

Friställd eller anställd? Strukturomvandling från individens perspektiv

De senaste åren har orter som Enköping, Västervik, Mariestad och Nynäshamn kommit att förknippas med nedläggning, neddragning och flyttning utomlands av industriell verksamhet. Problemet är dock inte strukturomvandlingen i sig, de flesta vinner på den. Problemet är att det finns ett fåtal direkt berörda som blir förlorare i denna omvandlingsprocess. I stället för att söka bromsa utvecklingen bör den ekonomiska politiken inriktas mot att, tillsammans med företagens egna åtgärder och omställningsavtal, förebygga och mildra effekterna för de individer som drabbas. Utbildning och kompetensutveckling är av många olika skäl oerhört väsentligt. Ett är att de negativa effekterna av strukturomvandling kan mildras. Geografisk rörlighet är också viktigt. Arbetsförmedlingsverksamheten bör inriktas mot dem som är eller riskerar bli friställda snarare än de som redan har arbete, t ex genom friår.

Politiska förändringar i östra Europa, industrialisering av många länder i Asien tillsammans med stora tekniska framsteg påverkar produktions-, handels- och konsumtionsmönster. Barriärerna för kapitalets och arbetskraftens rörlighet har sänkts. Denna omvandling av ekonomins struktur skapar fördelar för flertalet. Internationaliseringen öppnar nya marknader och affärsmöjligheter för företagen. Om de är tillräckligt konkurrenskraftiga kan produktion och sysselsättning öka. Men internationaliseringen ger också ett mer varierat urval och lägre priser för konsumenterna. Köpkraften ökar.

Men nås dessa fördelar till priset av stora nackdelar för ett fåtal? Medierna förmedlar nyheter om företag som läggs ner, produktion som flyttas till lågkostnadsländer i östra Europa och Asien, insatsvaror som börjar importeras i stället för att köpas lokalt. Denna omvandling är dock inte ett nytt fenomen. Och hastigheten i omvandlingen är inte snabbare än tidigare. I början av 1980-talet, exempelvis, skedde en snabb och omfattande global omstrukturering av tung industri såsom stål och varv. Exempelvis visar OECD (2005b, kap 2, s 4) att takten i strukturomvandlingen inom OECD-området har varit konstant sedan 1980. En annan skrift, OECD (2005a), säger att det är sannolikt att bara en liten andel av de arbetstillfällen som försvunnit inom OECD kan knytas direkt till handels- och investeringsliberalisering.

Det är därför inte heller en ny frågeställning hur omvandlingens effekter ska tacklas. För att nå en allmän acceptans för de pågående förändringarna är det viktigt att så många som möjligt inte ser omvandlingen som ett hot mot arbete och utkomst. Den omvandling vi ser i dag innebär nya utma-

HENRY OHLSSON OCH DONALD STORRIE

Henry Ohlsson är professor i national-ekonomi vid Uppsala universitet och ordförande för Ekonomiska Rådet. Han forskar om offentlig ekonomi och arbetsmarknadsekonomi. henry.ohlsson@nek.uu.se

Fil dr Donald Storrie är Research Manager vid the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin efter att tidigare varit verksam vid Göteborgs universitet. Hans forskningsområde är arbetsmarknadsekonomi. donald.storrie@eurofound.eu.int

Vi har i olika avseenden haft stor nytta av Marcus Eliasons insatser i vårt gemensamma forskningsprojekt. Karolina Ekholm och Bertil Holmlund har gett värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast. Åsikterna som uttrycks i denna artikel överensstämmer inte nödvändigtvis med de åsikter som European Foundation har.

ningar att förebygga och mildra de problem som den enskilde kan möta vid omställning. Samtidigt är det svårt att undgå att associera till Rehn-Meidner-modellen, dock i ny skepnad eftersom omvandlingen i dag främst har externa orsaker medan det tidigare även handlade om intern politik.

Vi inleder denna artikel med att redovisa omfattningen av ofrivilliga jobbförluster i Sverige. Vi fortsätter med att presentera internationella och svenska erfarenheter av konsekvenserna för individen av att ofrivilligt förlora sitt arbete. I det följande avsnittet gör vi en genomgång av vilka åtgärder som i dag vidtas i Sverige för dem som blir friställda. Slutligen diskuterar vi vilka effekter de svenska omställningsåtgärderna har visat sig ha.

1. Nyanställningar, inte bara friställningar

Den totala sysselsättningen i Sverige har inte ökat de senaste åren. Och industrisysselsättningen har minskat. Industrin är av särskilt intresse eftersom den är internationellt konkurrensutsatt och det därför är här som effekterna av den internationella strukturomvandlingen först borde visa sig. Men bakom dessa sysselsättningstal ligger stora bruttoflöden. Arbetsmarknaden är hela tiden stadd i dynamisk förändring genom nyanställningar och avgångar.

Nyanställningar och avgångar är givetvis betydligt mer frekventa för visstidsanställda än för tillsvidareanställda. Under perioden