapitel diskuteras ett antal omvärldsfaktorer som kan tänkas förändra förutsättningarna för svensk omställningspolitik.

4 Svensk omställningspolitik med stöd av EU?

I det här kapitlet diskuteras vad EU-kommissionens nya omställningsstöd innebär för svensk omställningspolitik med utgångspunkt från de faktorer som berättigar till stöd från Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (EGF). Under 2020 reformeras EGF och förslaget är att stöd kan erbjudas om uppsägningarna är en följd av särskilda orsaker, såsom globalisering, digitalisering, automatisering och omställningen mot ett fossilfritt samhälle. För att Sverige ska kunna förhålla sig till de nya villkoren blir det viktigt att förstå vad dessa orsaker är och i vilken utsträckning och på vilket sätt staten kan fastslå att det är dessa orsaker som ligger till grund för en specifik nedläggning.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse för EGF och dess reformering. I nästkommande avsnitt diskuteras orsaker till nedläggningar och neddragningar med utgångspunkt från begreppet omvandlingstryck. I följande avsnitt diskuteras hur respektive ”faktor” bidrar till omvandlingstryck i näringslivet och vilken typ av omställningsåtgärder som är lämpliga i förhållande till respektive faktor. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka vägval som är möjliga givet olika omvandlingstryck och det reformerade EU-stödet erbjuder för svensk omställningspolitik.

4.1 Bakgrund, användande och nya villkor för EGF

Trots att EU-projektet i sig innebär en gigantisk strukturomvandling hade inte EU någon politik för omställning förrän mitten av 1990-talet. När Renault lade ned en fabrik i belgiska Vilvorde 1997 startades en process för att utreda om och, i så fall, hur EU skulle kunna agera för att motverka motsvarande situationer i framtiden och stimulera mer socialt ansvarstagande bland arbetsgivare. En så kallad High-commission inrättades med Volvos före detta VD Per Gyllenhammar som ordförande. Kommissionen presenterade sin rapport 1998. Rapporten innehöll rekommendationer om hur arbetet skulle gå vidare och konstaterade att strukturomvandling är centralt för att skapa tillväxt och konkurrenskraft i den europeiska ekonomin, men att arbetsgivare skall uppvisa adekvat socialt ansvar för att säkerställa att konsekvenserna inte blir orättvist fördelade och obalanserade (European Commission, 1998). Några åtgärder infördes däremot inte. EU-kommissionen inrättade istället en särskild enhet som genom projekt, seminarier och workshops (så kallade Restructuring Forums) skulle bidra till dialog och erfarenhetsutbyte mellan länder och olika aktörer i Europa. Dessutom ålades det så kallade Dublininstitutet (European Foundation for the improvement of living and working conditions) att inrätta en särskild enhet (EMCC, European Monitor Centre on Change) för att följa upp strukturomvandling och större nedläggningar i alla medlemsländer.

I december 2006 inrättade EU-kommissionen EGF med syfte att erbjuda stöd i form av framförallt utbildning till uppsagda i samband med större nedläggningar (Triomphe, 2008). För att få tillgång till EGF:s stöd krävs att nedläggningen eller neddragningen är en följd av globalisering, vilket definieras som när ”genomgripande strukturförändringar inom världshandeln leder till en allvarlig ekonomisk störning, i synnerhet en väsentligt ökad import till EU, snabbt minskade marknadsandelar för EU inom en viss sektor eller en utflyttning av ekonomisk verksamhet till tredjeländer”, samt vid uppsägningar som en direkt följd av den globala finansiella och ekonomiska krisen (Riksrevisionen, 2015). EGF-stödet är således begränsat till uppsägningar som orsakats av dessa anledningar. 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 för stödet är att respektive medlemslands regering söker och medfinansierar insatserna.

Den svenska regeringen var skeptisk till införandet av EGF bland annat eftersom dess regler ansågs vara diffusa och att fondens budget låg utanför EU:s budgetram. Svenska regeringar har även varit tveksamma till att ta del av stöd från EGF då man ansett att huvudansvaret för att möta globaliseringens effekter och för att vidta aktiva arbetsmarknadsåtgärder ska ligga hos de enskilda medlemsstaterna. Endast vid ett fåtal tillfällen[33] har den svenska regeringen sökt och fått medel från EGF. Neddragningarna hos Volvo Personvagnar under 2008–2009 var första gången som Sverige tog del av EGF-medel och ansökan administrerades då av Rådet för Europeiska socialfonden.

Riksrevisionen utvärderade effekten av de utbildningsinsatser för uppsagda, som genomförts med stöd av EGF i samband med Volvo Personvagnars neddragningar (Riksrevisionen, 2015). Riksrevisionen kom till slutsatsen att stödet förhalat återgången till nytt arbete för deltagarna och därmed inte bidragit till den yrkesväxling som förväntats. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen vid stora varsel inte ensidigt bör fokusera på den typ av åtgärder som är stödberättigade med EGF-medel och att regeringen bör säkerställa ett snabbt ansökningsförfarande och se till att kortare utbildningar prioriteras framför längre (Riksrevisionen, 2015). Denna utvärdering var en delstudie i ett projekt som Riksrevisionen genomförde gällande Arbetsförmedlingens roll vid stora varsel.

Efter publiceringen av Riksrevisionens utvärdering genomförde Regeringen en rad förändringar för effektivare administration av EGF-ansökningar. Bland annat gavs ett förmyndande till Arbetsförmedlingen att söka medel samt uppdraget att genomföra insatser i enlighet med ansökan. Vid Arbetsförmedlingen inrättades stödstrukturer för arbetet med EGF. Även EGF genomförde förändringar åren efter Riksrevisionens utvärdering som innebar att ansökningsförfarandet förenklades och effektiviserades. Riksrevisionens samlade bedömning i sin uppföljningsrapport var att ansökningsförfarandet för EGF-medel förenklats och effektiviserats.[34]

Även om det inte gjorts några liknande utvärderingar av de senare fallen i Sverige där EGF-medel beviljats så verkar det åtminstone fungerat bättre i samband med SAAB:s konkurs 2011. En uppföljning av konkursen kommer till slutsatsen att användandet av EGF var av stor betydelse eftersom finansieringen gjorde det möjligt för Arbetsförmedlingen att bland annat köpa utbildningar från det reguljära utbildningssystemet istället för att upphandla utbildningar. EGF-stödet innebar även att tidigare anställda kunde erbjudas försörjning under utbildning vilket ansågs ha varit avgörande för att många av de uppsagda skulle vidareutbilda sig då det fanns en rädsla för belåning samt att vissa av de uppsagda var för gamla för att få studielån.[35]

Enligt EU-kommissionens egen utvärdering av EGF (European Commission, 2019) är det nödvändigt att genomföra ytterligare förbättringar när det gäller beslutsprocessens längd och den dokumentation som måste lämnas in tillsammans med en ansökan. Utvärderingen menar att begreppen "globalisering" och "ekonomisk kris" inte är tydligt definierade, och medlemsstaterna är osäkra på hur de kan underbygga en ansökan (European Commission, 2019). Som en följd av hur globaliseringen utvecklas, är det, enligt utvärderingen, svårt att

[33] Volvo Personvagnar, SAAB Automobile, Astra Zeneca och Ericsson.
[34] Riksrevisionens uppföljningsrapport 2018
[35] Utmaning Fyrbodal – Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodal, Utvärderingsrapporter 2016:2, Regional utveckling.

peka ut en specifik faktor som i det enskilda fallet leder till en omstruktureringshändelse. Utvärderingen ifrågasätter därför huruvida användningen av stödet från fonden bör bero på orsaken till uppsägning. ”Med tanke på att många arbetstillfällen går förlorade på grund av andra faktorer, som till exempel teknisk utveckling, skulle det vara mer inkluderande att utvidga möjligheten att använda stödet även vid andra orsaksgrunder” (European Commission, 2019).

I den långsiktiga budgeten för perioden 2021–2027 har EU-kommissionen föreslagit ett antal revideringar av fonden, inklusive en ökad budget och lägre tröskel för stöd, så att den kan ingripa ”ännu mer effektivt” för att stödja arbetare som förlorar sina jobb (European Commission, 2018a). De nya reglerna innebär att stöd kan erbjudas till tillfällen där minst 250 anställda sägs upp och att EU kan medfinansiera en större andel av de totala kostnaderna för omställningsåtgärder som inrättas. Den reformerade fonden ska även kunna erbjuda stöd i samband med uppsägningar som orsakas av andra skäl än globalisering. Fonden ska också kunna erbjuda stöd till personer som sagts upp som en följd av digitalisering och automatisering. Dessutom skall även uppsägningar som orsakats av omställningen mot en fossilfri ekonomi utgöra grund för stödåtgärder (European Commission, 2018a).

Sammantaget var Sverige skeptiskt till införandet av EGF och även till de förändringar av villkoren som nu är på förslag. Stödet har endast använts vid ett fåtal tillfällen. Första gången Sverige använde stödet var resultatet inte lyckat och därför gjordes en rad förändringar för att medlen snabbare skulle nå de uppsagda. I de senare fallen då EGF-medel används tycks administrationen fungerat bättre och det finns vissa positiva erfarenheter av att använda stödet. Den reformering av EGF som nu är på gång innebär dock att förutsättningarna för användande av stödet förändras, vilket potentiellt sett även kan påverka svensk omställningspolitik.

För det första, eftersom villkoren för stödet utökas till tillfällen där minst 250 anställda sägs upp och med högre grad av medfinansiering från EU, kommer fler nedläggnings- och uppsägningstillfällen i Sverige kvalificera sig för stöd från EGF. För det andra, eftersom stödet nu också kan erbjudas till anställda som sagts upp till följd av digitalisering, automatisering och omställningen mot en fossilfri ekonomi behöver Regeringen kunna bedöma vid vilka tillfällen ansökningar om stöd ska genomföras och Arbetsförmedlingen avgöra vilka åtgärder som är lämpliga.

Det är som redan nämnts enbart vissa orsaker till nedläggning eller neddragning som kommer att berättiga till stöd från EGF. Stöd från EGF får exempelvis inte ersätta åtgärder som ingår i företagens ansvar som grundas i nationell lag eller kollektivavtal. Det innebär att åtgärder som utförs inom ramen för nuvarande omställningsavtal inte kan stödjas med EGF-medel. Ett annat potentiellt problem är att EGF-medel enbart riktas till uppsagda. Stödet kan inte användas för åtgärder till personer som redan är arbetslösa eller på väg in på arbetsmarknaden vid tillfället för nedläggningen eller neddragningen. Detta trots att dessa grupper ofta påverkas och dessutom ingår i Arbetsförmedlingens ansvarsområde. En annan aspekt är att olika orsaker till nedläggning skapar olika former av omvandlingstryck. En viktig aspekt som Regeringen kommer behöva ha kännedom om framåt är således vilka typer av omställningstryck som de föreslagna omvärldsfaktorerna genererar och för vilka typer av omvärldstryck det är lämpligt att gå in med en ansökan till EGF. Detta diskuteras närmre i de följande styckena.

4.2 Orsaker till nedläggning och omvandlingstryck

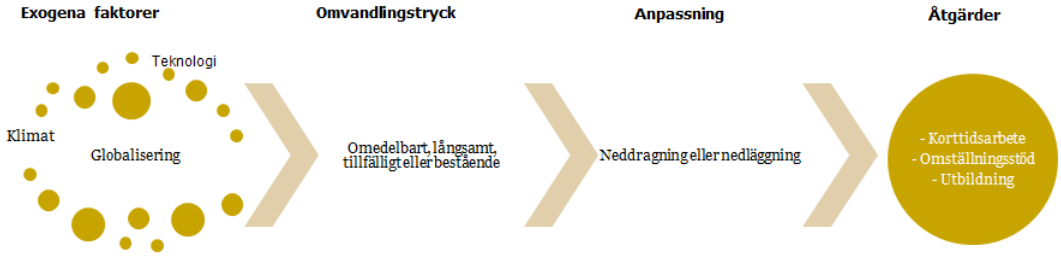
Att lägga ned en verksamhet eller minska antalet anställda är ett sätt för företag att minska kostnader i produktionen av varor och tjänster. Behovet av att minska kostnader är oftast grundat i minskad lönsamhet, minskad försäljning eller ökade kostnader för insatsvaror eller medarbetares löner. Neddragningar och nedläggningar kan också drivas av strategiska förändringar. När företaget väljer att ställa om sin produktportfölj, utveckla nya tjänster eller etablera sig på nya marknader behövs inte vissa delar av verksamheten längre. Neddragningar eller nedläggningar av verksamheter behöver således inte nödvändigtvis vara drivna av akuta lönsamhetsproblem i samband med ekonomiska kriser. Det kan också vara rationellt för företag att maximera vinster och genomföra förändringar, som t ex strategiska neddragningar, under goda tider (Erixon, 2007).

Det finns också externa omvärldsfaktorer som ligger till grund för företagets lönsamhetsproblem och strategiska överväganden. I den allmänna debatten om omställning talar man ofta om ökat behov av omställning mot bakgrund av globalisering eller digitalisering. Men det kan vara svårt att urskilja enskilda externa omvärldsfaktorer som förklarar varför företag väljer att lägga ned en verksamhet eller säga upp personal. Ofta är det flera faktorer som påverkar samtidigt (Gandolfi & Hansson, 2011). Det är inte heller säkert att en arbetsgivare som aviserar en större neddragning alltid redovisar de egentliga skälen till neddragningen. Som Vaara, et.al., (2006) visar, redovisar företag som genomför större förändringar ofta de skäl som framstår som legitima i det offentliga samtalet, oavsett vad som egentligen är orsaken till förändringen. Det beror på att företag som lägger ned eller minskar antalet anställda är måna om social acceptans och sitt rykte som arbetsgivare (Budros, 1997). Hänvisning till vad som uppfattas som legitima skäl för neddragningarna blir därför viktigt. Att urskilja vad som är orsaken till att företag säger upp medarbetare med utgångspunkt från arbetsgivarens egna utsagor är därför problematiskt. Det krävs en djupare analys av respektive fall.

Ett sätt att hantera relationen mellan företagets anpassning och omvärldsfaktorer är att tala om omvandlingstryck (Erixon, 2007). Ett hårdare omvandlingstryck definieras som en extern händelse eller kedja av händelser, som resulterar i en signifikant lönsamhetsminskning för företag, som är ett hot mot deras existens, om inte åtgärder vidtas som ökar företagets totala faktorproduktivitet. Erixon (2007) gör skillnad mellan tre former av omvandlingstryck: ökad konkurrens, minskad (eller mer kvalificerad) efterfrågan (på produkter eller tjänster) och högre kostnadstryck, till exempel genom löneökningar, skatter eller högre kostnader för insatsvaror.

Omvandlingstryck betraktas vanligtvis som en långsam utdragen process, som sätter press på företag att genomföra förändringar. Men omvandlingstryck kan också vara omedelbara och kräva anpassning av verksamheten på kort sikt. Omvandlingstryck kan dessutom vara tillfälliga. De uppkommer plötsligt men upphör efter en tid och förutsättningar återgår till normala villkor. En tillfällig minskning i företagets lönsamhet, på grund av försämrade externa villkor, kan få företag att öka sin produktivitet oavsett om det står inför en omedelbar risk för konkurs eller inte (Erixon, 2007). Andra omvandlingstryck kan vara bestående och oåterkalleliga. Omvandlingstryck kan således ha olika karaktär. Det kan däremot vara svårt att bedöma vilken typ av omvandlingstryck en specifik händelse ger upphov till. Är omvandlingen övergående eller är den bestående? Krävs omedelbart agerande eller är det en mer långsam process?

Figur 15 Exogena faktorer och förändring av statens roll



Källa: Egna bearbetningar av data från Eurostat

Vilken typ av åtgärder som är lämpliga är beroende av omvandlingstryckets karaktär. Vid permanenta och oåterkalleliga omvandlingstryck är exempelvis omställningsstöd till ny sysselsättning eller utbildningsinsatser lämpligt. Verksamhetens behov förändras i grunden och medarbetare behöver överföras till annan sysselsättning. Vid en försäljningsnedgång kan det vara problematiskt att behöva säga upp personal om nedgången enbart är tillfällig. Akuta och tillfälliga omvandlingstryck kan därför hanteras med till exempel arbetstidsanpassning eller korttidsarbete. Vid vissa typer av omvandlingstryck kan således olika typer av åtgärder vara relevanta.

För att kunna godkänna en ansökan om stöd från den Europeiska globaliseringsfonden behöver regeringen troligtvis bedöma 1) vilken typ av exogena faktorer och omvandlingstryck som anpassningen är en följd av och 2) vilken typ av åtgärder som är lämpliga att vidta. I följande avsnitt diskuteras de orsaker till uppsägningar som EGF erbjuder stöd för i närmare detalj.

4.3 Globalisering

Den svenska ekonomin är en del av och påverkas av globala förändringar. En viktig utgångspunkt för den svenska modellen och den svenska omställningspolitiken är behovet av anpassning till globala förändringar. Globalisering är däremot inte entydig. Enligt Nationalencyklopedin är globalisering en förändringsprocess varigenom stater och samhällen över hela jorden knyts samman i ömsesidiga beroendeförhållanden. Det kan också avse den senaste fasen i kapitalismens utveckling under vilken de nationella ekonomierna blivit alltmer integrerade. Globalisering kan också avse enhetlighet i konsumtionsmönster eller minskat nationellt handlingsutrymme eller att det politiska beslutsfattandet flyttas från en nationell till en mellan- eller överstatlig nivå. Beroende av vad som avses kan globalisering skapa olika former av omvandlingstryck. I följande avsnitt diskuteras fyra olika typer av globalisering och hur de skapar omvandlingstryck i näringslivet.

4.3.1 Expansion av globala marknader

Ett sätt att betrakta globalisering är att marknader där företag köper och säljer produkter och tjänster utökas till att omfatta allt fler länder och blir mer integrerade. Det som drivit den tilltagande globaliseringen under den senaste 20–30 årsperioden är integrationen av Kina i den globala ekonomin. Handeln mellan länder har ökat avsevärt, delvis som en följd av ökad kinesisk export och import.

I Långtidsutredningen 2008 (Finansdepartementet, 2008) genomfördes en analys av sambandet mellan globalisering och neddragningar, inklusive nedläggningar i svenska företag. Med tanke på att Sveriges sätt att hantera omställning och strukturomvandling

utgår från att Sverige, som är en liten öppen ekonomi, är beroende av att kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden, kan studiens resultat framstå som något paradoxala. Studiens resultat visade nämligen att globaliseringen totalt sett haft liten påverkan på sannolikheten för att företag ska anpassa arbetskraften[36]. Globaliseringens betydelse för risken för neddragningar visade sig vara liten i jämförelse med betydelsen av omfattningen av nyföretagande i branschen. Mer globaliserade branscher karaktäriserades av en något lägre sannolikhet för neddragningar än branscher som främst verkade inom landets gränser.

Här är det viktigt att göra skillnad mellan 1) globalisering som en successiv etableringsprocess, där allt fler marknader öppnas för handel, och 2) globalisering som en etablerad global marknad, där företag har ett starkare beroendeförhållande till aktörer (både köpare och säljare) i andra länder och allt mindre möjlighet för svenska myndigheter att påverka och kontrollera deras aktiviteter. I denna mening kan den första formen av globalisering till en början innebära ett minskat omvandlingstryck för svenska företag, medan omvandlingstrycket kan öka i senare delar av processen.

I det första steget innebär globalisering att svenska företag får utökade avsättningsmarknader för sina produkter, vilket kan leda till expansion och minskat omvandlingstryck. I ett senare skede kan agerandet på en global marknad innebära att svenska företag exponeras för nya konkurrenter. Efter hand som tillgången på realkapital och humankapital förbättras förändras också de nyindustrialiserade ländernas komparativa fördelar (Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2007). När till exempel Kina, Indien och Brasilien, det som tidigare kallades ”emerging markets”, integreras i världsekonomin skapas nya konkurrenter. Exportstrukturen i de nytillkomna länderna blir alltmer lik den som gäller för de etablerade länderna. Utvecklingen inom den kinesiska bilindustrin är ett tydligt exempel (se exempelvis, Alvstam, et.al., 2019b). Inledningsvis etablerar västerländska bilföretag försäljning via agenter i Kina. I nästa steg etableras lokal produktion, framförallt slutmontering av delar, som exporterats från fabriker i Europa. I ett tredje steg utvecklas samarbeten med inhemska företag för att förse den växande marknaden med transportmedel. I ett fjärde steg utvecklas en inhemsk kinesisk bilindustri som kan exportera bilar på den globala marknaden. Till en början kan de kinesiska bilproducenterna inte konkurrera med västerländska bilmärken eftersom de inte klarar av att leverera produkter med samma kvalitet. Men allt eftersom förbättras kvaliteten hos producenter från nyindustrialiserade länder, som kan konkurrera med den ”västerländska” fordonsindustrin, jämför exempelvis utvecklingen av den japanska och koreanska fordonsindustrin.

Liknande utvecklingsprocesser förekommer i nästan varje bransch och i varje land som integreras i världshandeln. Världsekonomins expansion och ökade integration genererar således ökad konkurrens, inte främst bland redan etablerade producenter, som konkurrerar om utrymme på nya växande marknader. Det handlar också om uppkomsten av nya producenter som i allt högre utsträckning erbjuder liknande produkter och tjänster till lägre

[36] Studiens resultat är till stor del beroende av vilka mått som används och under vilken tidsperiod studien genomfördes. I studien analyserades globalisering i termer av utrikeshandelskvoten, den totala exportens andel av bruttonationalprodukten, under perioden 1989–2005. Under denna period ökade utrikeshandelns andel av BNP kontinuerligt, sånär som på en svag avmattning i början av 2000-talet. Det är därmed inte särskilt märkligt att studien inte visade något samband mellan globalisering och antalet neddragningar bland företagen. Om företagen får tillgång till en expanderande global marknad förefaller det troligt att företagens export och därmed sysselsättning snarare ökar än minskar. Företagen har under sådana villkor inte särskilt stor anledning att genomföra personalneddragningar. Det är först när den globala handeln och tillväxten avstannar, som konsekvensen av att verka på en global marknad blir synlig. Om studiens resultat genomförts efter de globala krisåren 2008–2009 hade resultaten troligtvis varit annorlunda.

priser. Sammantaget innebär därmed globalisering ett successivt ökande omvandlingstryck, som ställer krav på företagen att anpassa verksamheten. Det är också globalisering av här typen som EGF:s stöd framförallt syftar till att hantera. Men globalisering kan också ha andra betydelser och skapa andra typer av omvandlingstryck.

4.3.2 Globala värdekedjor och globala företagsstrukturer

En annan källa till omvandlingstryck, som en följd av globalisering, är uppkomsten av globala värdekedjor. I och med expansionen av den globala handeln blir också produktionen allt mer specialiserad och distribuerad över nationsgränser. Fördelningen av produktion mellan länder har alltid varit mer eller mindre utspridd. Värdekedjor har däremot blivit allt mer utspridda över världen. Uppkomsten av globala värdekedjor innebär att verksamheter i Sverige är en del av ett integrerat produktionsflöde över landsgränser. För att skaffa sig gynnsamma positioner i globala värdekedjor är företagens specifika kompetenser och innovationsförmåga viktiga (Tillväxtanalys, 2011).

Globala värdekedjor utgör inte något omvandlingstryck i sig. Den ökade sammanflätningen ökar däremot risken för att produktionsstörningar i en del av världen kan fortplanta sig snabbt över geografiska gränser (Tillväxtanalys, 2014). Svenska företag påverkas i större utsträckning av händelseförlopp som äger rum utanför det svenska territoriet (Tillväxtanalys, 2011). Sammanflätningen i komplexa nätverk innebär också att en nedgång i en bransch ofta sprider sig till andra (Tillväxtanalys, 2011). Det innebär att störningar någonstans i värdekedjan skapar behov av anpassning tämligen snabbt, både upp och ned. Utvecklingen mot mer integrerade globala värdekedjor innebär således att behovet av omedelbar och tillfällig anpassning ökar, framförallt med inriktning mot att ha möjlighet att bevara den kompetens som är nödvändig för att kunna konkurrera i värdekedjan. Globala värdekedjor skapar därmed omvandlingstryck som både ställer krav på omedelbar anpassning och långsiktig strategisk förnyelse i företagen.

Globalisering i form av expanderade marknader och globala värdekedjor bidrar också till uppkomsten av globala företagsstrukturer. Företag verkar inte enbart i en avgränsad del av globala värdekedjor. De ingår i allt större utsträckning i globala företagskonglomerat, där ägandet är samlat i gränsöverskridande strukturer. Svenska företag expanderar utomlands, samtidigt som allt fler svenska företag köps upp av multinationella eller globala företag (Tillväxtanalys, 2019). Det gör att svenska företag i allt större utsträckning är beroende av beslutsfattande utanför landets gränser. Den kanske viktigaste källan till omvandlingstryck som en följd av uppkomsten av globala företagsstrukturer grundar sig i företagens avkastningskrav. Genom att företagen har likartade avkastningskrav oavsett i vilket land de verkar, skapas ett kontinuerligt omvandlingstryck på enskilda dotterbolag, som måste anpassa verksamheten för att leverera den avkastning som ägarna kräver. Det omvandlingstryck som uppkommer som en följd av globala företagsstrukturer skiljer sig således från det som uppkommer genom globala värdekedjor.

Uppkomsten av globala företagsstrukturer innebär en form av strukturomvandling som följer av företagens internationaliseringsprocess. För ett företag, som expanderar på globala marknader, blir produktionen i hemlandet inte längre tyngdpunkten för verksamheten. Expansionen sker inte sällan genom att produktion lokaliseras närmare kunderna. Det innebär också att de nya produktionsenheterna, med den senaste teknologin, förläggs i andra länder än i Sverige. En sådan utveckling innebär att de svenska enheterna kan vara mer sårbara för nedläggning och neddragning än produktionsanläggningar i närheten av attraktiva marknader eller i länder där produktionskostnaderna är lägre, jämför

exempelvis utvecklingen i den europeiska bilindustrin mellan 2005–2016 (Pavlinek, 2019). Pavlinek (2019) visar att tyska, franska och brittiska bilföretag genomfört omfattande investeringar i östeuropeiska länder, framförallt med syfte att minska produktionskostnader och dra fördel av skattelättnader, samtidigt som de successivt avvecklat produktion och därmed sysselsättning i sina respektive hemländer. Utvecklingen kan betraktas som ett tecken på utökad internationalisering av den europeiska bildindustrin, där inhemska producenter får allt mindre betydelse. På motsvarande sätt skapar svenska företags successiva spårbundna internationaliseringsprocess en risk att produktionsenheter i hemlandet läggs ned eller minskar antalet anställda.

Men företagens internationalisering leder inte nödvändigtvis till att produktion och sysselsättning minskar i Sverige på sikt. När väl verksamheten i dotterbolag i låglöneländer är etablerad utgör de olika delarna i moderföretag och i dotterbolagen ofta komplement till varandra. Det gör att mer konkurrenskraftiga löner i dotterbolagen i låglöneländer förbättrar konkurrenskraften för hela företaget, vilket i sin tur har positiva effekter på sysselsättningen i de kvarvarande, kompletterande verksamheter som fortfarande finns i Sverige (Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2007).

Risken för neddragningar kan också balanseras av huruvida företagen investerar i forskning och utveckling eller modernisering av produktion med hjälp av ny teknologi i hemlandet.[37] Samtidigt sker en strukturomvandling där verksamheterna i Sverige i större utsträckning karaktäriseras av produktutveckling, forskning och design, medan produktionen expanderar i andra delar av världen (Ivarsson, et.al., 2017). Den strukturomvandling som globaliseringen innebär kan således utvecklas i olika riktningar. Å ena sidan sker en strukturomvandling där företagens produktion och sysselsättning ökar i dotterbolag utomlands på bekostnad av sysselsättning i Sverige. Å andra sidan skapas ny sysselsättning med fokus på forskning, innovation, design och utveckling i Sverige där andelen kvalificerad arbetskraft är hög (Tillväxtanalys, 2020c). Globaliseringen i form av ökad internationalisering genererar således ett omvandlingstryck där näringslivets struktur uppgraderas.

Koncentrationen av ägande i globala företagsstrukturer får också betydelse för vilken omställningspolitik länder kan och har möjlighet att föra. Den kanske mest omdebatterade frågan är multinationella företags beslutsfattande om lokalisering av investeringar. Lokalisering är en strategisk fråga för allt större del av näringslivet och företagen har fler lokaliseringsalternativ (Tillväxtanalys, 2011). Multinationella företag och stater är kontinuerligt engagerade i intrikata förhandlingsprocesser eller tävlingar om företagens investeringsprojekt (Coe, et.al., 2008). Multinationella företag antas förlägga investeringar i länder där det råder bäst förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, framförallt med avseende på tillgång på högutbildad arbetskraft, lönenivåer och skattevillkor, förutom andra mer materiella faktorer såsom infrastruktur, energitillgång och närhet till marknaden. Företagen försöker dra nytta av nationella skillnader och ställa länder mot varandra. Stater, å sin sida, tävlar med varandra och reducerar krav på företagen för att göra landet eller regionen mer attraktiv för jobbskapande investeringar (Coe, et.al., 2008).

Statens roll blir i det sammanhanget att föra en politik som gör att landet blir attraktivt för utländska direktinvesteringar. I litteraturen förekommer flertalet förslag på vad stater och regioner bör göra. Ofta framhävs betydelsen av högutbildad arbetskraft, låga löner och

[37] Exempel på det senare är SKFs investering i automatiserade produktionslinjer. Exempel på det förra är Ericssons omvandling under den senaste 30-årsperioden, där produktionen successivt minskat, medan forsknings- och utvecklingsenheter fortfarande finns kvar i Sverige.

goda möjligheter att anpassa arbetskraften. I den meningen kan ett lands omställningspolitik betraktas som ett sätt att attrahera globala företags investeringar. Men det är tveksamt om Sverige står sig särskilt väl i konkurrensen. En studie av amerikanska företags direktinvesteringar i utlandet (Cooke, 1997) visade att amerikanska företag tenderar att investera mer i länder med hög utbildningsnivå, men minimerar investeringar i länder med hög fackföreningsanslutningsgrad och där det finns begränsningar i möjligheten att kontrollera anställningsvillkor, som till exempel uppsägningar, oavsett om det gäller arbetsrättsliga regleringar eller genom kollektivavtal.[38] Med stöd av sina resultat föreslog Cooke (1997) att länder som vill attrahera mer investeringar från amerikanska investerare gör bäst i att, å ena sidan, öka tillgången på utbildad arbetskraft och, å andra sidan, decentralisera lönebildningen och avveckla regler som begränsar uppsägningar. Ur detta perspektiv framstår således Sverige som avskräckande med tanke på att det är ett land med relativt hög fackföreningsanslutningsgrad och relativt omfattande arbetsrättslig reglering. Det är därför möjligt att Sverige, för den som inte har kunskap om de faktiska förhållandena, framstår som innehavande en konkurrensnackdel med avseende på förmågan att attrahera utländska investeringar. Cao & Mukherjee (2018) visar däremot att multinationella företag kan föredra att investera i länder med starka fackföreningar om verksamheten är mer teknisk avancerad än verksamheten i hemlandet. Ett lands omställningspolitik kan således vara betydelsefullt för möjligheten att attrahera multinationella företags investeringar om den bidrar till teknisk förnyelse och utveckling.

Ett lands omställningspolitik kan också vara betydelsefull för globala företags beslut om neddragningar och nedläggningar av verksamheter. Det är inte ovanligt att globala företag inför beslut om nedläggning ställer fabriker i olika länder mot varandra (Bergström & Diedrich, 2008). I sådana situationer har företag möjlighet att välja i vilket land verksamheter ska anpassas, om verksamheten ska vara kvar eller läggas ned. Det gäller framförallt i de få fall där företag har liknande verksamheter i flera länder inom ramen för samma koncern. Då kan länders regelverk, skattesystem och tillgång till stödåtgärder bli betydelsefullt för företagens beslutsfattande. Goda förutsättningar för omställning i Sverige, i meningen relativt låga kostnader för anpassning av arbetskraften, kan innebära att globala företag väljer att lägga ned verksamheter eller minska antalet anställda i Sverige snarare än i andra länder. Det finns flera exempel där globala företag bedrivit påtryckningar på enskilda länder för att förhandla fram bättre villkor i samband med att produktionsenheter ska läggas ned, jämför till exempel hur GM försökte spela ut fabriken i Trollhättan mot Rüsselsheim under 2000-talet för att få den svenska regeringen och regionala företrädare att erbjuda bättre villkor för verksamheten i framtiden mot att verksamheten skulle få vara kvar. Det finns således utrymme för en form av ”regime shopping” (Streek, 1992), där globala företag söker efter de bästa villkoren för att behålla, lägga ned eller anpassa verksamheter.

Förekomsten av globala företag som kan ställa länder, stater och regioner mot varandra skapar således en annan typ av omvandlingstryck. I det här fallet handlar det inte om tryck mot det enskilda företaget. Det handlar om påtryckningar mot länder, regioner och stater att erbjuda olika former av stöd eller lättnader för att företaget ska undvika uppsägningar och nedläggningar. I detta sammanhang finns en risk att enskilda länder böjer sig för de globala företagens påtryckningar och ägnar sig åt social dumping, dvs sänker villkoren,

[38] Studien var begränsad till amerikanska företags investeringspreferenser och vägde inte dessa arbetsrelaterade villkor i förhållande till andra faktorer som är viktiga vid investeringsbeslut. Det kan vara andra förutsättningar som är mer avgörande för beslutet att investera i ett specifikt land. I den mån omställningsvillkor vägs in i investeringsbeslut handlar det främst om arbetsrättsliga regleringar och facklig organisering.

eller så kallad ”arrested development”(Alber & Standing, 2000), där man undviker eller skjuter upp planerade förbättringar för att attrahera investeringar eller undvika nedläggningar. Det finns därför de som menar att länder bör samarbeta för att skapa likvärdiga villkor och metoder för att hantera företagens anpassningsbehov. I avsaknad av sådan internationell samordning finns det således en risk att en avvikande omställningspolitik i Sverige i förhållande till andra länder kan innebära att företag väljer att lägga ned verksamheter i Sverige snarare än andra länder. Förekomsten av globala företagsstrukturer kan således göra det svårare för ett land att föra en omställningspolitik som avviker från andra länder.

Men ovanstående resonemang bygger på antagandet att globala företag känner till och tar hänsyn till lokala villkor och förutsättningar för anpassning i samband med de-investeringsbeslut. Det finns anledning att tro att så inte alltid är fallet. Som Clark & Wrigley, (1997) påpekar är det viktigt att ha i åtanke att ett företags beslut att lämna en marknad, inte nödvändigtvis kan betraktas som ett enskilt beslutstillfälle, utan en sekvens av relaterade strategiska beslut, varav det slutgiltiga beslutet att lägga ned en verksamhet vanligtvis fattas som en nödåtgärd som genomförs först efter det att andra alternativ har misslyckats. Det betyder att det enskilda landets omställningspolitik inte alltid är helt avgörande för företagens beslut att till exempel lägga ned en fabrik. Dessutom är kunskapen om villkoren för omställning i enskilda länder inte alltid särskilt väl spridd bland företagsledare i multinationella företag. Ofta utvecklas sådan kunskap först efter det att företag har genomgått större förändringar och, framförallt, efter misslyckade eller kritiserade beslut (Bergström & Diedrich, 2008). Företag, som är relativt nyetablerade är därför troligtvis mindre benägna att anpassa verksamheten i Sverige på bekostnad av verksamheter i andra länder.

Bland företag som verkat i Sverige under en längre tid är det däremot troligt att kunskapen om och erfarenheten av omställning i Sverige är relativt hög. I denna kategori av företag är det därmed större risk att anpassning sker i Sverige snarare än i andra länder om det råder betydande skillnader i omställningspolitik mellan länderna till Sveriges nackdel, till exempel att det är betydligt billigare eller lättare att anpassa verksamheten i Sverige än i andra länder. Det kan öka risken för neddragningar och nedläggningar i Sverige. Det finns däremot goda skäl att anta att alternativet är sämre. Att begränsa möjligheterna till anpassning i Sverige, genom att till exempel göra det svårare för företag att säga upp personal, kan minska globala företags intresse av att investera i Sverige, vilket får andra betydligt mer svårhanterliga negativa konsekvenser.

Gemensamt för globala företag är svårigheterna förknippade med att genomföra förändringar. Som vi har sett i föregående kapitel förekommer avsevärda skillnader mellan länders omställningspolitik. Graden av statlig inblandning och tillgången till åtgärder för att hantera omställning skiljer sig åt mellan länder. Globala företag har därför svårt att genomföra förändringar i verksamheter som spänner över landsgränser. Det är också svårt att genomföra förändringar samtidigt (jämför Bergström, 2017). Det innebär i sin tur att det är svårt att upprätthålla likartade villkor för alla medarbetare inom ramen för samma globala koncern. Det kan till exempel vara svårt för ledningen att försvara att medarbetare i ett land sägs upp, medan medarbetare i ett annat land får behålla sina jobb eftersom de har möjlighet att utnyttja statligt stöd för korttidsarbete, samtidigt som medarbetare i ett tredje land får acceptera lägre löner för att undvika uppsägningar eller nedläggning.

Man kan däremot inte förutsätta att alla globala företag agerar på samma sätt. Företag tenderar att agera på det sätt som de är vana vid att göra i sitt hemland, vad som inom

forskningen kallas för en så kallad ”country of origin effect”. Det är inte ovanligt att företag tar med sig sitt sätt att anpassa verksamheten vid neddragningar till sina dotterbolag i andra länder. Ett tyskt företag vill gärna anpassa sin utländska verksamhet på samma sätt som i Tyskland. Medan amerikanska företag vill göra så som man gör i USA (se till exempel hur GM försökte genomföra lönesänkningar i sina australiensiska dotterbolag (Clibborn, 2018))[39]. Vad globala företagsstrukturer betyder för svensk omställningspolitik beror således till viss del på de globala företagens ägarstruktur och i vilka länder de globala företagen har sin tyngdpunkt.

Den tilltagande inbäddningen av svenska företag i globala värdekedjor och förekomsten av globala företagsstrukturer skapar således olika typer av omvandlingstryck. Å ena sidan handlar det om ett kontinuerligt och permanent omvandlingstryck i form av konkurrens från producenter i andra länder och avkastningskrav från globala företag. De omställningsåtgärder som redan finns tillgängliga är väl anpassade för att hantera denna typ av omvandlingstryck. Integrationen av den globala ekonomin innebär, å andra sidan, att produktionsstörningar och efterfrågeminskningar snabbt kan förmedlas i globala värdekedjor, vilket ställer krav på andra typer av anpassningsmetoder än de som erbjuds inom ramen för EGF och som finns tillgängliga i Sverige. Uppkomsten av globala företagsstrukturer innebär också att beslutsfattande i större utsträckning placeras utanför landet och att den svenska staten utsätts för påtryckningar att erbjuda likartade åtgärder som förekommer i andra länder.

4.3.3 Utländskt ägande

Ett annat utryck för globalisering som ofta diskuteras är den ökande förekomsten av utländskt ägande i den svenska ekonomin. Sverige är ett av de länder i Europa som har högst andel utländska direktinvesteringar. Utlandsägandet i det svenska näringslivet har dessutom ökat betydligt de senaste 25 åren (Tillväxtanalys, 2016; 2020b).

Utländska uppköp av svenska företag förknippas inte sällan med oro för att verksamheten ska läggas ned, delas upp eller rationaliseras. Det är också när utländska ägare lägger ned företag som samhällsdebatten om företagsnedläggningar är som starkast (Friebel & Heinz, 2014). Ett företagsuppköp utgör ett tillfälle att omstrukturera verksamheten. När uppköparen är ett multinationellt företag förväntas ofta att verksamheten i det förvärvade företaget anpassas till det multinationella företagets globala produktionsnätverk (Tillväxtanalys, 2016). Att företag säger upp personal eller lägger ned verksamhet efter att de köpts upp av en utländsk ägare är däremot inte särskilt vanligt. I en nyligen publicerad studie analyseras effekterna av över 2 200 utländska uppköp i svenskt näringsliv (Tillväxtanalys, 2020b). I studien matchas företag som köpts upp av utländska ägare under perioden 2002-2012 med liknande företag som inte köpts upp under samma period. Resultaten indikerar att produktiviteten ökar i de uppköpta företagen, andelen kvalificerad arbetskraft stiger, sysselsättningen ökar och de förvärvade företagen blir mer internationaliserade, det vill säga de exporterar och importerar mer. Med andra ord tycks

[39] Det är också möjligt att företag väljer att investera i länder som har liknande förutsättningar som sitt hemland (jämför Cooke, 1997). Mycket av forskningen om globala företag bygger på studier av amerikanska företags beteende och preferenser. Att utgå från att alla globala företag alltid agerar som amerikanska företag är ett misstag. Studier av amerikanska företags investeringsbeteende ska betraktas som just amerikanska företags beteende. Det innebär inte att alla globala företag försöker minimera facklig samverkan och arbetsrättsliga regleringar. Amerikanska företag, liksom företag från andra länder, vill gärna agera under samma eller liknande förutsättningar som råder i hemlandet.

det ske tämligen omfattande förändringar i de förvärvade företagen, men sysselsättningen tenderar att öka efter uppköpet, inte tvärtom.

Anledningen till detta kan delvis vara beroende av att företagens benägenhet till nedläggning eller neddragning är spårbunden. Den är beroende av tidigare fattade beslut. Nedläggningar är också beroende av företagens tidigare erfarenheter av att lägga ned verksamheter (Kolev, 2016). Det finns anledning att anta att ett företags investeringar i en verksamhet inte sker spontant (Clark & Wrigley, 1997). Det är snarare förknippat med mer eller mindre noggranna bedömningar om framtida lönsamhet eller strategiska förhållanden. Samma sak gäller företagens beslut om att dra ned eller lägga ned en verksamhet (Tan & Sousa, 2019). Risken för nedläggning eller neddragning i ett företag som nyligen köpts upp av en utländsk ägare är således inte särskilt stor.

I en studie av svenska företag som köpts upp av utländska företag fann man att utlandsägandet inte innebar några radikala förändringar (Alvstam, et.al., 2019a). Till stor del beror det på vilka skäl som föranledde ägarnas investering i det svenska företaget. I många fall var de svenska företagen verksamma i en nisch i en bredare värdekedja. Det utländska företaget köpte upp verksamheten för att få tillgång till det svenska företagets teknologi och kompetens. Genom uppköpen fick de svenska företagen större möjligheter att växa internationellt, genom bättre tillgång till kapital och globala försäljningsnätverk (se även Tillväxtanalys, 2011). Det är troligtvis mer sällan att utländska företag köper upp svenska företag för att få tillgång till den svenska marknaden eller som ett sätt att motverka konkurrens på andra marknader, genom att lägga ned verksamheten efter det att köpet verkställts. Utländskt ägande behöver således inte innebära en större risk för neddragningar.

4.3.4 Handelskrig och ekonomiska sanktioner

Globaliseringen drivs av, och förutsätter, frihandel, det vill säga att varor och tjänster kan flöda fritt över landsgränser. Under senare år har emellertid oron för handelskrig och protektionism ökat. Tullar och andra former av handelshinder är ett sätt för länder att skydda sin industri från konkurrens från importerade varor. Införandet av tullar kan således skapa omvandlingstryck i ekonomin. Lönsamheten för exportprodukter minskar och kostnader för importprodukter ökar. På kort sikt drabbar handelskrig inte nödvändigtvis hela näringslivet. Det är först och främst enskilda företag och delbranscher som riskerar att förlora exportintäkter eller möjligheten att få tillgång till centrala råvaror[40]. Risken för handelskrig skapar betydande osäkerhet om framtida investeringar, vilket kan bidra till negativ utveckling av den globala konjunkturen på lite längre sikt (jämför Business Sweden (2017).

Även om införandet av tullar förändrar ett lands, ett företags eller en branschs konkurrensförhållanden på kort sikt är det omvandlingstryck som skapas främst långsiktigt. Åtgärder som understödjer omställning till ny sysselsättning förefaller därför vara ett lämpligt sätt att hantera de anpassningsbehov som drivs av ökade tullar och andra handelshinder. Uppsägningar som en följd av handelskonflikter ger svenska företag behörighet till stödåtgärder från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) i form av utbildningsinsatser och olika former av stöd till nytt jobb (se European Commission,

[40] Ett exempel är hur Ryssland införde en exporttull på 80 procent för vedråvara 2009. Avsikten var att säkra råvaruförsörjningen till den egna skogsindustrin och uppmuntra ryska trävaruföretag att satsa på vidareförädling. Den ryska tullhöjningen fick betydande konsekvenser för den svenska pappersindustrin och var en av anledningarna till nedläggningen av Norrsundets bruk (Isaksson, 2008).

2018a). Det är däremot osäkert om alla nedläggningar och varsel kopplade till handelskrig bör erbjudas stöd från EGF. Det är inte heller självklart vilken typ av åtgärder som i så fall är bäst lämpade att hantera de anpassningar i företagen som genereras av införandet av tullar eller hot om införandet av tullar.

Behovet av att kunna anpassa arbetskraften tillfälligt i samband med införande av tullar eller andra handelshinder har till exempel använts som argument för att reformera det statliga stödet för korttidsarbete (Finansdepartementet, 2018). Det är däremot viktigt att skilja mellan minskad försäljning som en följd av tullar och dito som en följd av tillfälliga konjunkturförändringar. Även om nya tullar kan uppfattas som oväntade och kan ha betydande effekter på kort sikt, är det oklart hur länge sådana förändringar håller i sig. Att i ett sådant läge erbjuda företag stöd för korttidsarbete riskerar att förhala en strukturell förändring som ändå är nödvändig på längre sikt. Det är också osäkert om införda tullar faktiskt får någon effekt på företagets försäljning, även om syftet från den som inrättar tullarna är att främja den inhemska industrin. Att erbjuda statliga stöd för korttidsarbete som ett sätt att hantera förändringar drivna av tullar och andra handelshinder är således problematiskt. Det innebär att man accepterar principen att politiska hot och påtryckningar snarare än ekonomiska realiteter skulle kunna utgöra grund för anpassning av verksamheten och utbetalning av statligt stöd. Statligt stöd för korttidsarbete är därför inte ett lämpligt sätt att hantera företagens minskade efterfrågan om den uppstår som en följd av ökade tullar eller hot om införande av tullar.

Ett liknande resonemang kan föras när det gäller ekonomiska sanktioner mot länder som svenska företag har handelsrelationer med. Införandet av ekonomiska sanktioner innebär begränsningar i handlingsfriheten för en stat, en grupp eller enskilda individer. Det kan handla om att försöka ändra politiken hos en stat som hotar internationell fred och säkerhet, att kyla ned en konflikt inom ett land, att förmå en stat att upphöra med systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter, eller att försöka få staten att respektera vissa demokratiska principer. Sanktioner är tidsbegränsade och brott mot dem kan medföra straff. Se Utrikesdepartementets lista på länder som Sverige för närvarande har sanktioner mot. Sanktioner kan vara av olika karaktär. Det kan röra sig om finansiella restriktioner, såsom frysning av tillgångar eller restriktioner på finansiella transaktioner och investeringar, eller handelsrestriktioner för särskilda varor, såsom vapen, diamanter, mineraler, olja eller petrokemiska produkter, eller tjänster som hänger samma med export eller import av sådana varor.

Syftet med ekonomiska sanktioner är att åstadkomma förändring i de länder som sanktionerna riktar sig till. Men de kan också få konsekvenser för företag i Sverige som bedriver handel med de sanktionerade länderna. Konsekvenserna kan variera beroende av om företagen har verksamhet i det sanktionerade landet eller om det enbart rör sig om export till det sanktionerade landet. Ett exempel är USA:s införande av ekonomiska sanktioner mot Iran under 2018, vilket skapade förluster för västerländska företag med produktion i Iran, samtidigt som det påverkade företag i Sverige som etablerat relativt stor export till landet. Eftersom sanktionerna infördes ensidigt av USA, utan samverkan med varken Förenta nationerna eller Europeiska unionen, skapade det ett dilemma för företag som också verkar i USA. Företagen kan i en sådan situation välja att lämna det sanktionerade landet helt och hållet, med följd att de riskerar att tappa marknadsandelar när sanktionerna hävs. De kan också välja att dra sig tillbaka tillfälligt och behålla sin verksamhet i malpåse i väntan på att sanktionerna hävs. Oavsett vilken strategi som väljs, riskerar företaget betydande ekonomiska förluster, vilket i sin tur kan innebära behov av

anpassning av verksamheten i form av uppsägning av personal och i värsta fall nedläggning av produktionsanläggningar.

Den allt tätare globala ekonomiska integrationen gör att ekonomiska sanktioner får ökad betydelse som ett sätt att hantera geopolitiska konflikter och därmed blir mer frekventa. Även om ekonomiska sanktioner kan bidra till betydande ekonomiska förluster är det tveksamt om företagens intäktsförluster mot denna bakgrund ska betraktas som giltiga skäl till stöd för korttidsarbete, särskilt om sanktioner införs av stater utanför den europeiska unionen. Förluster genererade av ekonomiska sanktioner bör därför betraktas som en del av den politiska risk som handel med tveksamma handelspartner innebär (IER, 2018). Om den svenska staten skulle erbjuda subventioner till företag som tagit sådana risker skulle det kunna bidra till ett risktagande som inte ligger i linje med sunda affärsrelationer och socialt ansvarstagande. Om ekonomiska sanktioner införs av EU kan det däremot betraktas som en form av statlig begränsning av företagens verksamhet, varför också staten i sådana fall bör medverka till att understödja företagen att hantera konsekvenserna i form av exempelvis stöd till korttidsarbete eller medfinansiering av andra anpassningsåtgärder som möjliggör att företagets verksamhet kan fortlöpa, åtminstone kortsiktigt. Nedläggningar och större neddragningar som en följd av tullar, handelshinder eller ekonomiska sanktioner som införs av EU bör därför betraktas som berättigade till stöd från EGF.

4.4 Ny teknologi

Ny teknologi beskrivs ofta som en central drivkraft för förändring av förutsättningarna i både privat och offentlig sektor (Budros, 1997). Det är inget nytt fenomen. Tekniska innovationer i form av nya produkter, tjänster och produktionsmetoder har varit drivande i ekonomins utveckling sedan industrialiseringens början (Schön, 2007). Under senare år har diskussionen dominerats av de möjligheter och utmaningar som uppstår genom utvecklingen av artificiell intelligens, automatisering, robotisering och digitalisering, se till exempel Henning, et.al., (2017). Men även om innovationer baserade på digital teknologi är särskilt vanligt förekommande i den dagliga debatten, förekommer betydande tekniska framsteg även inom andra områden. Vad som är relevant i detta sammanhang är därför inte enskilda teknologiers betydelse. Det centrala är snarare hur nya teknologier och tekniska innovationer i allmänhet skapar omvandlingstryck i företag.

Enligt EGF:s nya riktlinjer ska det, som tidigare nämnts, finnas möjlighet för uppsagda i företag som lägger ned enheter eller minskar antalet anställda till följd av digitalisering eller automatisering att få tillgång till stödåtgärder. Det innebär således att uppsägningar som orsakas av ny teknologi ger behörighet till stöd från EGF. Ett problem härvidlag är att sambandet mellan ny teknologi och nedläggning verksamheter eller personalneddragningar är diffust.

För det första har nedläggningar och neddragningar som drivs av ny teknologi mindre att göra med företagens omedelbara ekonomiska svårigheter. Företag kan investera i ny teknologi både i hög- och lågkonjunktur. Vid lönsamhetsproblem kan företag investera i nya teknologier för att reducera kostnader och öka verksamhetens effektivitet, vilket givetvis kan få mer eller mindre omedelbar konsekvens för antalet anställda i företaget. Men företag kan också investera i nya teknologier (både nya produkter och produktionsmetoder) under goda konjunkturförutsättningar (Erixon, 2007). Införandet av ny teknologi kan således ha olika syfte och inriktning, att minska kostnader eller förnya verksamheten. Oavsett syfte kan införandet leda till uppsägningar. För den uppsagde är konsekvensen däremot likartad oavsett skäl till uppsägningen. Det är därför rimligt att

uppsagda till följd av ny teknologi bör få tillgång till EGF-stöd, även under högkonjunktur och även om företaget som genomför förändringen inte har ekonomiska svårigheter. Det innebär att stöd i princip bör erbjudas till alla som sägs upp som följd av införandet av ny teknologi, oavsett företagets ekonomiska situation och syftet med neddragningen.

För det andra, det omvandlingstryck som skapas genom ny teknologi kan uppstå även hos företag som inte investerar i ny teknologi. Ett företag kan behöva rationalisera och reducera antalet anställda på grund av ekonomiska svårigheter som uppkommer eftersom konkurrenter, som investerat i den nya teknologin, åtnjutit konkurrensfördelar. Nya teknologier skapar en ny konkurrenssituation på den marknad företaget verkar inom. Företaget kan behöva bemöta den nya konkurrensen genom kostnadsrationaliseringar eftersom konkurrenterna dragit fördel av ny teknologi, som gjort det möjligt att producera samma produkter och tjänster till ett lägre pris. Neddragningar och nedläggningar som drivs av ny teknologi behöver således inte betyda att det företag som genomför anpassningen infört ny teknologi. Paradoxalt nog innebär det att uppsagda från ett företag som hänvisar till att konkurrenter infört ny teknologi, till exempel automatiserat produktionsprocesser eller digitaliserat tjänster, borde få tillgång till stöd från EGF. Det innebär också att det kan vara svårt att begränsa användningen av EGF-medel. Både de som infört ny teknologi och de som inte gjort det kan hävda att uppsägningarna orsakats av ny teknologi. Det kan således vara svårt att urskilja uppsägningar som inte på något sätt påverkas av ny teknologi, vilket talar för att alla nedläggningar och neddragningar som uppfyller EGF:s övriga kriterier borde erbjudas stöd.

Det är däremot inte självklart vilken typ av åtgärder som är bäst lämpade för att hantera det omvandlingstryck som generas genom ny teknologi. I förhållande till förändringar som drivs av ekonomiska kriser skapar nya teknologier andra typer av omvandlingstryck. Anpassning som drivs av nya teknologier är mindre omedelbar. Teknologi utvecklas under långa perioder av inkrementella förändringar som avbryts av revolutionära genombrott, som är bestående (Tushman & Anderson, 1986). Även om det kan framstå som om tekniska innovationer uppkommer i snabb takt är den anpassning som sker på företagsnivå ofta en relativt långsam och utdragen process. Det beror på skillnaden mellan ”uppfinningsverksamheten” och ”spridningsförloppen” (Schön, 2007), det vill säga den process genom vilken tekniska innovationer sprids till och upptas i produktiv verksamhet. Enskilda innovationer presenteras och uppmärksammas ofta långt innan deras vidare potential har slagit igenom och får vidare spridning i ekonomin. Förändringar som drivs av nya teknologier är därmed också lättare att förutse och genererar inte akuta förändringsförlopp som motiverar tillfällig anpassning av arbetstid. Även om företag kan vara medvetna om teknikskiften kan de ha svårt att anpassa verksamheten. Det är därför först när de ekonomiska förutsättningarna förändras dramatiskt som tekniska förändringar får genomslag. Det kan därför vara svårt att urskilja om en nedläggning eller större neddragning orsakas av ny teknologi eller förändrade ekonomiska förutsättningar.

Teknisk utveckling baseras ofta på investeringscykler, som spänner över långa tidshorisonter. När ny teknologi väl etablerats är förändringen däremot beständig. Det är sällan äldre teknologi, som avvecklats, återanvänds eller återkommer i användning efter att ha ersatts med ny. Det är däremot inte ovanligt att betydelsen av ny teknologi överdrivs. När ny teknologi introduceras tenderar företag att överskatta betydelsen och bortse från att den nya teknologin ofta kompletterar tidigare använd teknologi eller att den äldre teknologin fortfarande behövs för att den nya teknologin ska kunna fungera. Teknologisk omvandling kan således ha olika tidsperspektiv. Den kan framstå som snabb, men tar lång tid. Den är däremot inte tillfällig. När teknologin väl etablerats är den bestående, till dess

att den ersätts av ytterligare ny teknologi. För varje enskilt företag kan därför tekniska förändringar uppfattas som tillfälliga eftersom nya konkurrerande teknologier uppkommer i snabb takt. De tekniska förändringarnas beständighet innebär att åtgärder som bidrar till medarbetares rörlighet är att föredra.

Till skillnad från andra typer av omvandlingstryck innebär införandet av ny teknologi ofta behov av anpassning av företagets kompetensbas. Med kompetensbas menas här sammansättningen av de anställdas kunskaper och kompetens. Anpassning av företagets kompetensbas kan ske på olika sätt, beroende av företagets strategi. Å ena sidan kan företagets anställda behöva tränas i handhavande av den nya teknologin. I många fall sker det mer eller mindre automatiskt, inom ramen för den pågående anställningen och som en del av existerande arbetsuppgifter, där medarbetare lär sig under arbetets gång. Det kan också innebära formella utbildningsinsatser. Genom utbildning förväntas medarbetare förvärva kunskaper om den nya teknologin, vilket sedan kan omvandlas till kompetens, det vill säga förmåga att tillämpa kunskaper i ett specifikt arbetssammanhang.[41]

Formell utbildning är däremot inte alltid en lämplig metod för att hantera snabba och plötsligt uppkomna anpassningsbehov av anställdas kompetens. Även om en utbildningsinsats kan vara kort, kan det ta lång tid att utforma och planera utbildningsinsatser som bidrar till relevant lärande med rimlig kvalitet. Utbildning fungerar bättre i samband med långsamma förändringar. Utbildningsinsatser förutsätter att det finns någon form av systematisk kunskap som kan förmedlas och utbildningsinstitutioner som har förmåga att sammanställa och förmedla den kunskap som krävs. Att förvänta sig att företagens kortsiktiga anpassningsbehov till följd av tekniska förändringar ska tillfredsställas genom formella utbildningsinsatser är att överskatta utbildningsarrangörers förmåga att på kort sikt generera och förmedla relevant kunskap. Även om relevant kunskap och utbildningsinfrastruktur finns tillgänglig är det skillnad mellan utbildningsinsatsens genomförande och deltagarnas lärande. Deltagare som exponeras för kunskap lyckas inte alltid omvandla kunskapen till kompetens i arbetet. Det finns således flera begränsningar i möjligheten att använda utbildning som ett sätt att hantera omvandlingstryck som genereras genom ny teknologi på företagsnivå. Ett problem med det stöd som erbjuds via EGF är att det är riktat till de som sägs upp och inte till de anställda i företag som har att möta tekniska utmaningar och är i behov av kompetensutveckling. EGF-stödets utformning är därför inte väl anpassat till att hantera det omvandlingstryck som generas av tekniska förändringar.

Å andra sidan, om kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser inte anses vara tillräckliga eller om de anses omöjliga att genomföra (antingen genom att kostnaden är för hög eller att det skulle ta för lång tid) kan företaget behöva genomföra kompetensväxling, det vill säga samtidigt rekrytera medarbetare med de nya efterfrågade kompetenserna och avveckla medarbetare med kunskap som inte längre är gångbar (Edström & Sabel, 2005). Valet av strategi är beroende av i vilken utsträckning teknologin är, eller uppfattas som,

[41] Genom att erbjuda medarbetare utbildning associerad till den nya teknologin ökar företagets produktivitet i jämförelse med om teknologin införts utan motsvarande utbildningsinsatser (Boothby, et.al., 2010). Ett problem med denna anpassningsmetod är att det kan vara svårt att identifiera vilken typ av kunskaper som behövs i framtiden och därmed också vilken typ av utbildning som ska premieras. Ofta framställs behovet av specifika kompetenser, till exempel kunskap om olika typer av programmeringsspråk, men, som nämnts i tidigare kapitel, är det inte ovanligt att nya teknologier tillskrivs helt nya och radikala egenskaper och därmed också motsvarande mer eller mindre radikala krav på medarbetarnas kunskaper och kompetens. Det finns därmed en risk att förväntningar på medarbetarnas kunskap och kompetens överdrivs. Därmed inte sagt att arbetsgivare alltid uttrycker orealistiska behov av förändrad kompetens.

radikalt annorlunda i förhållande till den existerande teknologin eller tillgängliga kompetenser (Edwards, 2000). Ny teknologi kan således skapa behov av anpassning av företagets kompetensbas. Det handlar inte enbart om anpassning genom uppsägningar av medarbetare med otillräcklig kompetens i förhållande till de tillgängliga arbetsuppgifterna. Det handlar också om att kombinera det nya med det gamla, till exempel genom att stimulera medarbetare att ta till sig den nya teknologin och bredda sina arbetsuppgifter.

I de flesta fall är omställningsstöd till ny sysselsättning mest lämpat som åtgärd i samband med tekniskt omvandlingstryck. Uppsagda som sagts upp i företag, som infört ny teknologi, behöver däremot inte nödvändigtvis utbildas för att kunna övergå till ny sysselsättning. Uppsägning i samband med kompetensväxling innebär inte nödvändigtvis att den uppsagde saknar kompetens. Det innebär snarare att just det företaget inte har behov av medarbetarens tekniska kompetens. I många fall finns andra arbetsgivare som har behov av medarbetarens tekniska kompetens. Medarbetarens tekniska kompetens är ofta enbart en liten del av individens totala kompetens. Även om ny teknologi och teknisk utveckling kan ställa krav på anpassning av företags kompetensbas, behöver det således inte betyda att utbildning och kompetensutveckling är den enda eller bästa metoden för att stödja personer som sagts upp av den anledningen. Det är således inte självklart att uppsagda som en följd av tekniska förändringar också är i behov av utbildning för att övergå till ny sysselsättning.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att införandet av ny teknologi, till exempel digitalisering, ofta anges som orsak till företagens behov av anpassning av arbetskraften. Det är också ett skäl som nämns i EGF:s nya villkor för stöd. Men sambandet mellan ny teknologi och nedläggning eller uppsägning är diffust. Företag investerar i ny teknologi i både upp och nedgång och det är inte enbart företag som inför ny teknologi som kan behöva säga upp medarbetare som en följd av ny teknologi. Det beror på företagets strategi och syfte med tekniska investeringar (rationalisering eller förnyelse).

Teknisk omvandling är vanligtvis en relativt långsam process och det tar tid för företaget att utveckla den kompetens som krävs för att utveckla och införliva den nya teknologin i produktionen. Problem uppstår emellertid om företaget i samband med uppkomsten av ny teknologi också har behov att reducera arbetskraften. Vid den typen av situation är det viktigt för arbetsgivaren att kunna behålla de medarbetare som har den kompetens som behövs i verksamheten i framtiden.

I vilken utsträckning ny teknologi bidrar till nedläggning eller neddragning beror också på vilket sätt företag väljer att anpassa företagets kompetensbas. Företaget kan välja att byta ut medarbetare och anställa nya eller utbilda och utveckla medarbetare i användningen av den nya teknologin. Det innebär också att det förekommer företag som införlivar ny teknologi i verksamheten utan att säga upp personal. Att då enbart erbjuda stöd till de anställda som sägs upp i företag som infört ny teknologi skapar således en skev incitamentsstruktur.

EGF-stöd bör således erbjudas till alla, oavsett om de sägs upp som följd av införandet av ny teknologi, oavsett företagets ekonomiska situation och syftet med neddragningen. Teknologiska omvandlingstryck hanteras bäst genom omställningsstöd till ny sysselsättning. Kvantitativ anpassning i form av arbetstidsanpassning eller stöd vid korttidsarbete lämpar sig inte väl vid teknologiska omvandlingstryck. Utbildningsinsatser kan däremot vara lämpligt, främst inom ramen för anställningen och innan dess uppsägning sker, men inte som en åtgärd för att understödja uppsagdas övergång till ny sysselsättning. Men den typen av stöd och åtgärder finns inte inom ramen för EGF.

4.5 Klimatomställning

Global uppvärmning och klimatförändringar har initierat en diskussion om betydelsen av att ställa om samhället och ekonomin i en mer klimatvänlig inriktning. För att uppnå klimatmålen krävs betydande förändringar inom näringslivet inte bara i Sverige utan i hela världen. Till viss del sker denna omställning automatiskt på marknadsmässiga villkor. Kunder efterfrågar klimatsmarta lösningar och företag som inte klarar av att anpassa sin produktion och sina produkter har svårt att konkurrera, vilket kan innebära uppsägningar och nedläggningar. I den meningen skiljer sig inte klimatomställning från andra typer av strukturomvandling. Men marknadskrafter är otillräckliga för att uppnå klimatmålen. Krav på minskade koldioxidutsläpp och användning av förnyelsebara bränslen genom avgifter, skattelättnader och andra åtgärder införs därför för att stimulera anpassning i samhället. EU-kommissionens nya villkor för EGF har också utvidgats till att även omfatta uppsägningar som är en följd av omställning mot ett fossilfritt samhälle. Det kan dock vara svårt att särskilja klimatomställning från andra typer av omvandlingstryck. Klimatomställning kan leda till omvandlingstryck på flera olika sätt. Dessutom är det inte självklart vilka åtgärder som skall tillämpas i samband med omvandlingstryck som drivs av klimatomställning. I följande avsnitt diskuteras hur global uppvärmning, extrema väderförhållanden och klimatpolitik kan skapa omvandlingstryck i näringslivet.

4.5.1 Global uppvärmning och extrema väderförhållanden

Den globala uppvärmningen kan leda till att vissa geografiska områden blir mer och andra mindre attraktiva för lokalisering av industriell produktion. Förändrade temperaturer kan påverka både produktion och produktivitet negativt och bidra till en global omställning av ekonomin (Sudarshan & Tewari, 2014; Burke, et.al, 2015). Länder med höga temperaturer blir mindre attraktiva för lokalisering av produktion, samtidigt som länder med lägre temperaturer ökar i attraktivitet. Det gäller förstås inte alla typer av produktion, men kan bli särskilt kännbart inom jordbruk och livsmedelsindustri (Olesen & Bindi, 2002). Tillgången till låga energikostnader och kyla är redan en viktig lokaliseringsfaktor för multinationella IT-företag, som behöver kylning till sina serverhallar. Större uppmärksamhet behöver därför, enligt vissa forskare, läggas till hur klimatförändringarna skapar behov av anpassning av och inom industrin (Marshall & Stokes, 2014). Det omvandlingstryck som kan drivas av global uppvärmning är däremot långsamt. Det rör sig inte om några omedelbara skiften. För Sveriges del handlar det till stor del om möjligheter för ökad sysselsättning, snarare än tvärtom (se Eurofond, 2019) och kräver inte några andra omställningsåtgärder än de som redan finns tillgängliga.

Den globala uppvärmningen innebär däremot att det finns en ökad risk för extrema väderförhållanden. Antalet rapporterade naturkatastrofer, stormar översvämningar och värmeböljor i världen har femdubblats sedan 1970-talet (Mann, et.al., 2017). Naturkatastrofer och extrema väderförhållanden kan ha omfattande ekonomiska konsekvenser, inte bara för företag utan också för statens ekonomi (Lis & Nickel, 2010). En studie av relationen mellan extrema väderförhållanden och produktionsvolymen i ett urval av amerikanska bilfabriker visade att extremt väder minskar produktionen med i genomsnitt 1,5 procent (Cachon, et.al., 2012). Enligt ILO (2018) beräknas 23 miljoner årsverken förloras årligen på grund av olika miljöbetingade risker, som till exempel naturkatastrofer och extremt väder runt om i världen.

I jämförelse med global uppvärmning skapar extrema väderförhållanden andra former av omvandlingstryck. Stormar och översvämningar kan leda till tillfälliga produktionsstopp

och minskad försäljning. Medarbetare förhindras att ta sig till arbetet och produktionsanläggningar kan förstöras. Värmeböljor kan leda till torka och missväxt, vilket skapar svårigheter för livsmedels- och skogsindustrin. Torka och vattenföroreningar kan påverka tillverkningsprocesser som är beroende av vatten för kylning eller tvättning i produktionen. Anpassningsbehoven är plötsliga och tillfälliga till sin karaktär.

Extrema väderförhållanden påverkar inte enbart förutsättningarna för produktion i Sverige. Den globala ekonomiska integrationen och etableringen av globala värdekedjor innebär att svenska företag också påverkas av extrema väderförhållanden i andra delar av världen. Orkaner, översvämningar och torka på avlägsna platser kan skapa anpassningsbehov även för svenska företag. På liknande sätt kan uppkomsten av pandemier och spridning av sjukdomar skapa tillfälliga och betydelsefulla avbrott i produktionen, som kan få betydande ekonomiska konsekvenser för företag som verkar i globala produktionsnätverk.

Plötsliga och tillfälliga omvandlingstryck ställer krav på andra typer av åtgärder än de som erbjuds via den Europeiska globaliseringsfonden. I Frankrike, Tyskland och Belgien, finns det till exempel möjlighet för företag, som drabbas av produktionsstopp till följd av naturkatastrofer och extrema väderförhållanden, att få tillgång till statligt stöd för korttidsarbete (Arpaia, et.al., 2010). I Sverige finns inte tillgång till sådant stöd.

4.5.2 Klimatpolitik

Den kanske viktigaste källan för omvandlingstryck relaterat till klimatomställning är klimatpolitiska åtgärder. Krav på minskade utsläpp och förändrad energianvändning bidrar till omvandlingstryck i näringslivet. Verksamheter och branscher med relativt höga utsläpp får ökade kostnader för att släppa ut koldioxid, vilket kan bidra till försämrad konkurrenskraft i förhållande till konkurrenter (Kozluk & Timiliotis, 2016). På samma sätt påverkas företagen av avgifter och skatter på användningen av fossila energislag. Det innebär i sin tur att företag med höga utsläppsnivåer och hög energianvändning riskerar att konkurreras ut, med nedläggning och neddragningar som följd. Klimatpolitiken kan bidra till vad ekonomer kallar ”kreativ förstörelse”, där äldre men fungerande lösningar ersätts av nya, innovativa produkter, tjänster och processer (Tillväxtanalys, 2018). Skatter och avgifter på utsläpp och energianvändning kan generera nya affärsmöjligheter och tillväxt om svenska företag stimuleras att utveckla nya tekniska lösningar som kan exporteras till andra länder (Tillväxtanalys, 2018). Klimatpolitiken sätter således ramarna för ekonomins långsiktiga strukturomvandling.

Staten har ofta en viktig roll att spela i sådana omställningsprocesser, till exempel genom satsningar som syftar till att vässa och ställa om svensk industri för både ökad internationell konkurrenskraft och minskade utsläpp av växthusgaser (Tillväxtanalys, 2018). Statens roll har till stor del varit att understödja utvecklingen av nya teknologier, gröna investeringar eller stimulera användning av mer hållbara produktionsmetoder. Mindre uppmärksamhet har riktats till hur omställning av de företag, som står för en stor andel av koldioxidutsläppen eller använder mycket energi, vars konkurrenskraft minskas som en följd av klimatpolitiken ska stödjas.

Det omvandlingstryck som skapas genom klimatpolitiska förändringar ställer däremot inga krav på förändrade omställningsåtgärder i förhållande till det som redan finns tillgängligt i Sverige. Det omvandlingstryck som uppträder genom förändrad klimatpolitik är varken plötsligt, tillfälligt eller oförutsett. De föregås av utdragna politiska processer och skapar långsamma successiva anpassningar av företagens konkurrenskraft. Det är således rimligt att företagsnedläggningar till följd av förändrad klimatpolitik, till exempel införandet av

särskilda avgifter, bör erbjudas stöd från EGF. Klimatomvandlingstrycket är däremot beroende av i vilken utsträckning klimatpolitiken är gemensam över landsgränser. Om svensk klimatpolitik skiljer sig från andra länders blir anpassningsbehoven i svenska företag annorlunda i omfattning, men inte nödvändigtvis till sin karaktär. Det är möjligt att klimatpolitiken påverkar lönestrukturen (Eurofound, 2019), lönebildningen och möjligheten att upprätthålla svenska lönenivåer, men det påverkar inte behovet av att ha tillgång till åtgärder för omställningsstöd till ny sysselsättning.

En möjlig utveckling är att klimatpolitiken i allt större utsträckning integreras med handelspolitiken. Forskare har uppmärksammat förekomsten av så kallad grön protektionism, där miljökrav används som ett handelshinder (se till exempel Erixon & Abbot, 2009). Under senare år har miljökrav införts i flera bilaterala handelsavtal (Berger, et.al., 2017). I vilken utsträckning det kommer ske i framtiden är däremot osäkert.

Personer som sägs upp i företag som minskar antalet anställda eller lägger ned verksamheter som en följd av införandet av klimatpolitiska åtgärder bör således kunna få tillgång till stöd från EGF, särskilt om det bygger på klimatåtgärder som införts av EU. Det kan däremot vara svårt att urskilja uppsägningar som en följd av klimatomställning från andra orsaker till uppsägningar. Klimatomställning är nära förknippat med tekniska förändringar i form av nya produktionsmetoder med lägre energianvändning, mindre utsläpp eller utvecklingen av klimatsmarta produkter. Utvecklingen är också nära förknippad med olika former av globalisering. Att urskilja klimatomställning som ett särskilt motiv för att erbjuda omställningsstöd förefaller därför inte vara nödvändigt. Det är inte heller möjligt att urskilja några åtgärder som skulle kunna vara särskilt lämpade för att hantera omvandlingstryck som är en följd av klimatförändringar, förutom behovet att anpassa verksamheter till tillfälliga produktionsstopp eller efterfrågeminskningar i samband med extrema väderförhållanden, men denna typ av åtgärder finns inte tillgängliga inom ramen för EGF:s åtgärdsarsenal.

4.6 Vägval för staten

I det här kapitlet analyseras olika former av omvandlingstryck, som kan ligga till grund för företagets beslut att lägga ned eller minska antalet anställda. Globalisering, ny teknologi och klimatomställning betraktas inte som direkta orsaker till att företag säger upp medarbetare eller lägger ned en verksamhet. Däremot betraktas de som fenomen som kan generera omvandlingstryck, som ställer krav på företag att anpassa sin verksamhet för att säkerställa överlevnad på längre sikt.

I inledningen av kapitlet konstaterades att omvandlingstryck kan ha olika karaktär. De kan vara permanenta och bestående. De kan också vara omedelbara och tillfälliga. Exogena faktorer, såsom globalisering, är inte entydiga. De kan generera olika typer av omvandlingstryck och ett företag kan påverkas av flera olika omvandlingstryck samtidigt. Beroende av omvandlingstryckens karaktär skapas behov av olika typer av åtgärder.

En förutsättning för stöd till uppsagda, enligt EGF:s nya villkor, är att neddragningen eller nedläggningen orsakats av globalisering, ny teknologi, såsom automatisering eller digitalisering, eller är en del av omvandlingen mot ett fossilfritt samhälle. Stöd från EGF förutsätter också att den svenska regeringen godkänner ansökan och är beredd att medfinansiera delar av de åtgärder som riktas till uppsagda. Det blir därför upp till staten att avgöra vilka uppsägningstillfällen som ska vara berättigade till stöd och i så fall vilken typ av åtgärder som ska medfinansieras.

Som framgår av diskussionen ovan kan det finnas principiella svårigheter förknippade med att urskilja orsakerna till ett företags beslut att säga upp medarbetare eller lägga ned en verksamhet. Uppsägningar drivs främst av ekonomiska svårigheter. Men det kan också handla om strategiska förändringar, som genomförs för att stärka företagets långsiktiga konkurrenskraft genom att utveckla nya produkter och expandera på nya marknader. Vad som orsakar företagets lönsamhetsproblem eller strategiska förändringar är inte alltid entydigt. Orsakssambanden är ofta komplexa och det är ofta flera faktorer som samverkar i ett företags beslut om nedläggning eller neddragning av en verksamhet. Det kan framförallt vara svårt att finna en nedläggning eller neddragning som inte orsakas av globalisering, ny teknologi eller klimatomställning.

Att fördela statliga medel till stöd till uppsagda med utgångspunkt från orsaken till att företaget minskat antalet anställda eller lagt ned en verksamhet är därför tveksamt. Det skulle i så fall innebära att staten vid varje enskilt fall måste göra en bedömning av de orsakssamband och motiv som ligger till grund för arbetsgivares nedläggningar och personalneddragningar, på liknande sätt som staten gjorde en bedömning av krisföretagens framtidsutsikter under 1970-talets överbryggningspolitik. Det skulle också skapa behov av en administrativ expertenhet, som har till uppgift att ta fram underlag för att bevisa eller göra det troligt att vid varje nedläggningstillfälle eller neddragning är orsakad av globalisering, ny teknologi eller omställningen mot en fossilfri ekonomi. Även om Sverige skulle kunna uppbåda en sådan expertis är det inte troligt att sådana analyser skulle kunna fastställa orsakssamband mellan företagens nedläggningar och de faktorer som utgör legitima skäl för EGF:s stöd på ett vederhäftigt sätt. Att fördela statliga medel till stöd till uppsagda med utgångspunkt från orsaken till att företaget minskat antalet anställda eller lagt ned en verksamhet är således tveksamt av både praktiska och principiella skäl.

De nya, bredare, tröskelvillkoren för EGF-stöd innebär således ett vägval för staten. Antingen kan staten bortse från möjligheten att erbjuda stöd från EGF i samband med större nedläggningar och neddragningar eller medverka till att svenska företag i så stor utsträckning som möjligt kan dra fördel av stöd från EGF. En medelväg skulle kunna vara att urskilja vilka tillfällen som skulle kunna anses vara lämpliga som stöd, till exempel om nedläggningen eller neddragningen kan anses vara en följd av EU:s politik. Det skulle till exempel kunna innebära att regeringen väljer att medverka till medfinansiering av EGF-stöd i samband med nedläggningar och uppsägningar som är en följd av:

1 Införandet av tullar eller andra handelshinder inom ramen för handelsavtal där EU är en aktiv part.
2 Införandet av ekonomiska sanktioner som godkänts av EU.
3 Införandet av klimatpolitiska åtgärder på EU-nivå.

Det bör betraktas som statens ansvar att säkerställa tillgången på relevanta åtgärder i förhållande till de omvandlingstryck som förekommer i näringslivets omvärld i de fall andra aktörer inte erbjuder relevanta åtgärder. Det kan till exempel röra sig om branscher eller sektorer där arbetsmarknadens parter inte träffat omställningsavtal eller typer av åtgärder där parterna inte kommit överens. Det kan också handla om åtgärder som inte erbjuds inom ramen för EGF.

Som framgår av analysen i ovanstående kapitel är de åtgärder som redan finns tillgängliga inom ramen för partsgemensamma omställningsavtal väl lämpade för att hantera de omvandlingstryck som kan tänkas påverka svenska företag även i framtiden. Globalisering i form av expansion av globala marknader, globala värdekedjor, tullar och andra handelshinder, ny teknologi, global uppvärmning och klimatpolitik genererar successiva

långsiktiga omvandlingstryck, som lämpligen hanteras genom omställningsstöd till ny sysselsättning i den form som redan existerar. Ur detta perspektiv finns det inte någon större anledning att förändra nuvarande åtgärdsarsenal. I den mån stöd från EGF kan kombineras med det omställningsstöd som erbjuds i partsgemensamma kollektivavtal bör sådant stöd kunna beviljas.

Det kan däremot finnas begränsningar i användningen av de åtgärder som kan finansieras genom EGF. Utbildningsinsatser för att understödja uppsagdas karriärväxling är inte alltid en effektiv metod för uppsagdas övergång till ny sysselsättning. Riksrevisionens granskning visade att de utbildningsinsatser som genomförts i samband med Volvos uppsägningar, förhalade återgången till nytt arbete för deltagarna och därmed inte bidrog till den yrkesväxling som förväntats (Riksrevisionen, 2015). Riksrevisionen rekommenderade att regeringen vid stora varsel inte ensidigt bör fokusera på den typ av åtgärder som är stödberättigade med EGF-medel och att regeringen bör säkerställa ett snabbt ansökningsförfarande och se till att kortare utbildningar prioriteras framför längre (Riksrevisionen, 2015). Efter denna utvärdering har ansökningsförfarandet effektiviserats. En uppföljning av användandet av EGF i samband med SAAB-konkursen visade att medlen hade positiva effekter i den mening att de gav Arbetsförmedlingen en mer flexibel roll i arbetet att stötta de som förlorat jobbet.

De orsaker som utgör villkor för EGF-stöd kan också skapa behov av andra åtgärder. EGF-stödet är inte utformat för att hantera omedelbara och tillfälliga omvandlingstryck, till exempel i form av produktionsstopp eller efterfrågeminskningar som en följd av extrema väderförhållanden. Globalisering i form av ökad inbäddning i globala värdekedjor innebär däremot att det finns en utökad risk för omedelbara och tillfälliga omvandlingstryck. Teknologiska omvandlingstryck ställer krav på utbildningsinsatser inom ramen för den pågående anställningen och innan uppsägning sker. Det stöd som erbjuds via EGF är däremot riktat till de som sägs upp och inte till de anställda i företag som har att möta tekniska utmaningar och är i behov av kompetensutveckling. De åtgärder som kan finansieras genom EGF är därför inte fullt ut anpassade till att hantera de omvandlingstryck som stödet syftar till att hantera. Det kan således finnas behov av andra typer av åtgärder än de som erbjuds inom ramen för EGF.

Globalisering i form av etablering av globala företagsstrukturer bidrar också till ett ökat tryck på staten att säkerställa en likartad arsenal av anpassningsåtgärder som förekommer i andra länder. Denna utveckling pekar inte mot en särskild typ av åtgärd. Det kan variera beroende av vilka länder som är föremål för jämförelsen. Den ökade betydelsen av att erbjuda likvärdiga åtgärder med andra länder har däremot begränsningar. Som framgår av kapitel tre kan det förekomma anpassningsåtgärder i andra länder som centrala aktörer finner anledning att undvika, beroende av gemensamma övergripande målsättningar eller andra strategiska motiv. Om exempelvis arbetsmarknadens parter och staten finner det gynnsamt att upprätthålla en stabil lönebildning, torde det vara lämpligt att inte erbjuda möjlighet för svenska företag att sänka sina löner med syfte att undvika uppsägningar. På samma sätt är det inte rimligt att den svenska staten skulle överväga möjligheten att erbjuda statligt finansierad tidigarelagd pensionering i syfte att möta liknande villkor som erbjuds i Belgien. Det finns också anledning att ställa sig frågande till om den svenska staten skall erbjuda stöd till korttidsarbete till företag som också verkar i länder där den typen av åtgärder finns tillgängliga.

Det finns däremot flera argument som talar för behovet att i större utsträckning erbjuda åtgärder som syftar till att hantera mer omedelbara och tillfälliga omvandlingstryck.

Expansion och etablering av globala värdekedjor och globala företagsstrukturer innebär inte enbart att svenska företags beroende till företag i andra länder intensifieras. Det innebär också att förändringar i värdekedjan förmedlas snabbt, vilket kan generera plötsliga skiften och produktionsstörningar. Näringslivets inbäddning i globala produktionsnätverk innebär också att produktionsstörningar och efterfrågeminskningar, som en följd av extrema väderförhållanden och naturkatastrofer i andra länder får allt större betydelse även för svenska företag. Akuta och tillfälliga omvandlingstryck kan skapa dramatiska konsekvenser för företag. Den i skrivande stund pågående coronapandemin visar på betydelsen av att ha tillgång till statligt stöd vid korttidsarbete. Om det i framtiden inte finns beredskap för att hantera sådana akuta omvandlingstryck finns det risk för långsiktiga konsekvenser för de företag som drabbas, till exempel att företag tvingas säga upp medarbetare som behövs i verksamheten när störningarna upphör. Den ökade inbäddningen av svenska företag i globala värdekedjor talar således för att långsiktigt komplettera den partsgemensamma omställningspolitiken med ett statligt stöd vid korttidsarbete. Den svenska regeringens utgångspunkt bör däremot vara att medfinansiering av sådana åtgärder bör begränsas till tillfällen där orsaken till omvandlingstrycket är uppenbart oberoende av arbetsgivarnas beslutsfattande. Det innebär exempelvis att statligt stöd vid korttidsarbete inte bör tillstyrkas enbart för att motsvarande stöd finns tillgängligt i andra länder.

Den utökade möjligheten till stöd till uppsagda från EGF skapar således delvis nya förutsättningar för statens roll i samband med större nedläggningar och neddragningar. Det innebär att statens uppgift är att skapa en balans mellan, och komplettera, de åtgärder som erbjuds inom ramen för partsgemensamma avtal och de åtgärder som exempelvis erbjuds inom ramen för EU:s omställningspolitik. Den svenska regeringen skulle, med denna utgångspunkt, kunna välja att endast medverka till stöd från EGF under vissa förutsättningar, särskilt i samband med nedläggningar och större neddragningar som är tydligt associerade med EU-kommissionens beslut vad gäller handelspolitik, ekonomiska sanktioner och klimatpolitik. Statens bör således säkerställa tillgången på relevanta åtgärder i de fall andra aktörer inte erbjuder relevanta åtgärder i förhållande till de omvandlingstryck som förekommer i näringslivets omvärld.

5 Avslutande diskussion

Sedan 1970-talet har staten gått från en aktiv roll med statliga subventioner och övertagande av krisande företag till en mer passiv roll där staten kompletterar och samverkar med parternas omställningsorganisationer. En viktig förklaring till utvecklingen är EU-medlemskapets begränsningar av statens handlingsutrymme i samband med näringslivets omställning. Den omställningspolitik som vuxit fram i Sverige är unik i en internationell jämförelse. I flera andra länder är omställningspolitiken mer orienterad mot att undvika nedläggningar och uppsägningar som ett sätt att hantera omvandlingstryck. I länder som saknar särskilda åtgärder har företag inte sällan något annat alternativ än att reducera kostnader genom lönesänkningar i samband med finansiella kriser.

I likhet med Sverige pågår i flera länder en utveckling av omställningspolitiken i riktning mot minskad statlig involvering och ökad involvering av arbetsmarknadens parter. Utvecklingen skiljer sig dock från den i Sverige mycket beroende av andra länders avsaknad av partsgemensamma strukturer. Samtidigt går det inte att med enkelhet identifiera ett rätt sätt att bedriva omställningspolitik. Varje land behöver utveckla politiken med utgångspunkt i sin egen historia, ekonomins strukturella förutsättningar och anpassningsbehov samt dominerande aktörers målsättningar.

Nedläggningar eller neddragningar som orsakas av globalisering, ny teknologi eller klimatförändringar kommer troligtvis berättiga till stöd från den Europeiska globaliseringsfonden från och med januari 2021. Medlemsländer kan ansöka om medel från EGF för omställningsstöd till uppsagda i form av arbetsmarknadsutbildning, rådgivning och coachning. EFG:s åtgärder utgör ett komplement till de åtgärder som medlemsstaterna innehar på nationell nivå. I Sverige arrangeras motsvarande åtgärder i stor utsträckning inom ramen för parternas omställningsavtal.

Vår analys pekar på svårigheten att urskilja direkta orsaker till att företag lägger ned verksamheter eller säger upp medarbetare. Omvärldsfaktorer som globalisering, ny teknologi och klimatförändringar är mångtydiga fenomen som kan generera omvandlingstryck i företag på olika sätt. Omvandlingstryck kan verka långsamt och vara bestående. De globala värdekedjorna bidrar dock till att tillfälliga och mer omedelbara omvandlingstryck troligtvis kommer att bli mer vanligt förekommande. Globalisering, specialisering och ny teknologi innebär också att medarbetarnas kompetens blir allt viktigare för företagens konkurrenskraft. Tillfälliga omvandlingstryck som ställer krav på omedelbar anpassning kan därmed innebära att företagens långsiktiga investeringar i medarbetarnas kompetensutveckling inte kan realiseras i nya produkter och tjänster.

Den svenska regeringen kan, trots att det kan vara svårt att urskilja orsaken till en nedläggning eller neddragning, välja att medverka till stöd från EGF under vissa förutsättningar. En möjlig linje skulle kunna vara att endast ansöka om medel då en nedläggning är tydligt associerade med EU-kommissionens beslut vad gäller handelspolitik, ekonomiska sanktioner och klimatpolitik. Med en restriktiv användning av EGF skullestatens roll även fortsättningsvis vara att komplettera åtgärder som arrangeras och finansieras av arbetsmarknadens parter och understödja samverkan mellan parterna inom områden där åtgärder saknas eller där arbetsmarknadens parter ännu inte skapat partsgemensamma lösningar. Det kan till exempel röra sig om branscher eller sektorer där arbetsmarknadens parter inte träffat omställningsavtal eller typer av åtgärder där parterna ännu inte kommit överens.

Vi ser även att det finns anledning att komplettera svensk omställningspolitik med åtgärder som ökar företagens möjlighet att upprätthålla företagets kärnkompetenser i samband med tillfälliga och omedelbara omvandlingstryck, såsom finansiella kriser, pandemier eller extrema väderförhållanden. Den i skrivande stund pågående corona-krisen visar tydligt betydelsen av en långsiktig beredskap för att inrätta statliga åtgärder för att hantera omedelbara omvandlingstryck, till exempel korttidsarbete. En annan fråga för politiker att ta ställning till är hur statens insatser i samband med omställning ska organiseras. I nuläget är statens ansvar för omställning utspritt på flera myndigheter. Det finns en risk att denna uppdelning skapar otydlighet, oklara gränsdragningar och sämre förmåga för staten att ta ett helhetsgrepp på de komplexa utmaningar som större nedläggningar och neddragningar innebär.

6 Referenser

Ahlstrand, R. (2015). Integrative strategy, competitiveness and employment: A case study of the transition at the Swedish truck manufacturing company Scania during the economic downturn in 2008–2010. *Economic and Industrial Democracy*, 36(3), 457-477.

Alber, J. & Standing, G. (2000) Social dumping, catch-up or convergence? *Europe in a comparative global context, y*, 10:99.

Alvstam, C-G., Henning, M., Ivarsson, I., Nakamura, R. & Yakob, R. (2019a) *Strategiskt förnyelsearbete inom svensk industri.* CRA, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Working Papers 2019:3.

Alvstam, C.G., Ivarsson, I. and Petersen, B. (2019b), "Are multinationals and governments from emerging economies configuring global value chains in new ways?", *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 15 No. 1, pp. 111-130.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2003) *Slutrapport från Telekomgruppen*, Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Andersson, J. (2017). Insurances against job loss and disability. *Private and public interventions and their effects on job search and labor supply*. Uppsala University, Dissertation Series 2017:1.

Andersson & Axelsson (2018) Hur gick det för de förvärvsarbetande på AstraZeneca i Lund? *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad*, Örebro: Statistiska Centralbyrån.

Andersson, L. F., Danley, T., Eriksson, R., & Henning, M. (2018). Workers' participation in regional economic change following establishment closure. *Small Business Economics*, 1-16.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande (2014/15:AU11) *Arbetsförmedlingen*, Stockholm: Arbetsmarknadsutskottet.

Arbetsmarknadsdepartementet (2002) Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda, Betänkande av utredningen om omställningsavtal, Stockholm, Edita Norstedts Tryckeri AB, (SOU 2002:59).

Arbetsmarknadsdepartementet, (2013) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen*, Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, A2013/4069/A.

Arranz, J. M., García-Serrano, C., & Hernanz, V. (2019). The changing use of short-time work schemes: Evidence from two recessions. *European Journal of Industrial Relations*, *25*(1), 5-22.

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review*, 84, 99-122.

Berger, A., Brandi, C., & Bruhn, D. (2017). Environmental provisions in trade agreements: promises at the trade and environment interface (No. 16/2017). Briefing Paper.

Bergström, O. (2008) *Från invasionsförsvar till insatsförsvar, Omstruktureringsåtgärder inom försvarsmakten*, IMIT-report, 22 februari 2008.

Bergström, O. (2009). *Anticipating and managing restructuring in Sweden. National Background Paper–ARENAS*, VC/2008/0667, European Commission, Employment, Social Affairs and Equal opportunities, November.

Bergström, O. (2017). Workforce reduction across borders: The role of legal frameworks. *Journal of Industrial Relations*, 60(2), 224-245.

Bergström, O. (2019). Changing restructuring regimes in 11 European countries during and after the financial crisis. *European Journal of Industrial Relations*, 25(2), 95-111.

Bergström, O., & Arman, R. (2017). Increasing commitment after downsizing: the role of involvement and voluntary redundancies. Journal of Change Management, 17(4), 297-320.

Bergström, O., Breman, A., Gozzo, M. & Vartiainen, J. (2018) *Industri under omvandlingstryck: Regional närvaro, klimatutmaningar och globaliseringskritik*, Industrirådet, Stockholm.

Bergström, O., Broughton, A., & Triomphe, C. E. (2010). *EU Synthesis Report, 27 National Seminars. Anticipating and Managing Restructuring*, European Commission, Brussels.

Bergström, O., & Diedrich, A. (2008). Innovative restructuring-learning from experience. Restructuring work and employment in Europe, Cheltenham: Edward Elgar.

Blanchard, O. J., Jaumotte, F., & Loungani, P. (2014). Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, *3*(1), 2.

Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, 26(68), 697-765.

Boothby, D., Dufour, A., & Tang, J. (2010). Technology adoption, training and productivity performance. *Research Policy*, 39(5), 650-661.

Borghouts-van de Pas, I. (2012). *Securing job-to-job transitions in the labour market: a comparative study of employment security systems in European countries*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP).

Brandt, N. (2015). *Vocational training and adult learning for better skills in France*. OECD Economics Department Working Paper, No 1260.

Brown, A. J., & Koettl, J. (2015). Active labor market programs-employment gain or fiscal drain?. *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 12.

Budros, A. (1997). The new capitalism and organizational rationality: The adoption of downsizing programs, 1979–1994. *Social forces*, 76(1), 229-250.

Cahuc, P. (2018). *Wage Insurance, Part-Time Unemployment Insurance and Short-Time Work in the XXI Century* (No. 12045). IZA Discussion Papers.

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down?. *Nordic Economic Policy Review*, *1*(1), 133-165.

Caju, P. D., Kosma, T., Lawless, M., Messina, J., & Room, T. (2015). Why Firms Avoid Cutting Wages: Survey Evidence from European Firms. *ILR Rev.: J. Work & Pol'y*, *68*, 862.

Calmfors, L. (1993). *Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance.* OECD Economic Studies, No. 21., Winter, 1993.

Calmfors, L., & Driffill, J. (1988). Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic policy*, *3*(6), 13-61.

Calavrezo, O., & Lodin, F. (2012). Short-time working arrangements in France during the crisis: An empirical analysis of firms and employees. *Comparative Economic Studies*, *54*(2), 299-320.

Cao, J., & Mukherjee, A. (2018). Foreign direct investment, unionised labour markets and welfare. *International Review of Economics & Finance*, 58, 330-339.

Carlén, T. & Löfgren, A-K, (2009) *Arbetsmarknadspolitik i kristid, Hur lyckas vi bättre nu än på 1990-talet?*, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, Lands Organisationen Sverige, Stockholm.

Carlsson, B., Bergholm, F., & Lindberg, T. (1981). *Industristödspolitiken och dess inverkan på* samhällsekonomin (No. 39). IUI Working Paper.

Cedefop (2008) *Sectoral Training Funds in Europe.* Thessaloniki: Cedefop Panorama series 156.

Clark, G. L., & Wrigley, N. (1997). Exit, the firm and sunk costs: reconceptualizing the corporate geography of disinvestment and plant closure. Progress in Human Geography, 21(3), 338-358.

Clauwaert, S., Schömann, I., Büttgen, N., & Rasnača, Z. (2016). *The Crisis And National Labour Law Reforms: A Mapping Exercise. Country Report: France*. Etui Working Paper, Octobre 2016.

Clibborn, S. (2018). The politics of employment relations in a multinational corporation during crisis. *Economic and Industrial Democracy*, 0143831X17748198.

Coe, N.M., Dicken, P., & Hess, M. (2008) Global production networks: realizing the potential, Journal of Economic Geography, Volume 8, Issue 3, pp. 271–295,

Colombo, M. G., & Delmastro, M. (2001). Technology use and plant closure. Research Policy, 30(1), 21-34.

Colombo, E., & Stanca, L. (2014). The impact of training on productivity: evidence from a panel of Italian firms. *International Journal of Manpower*, *35*(8), 1140-1158.

Edwards, J. C. (2000). Technological discontinuity and workforce size: an argument for selective downsizing. *International Journal of Organizational Analysis* (1993-2002), 8(3).

Eriksson, R. H., Hane-Weijman, E., & 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, F., & Abbott, R. (2009). Green Protectionism in the European Union: How Europe's biofuels policy and the Renewable Energy Directive violate WTO commitments (No. 1/2009). ECIPE Occasional Paper.

Erixon, L. (2007). Even the bad times are good: a behavioural theory of transformation pressure. *Cambridge Journal of Economics*, 31(3), 327-348.

Friebel, G., & Heinz, M. (2014). Media slant against foreign owners: Downsizing. *Journal of Public Economics*, 120, 97-106.

Lavén, F. & Bergström, O. (2014) *Effects of restructuring at regional level and approaches to dealing with the consequences, SAAB Automobile, Sweden*, European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Larsson, M., Andersson-Skog, L., Broberg, O., Magnusson, L., Petersson, T., & Sandberg, P. (2014). *Det svenska näringslivets historia 1864-2014*. Dialogos Förlag.

Le Deist, F. (2017). The competence development agenda in France. In *Competence-based Vocational and Professional Education* (pp. 361-380). Springer, Cham.

Lis, E. M., & Nickel, C. (2010). The impact of extreme weather events on budget balances. *International Tax and Public Finance*, 17(4), 378-399.

Lundh, C. (2008). *Arbetsmarknadens karteller: nya perspektiv på det svenska kollektivavtalssystemets historia*. Norstedts akademiska förlag.

Dorn, D., & Sousa-Poza, A. (2010). 'Voluntary'and 'involuntary'early retirement: an international analysis. *Applied Economics*, *42*(4), 427-438.

Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.

Edström, Anders & Sabel, Ola, (2005). Omstrukturering, omställning och kompetensväxling, GRI-rapport 2005:2, University of Gothenburg, Gothenburg Research Institute.

Edvinsson, R., och Söderberg, J., (2011), A Consumer Price Index for Sweden 1290-2008, *Review of Income and Wealth*, vol. 57 (2), sid. 270-292.

Eichhorst, W. (2015). The Unexpected Appearance of a New German Model. *British Journal of Industrial Relations*, 53(1), 49-69.

Eichhorst, W., Rodríguez-Planas, N., Schmidl, R., & Zimmermann, K. F. (2015). A road map to vocational education and training in industrialized countries. *ILR Review*, *68*(2), 314-337.

Eurofound (2019), *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (1998) Managing change, High level group on economic and social implications of industrial change, Brussels: Directorate – General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Commission

European Commission (2018a) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalization Adjustment Fund*, Brussels, 2018/0202.

European Commission (2018b) Study on monitoring the application of the EU Quality Framework for anticipation of change and restructuring, Final report, Brussels: Directorate – General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission.

European Commission (2019) Report from the commission to the european parliemant and the council on the activities of the European Globalisation Adjustment Fund in 2017 and 2018, Brussels, 16.9.2019 COM (2019 415.

Fabiani, S., Lamo, A., Messina, J., & Rõõm, T. (2015). European firm adjustment during times of economic crisis. *IZA Journal of Labor Policy*, *4*(1), 24.

Finansdepartementet (2008) Permanent förändring – Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008, Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier, SOU (2008:21).

Finansdepartementet (2018) *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*, Stockholm: Erlanders Sverige AB, (SOU 2018:66).

Finansdepartementet (2019) Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete, Stockholm: Erlanders Sverige AB, (SOU 2019:10).

Fölster, S., Larsson, S., & Lund, J. (2001) *Avtalspension dagens ättestupa?*, Stockholm: Handelns Utredningsinstitut (HUI).

Gandolfi, F., & Hansson, M. (2011). Causes and consequences of downsizing: Towards an integrative framework. *Journal of Management & Organization*, 17(4), 498-521.

Gazier, B (2008) *Comparing processes across Europe* in: Gazier, B and Brüggeman, F (eds) Restructuring work and employment in Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 11-31.

Gazier, B. & Brüggeman, F. (2008). *Restructuring work and employment in Europe: managing change in an era of globalisation.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Glassner, V., Keune, M., & Marginson, P. (2011). Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research*, *17*(3), 303-322.

Glassner, V., & Keune, M. (2012). The crisis and social policy: The role of collective agreements. *International Labour Review*, *151*(4), 351-375.

Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism, in: Hall & Soskice (eds) Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford: Oxford University Press, 1-15.

Hallberg, D. (2011). *Is Early Retirement Encouraged by the Employer*, Institute for Futures Studies, Working Paper, 6.

Hansson, M., & Wigblad, R. (2006). Pyrrhic victories–anticipating the Closedown effect. *The International Journal of Human Resource Management*, 17(5), 938-958.

Henning, M., Boström, E. J., Jakobsson, J. och Lavén, F. (2017) *Kompetenslandskapets omvandling mot industri 4.0. Långsiktiga perspektiv på kompetensbehovet inom industri och industrinära tjänster i Västra Götaland*. CRA, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Working Papers 2017:1.

Hijzen, A. and D. Venn (2011), The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/

Hijzen, A., Martins, P. S., & Parlevliet, J. (2018). Collective bargaining through the magnifying glass: A comparison between the Netherlands and Portugal, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 199.

Häsänen, L. (2010). Organizational death and employee motivation: investigating a plant closure in a multi-plant organization (Doctoral dissertation, Department of Psychology, Stockholm University).

Institutet för tillväxtpolitiska studier (2007) Svenskt Näringsliv i en globaliserad värld, Effekter av internationaliseringen på produktivitet och sysselsättning, Östersund: ITPS, Dnr: A2007:004.

Isaksson, K. & Johansson, G. (2001) Managing older employees after downsizing, *Scandinavian Journal of Management*, vol. 19, pp. 1-15.

Isaksson, P. (2008) *Gislaved och Söderhamn: konsten att komma igen när storindustrin flyttat ut*, Stockholm: Globaliseringsrådet.

Ivarsson, I., Alvstam, C., & Vahlne, J. E. (2017). Global technology development by colocating R&D and manufacturing: the case of Swedish manufacturing MNEs. *Industrial and Corporate Change*, 26(1), 149-168.

Izquierdo, M., Jimeno, J. F., Kosma, T., Lamo, A., Millard, S., Rõõm, T., & Viviano, E. (2017). *Labour market adjustment in Europe during the crisis: microeconomic evidence from the Wage Dynamics Network survey*. Banco de Espana Occasional Paper, (1704).

Jaax, A. (2016). Skill relatedness and economic restructuring: the case of Bremerhaven. *Regional Studies, Regional Science*, *3*(1), 58-66.

Knuth, M., & Mühge, G. (2008). Germany: negotiated restructuring. in: Gazier, B and Brüggeman, F (eds) *Restructuring work and employment in Europe: Managing change in an era of globalisation*, Cheltenham: Edward Elgar.

Kolev, K. D. (2016). To divest or not to divest: A meta-analysis of the antecedents of corporate divestitures. *British Journal of Management*, 27(1), 179-196.

Konings, J., & Vanormelingen, S. (2015). The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *Review of Economics and Statistics*, *97*(2), 485-497.

Kozluk, T., & Timiliotis, C. (2016). *Do environmental policies affect global value chains?: A new perspective on the pollution haven hypothesis*. OECD Economic Department Working Papers, (1282), 0_1.

Larsson, G., Carlén, T., Fransson, A., Hagnefur, T., Morin, M., & Rehnström, S. (2011) *Som en bro över mörka vatten – en LO-rapport om permittering*, Stockholm: LO, Arbetsmarknadsenheten.

Mann, M. E., Rahmstorf, S., Kornhuber, K., Steinman, B. A., Miller, S. K., & Coumou, D. (2017). Influence of anthropogenic climate change on planetary wave resonance and extreme weather events. *Scientific Reports*, 7, 45242.

Manninen, E. (2004) Erfarenheter från omställningsprogram i Östergötland, Länsstyrelsen Östergötland, Regionalekonomiska enheten 2004-06-11.

Moreira, A., Domínguez, Á. A., Antunes, C., Karamessini, M., Raitano, M., & Glatzer, M. (2015). Austerity-driven labour market reforms in southern Europe: Eroding the

security of labour market insiders. *European Journal of Social Security*, *17*(2), 202-225.

Müller, N., & Behringer, F. (2012). *Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training* (No. 80). OECD Publishing.

Ochel, W. (2005). Decentralizing wage bargaining in Germany—a way to increase employment?. *Labour*, *19*(1), 91-121.

OECD (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, OECD Publishing, Paris,

OECD (2018), OECD Employment Outlook 2018, OECD Publishing, Paris,

OECD (2019), Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box?, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/203b21a8-en.

Olesen, J. E., & Bindi, M. (2002). Consequences of climate change for European agricultural productivity, land use and policy. *European journal of agronomy*, 16(4), 239-262.

Pavlínek, P. (2019). Restructuring and internationalization of the European automotive industry. Journal of Economic Geography, pp.1-33.

Petmesidou, M., & Glatzer, M. (2015). The crisis imperative, reform dynamics and rescaling in Greece and Portugal. *European Journal of Social Security*, *17*(2), 158-181.

Pulignano, V., & Stewart, P. (2013). Firm-level restructuring and union strategies in Europe: local union responses in Ireland, Italy and the Netherlands. *Work, employment and society*, *27*(5), 842-859.

Quintini, G., & Venn, D. (2013). Back to work: re-employment, earnings and skill use after job displacement. *Final report, OECD, October*.

Regeringens proposition, (1986) *Om näringspolitik inför 1990-talet*, Stockholm: Regeringens proposition (1986/87:74).

Regeringens proposition (2009) *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Regeringens proposition (2009/10:175).

Riksrevisionen (2014) *Arbetsförmedlingens arbete vid varsel – ett bidrag till effektiva omställningsinsatser?* Riksrevisionen granskar: Offentliga finanser, Stockholm: Riksrevisionen (2014:27).

Riksrevisionen (2015) *Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars – omskolad till arbete?*, Riksrevisionen granskar, Stockholm: Riksrevisionen (2015:1).

Rydell, A. (2015). *Partsrelationer vid nedläggningar av produktionsenheter* (Doctoral dissertation, Karlstads universitet).

Sarkar, P. (2013). Does an employment protection law lead to unemployment? A panel data analysis of OECD countries, 1990–2008. *Cambridge Journal of Economics*, *37*(6), 1335-1348.

Schön, L. (2007). En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel. SNS förlag.

Sianesi, B. (2002). Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance (No. 02/03). IFS Working Papers, Institute for Fiscal Studies (IFS).

Skantze, C. (2006) ”Konsten att överleva” En studie om stora företagsnedläggningar i Europa och USA, Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier, A2006:011.

Skedinger, P. (2014). Effects of payroll tax cuts for young workers. IFN working paper No. 1031.

Skr. (2014) Riksrevisionens rapport om Arbetsförmedlingens arbete vid varsel m.m., Stockholm: Regeringens skrivelse (2014/15:42).

Statskontoret (2011) *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009*, Stockholm, Statskontoret (2011:11), Dnr: 2010/136-5.

Stengård, J., Bernhard-Oettel, C., Näswall, K., Ishäll, L., & Berntson, E. (2015). Understanding the determinants of well-being and organizational attitudes during a plant closure: A Swedish case study. *Economic and Industrial Democracy*, 36(4), 611-631.

Tan, Q., & Sousa, C. M. (2019). Why Poor Performance is Not Enough for a Foreign Exit: The Importance of Innovation Capability and International Experience. *Management International Review*, 1-34.

Tillväxtanalys (2011) Svenska företag i globala värdekedjor – sex fallstudier, Östersund: Tillväxtanalys, Dnr 2011:052.

Tillväxtanalys (2016) Utländska uppköp i svenskt näringsliv – hot eller möjlighet?, Östersund: Tillväxtanalys, Dnr: 2016:228.

Tillväxtanalys (2018) Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik, Östersund: Tillväxtanalys, Dnr: 2018:236.

Tillväxtanalys (2019) *Svenska koncerner med dotterbolag i utlandet 2017*, Stockholm: Tillväxtanalys, Statistik 2019:05.

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

Tillväxtanalys (2020b), Utländska uppköp – en genväg till högre produktivitet och expansion i mindre företag? Stockholm, Tillväxtanalys: *PM 2020:06*.

Tillväxtanalys (2020c), *Effekter av direktinvesteringar i svenskt näringsliv*. Stockholm: Tillväxtanalys, Statistik 2020:02.

Traxler, F., Blaschke, S., & Kittel, B. (2001). National labour relations in internationalized markets: A comparative study of institutions, change, and performance. Oxford: Oxford University Press.

Triomphe, C.E. (2008) *Does Europe have restructuring policies?*, in: Gazier, B and Brüggeman, F (eds) Restructuring work and employment in Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 11-31.

TRR (2014) *Saab i konkurs: En extrem omställning*, Stockholm: TRR Trygghetsrådet.

TSL (2013) Saab-projektet: - Rapport om omställningsprojektet för arbetarna på Saab Automobile, Stockholm: TSL.

Tushman, M. L., & Anderson, P. (1986). Technological discontinuities and organizational environments. *Administrative science quarterly*, 439-465.

Vaara, E., Tienari, J., & Laurila, J. (2006). Pulp and paper fiction: On the discursive legitimation of global industrial restructuring. *Organization studies*, 27(6), 789-813.

Van Dalen, H. P., & Henkens, K. (2002). Early-retirement reform: can it and will it work?. *Ageing & Society*, *22*(2), 209-231.

Visser, J. (2013). *Wage Bargaining Institutions–from crisis to crisis* (No. 488). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Visser, J. (2016). What happened to collective bargaining during the great recession?. *IZA Journal of Labor Policy*, *5*(1), 9.

Voss, E., Wild, A., Pulignano, V., Kwiatkiewicz, A., & Farvaque, N. (2010). Organising transitions in response to restructuring. Study on instruments and schemes of job and professional transition and re-conversion at national, sectoral or regional level in the EU. Social Affairs and Equal Opportunities.

Västra Götalandsregionen (2016) *Utmaning Fyrbodal, Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och Övriga Fyrbodal*, Västra Götalandsregionen, Utvärderingsrapporter 2016:2.

Walter, L. (2015) *Mellan jobb - Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*, Stockholm: SNS förlag.

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

Tillväxtanalys Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00 | info@tillvaxtanalys.se | www.tillvaxtanalys.se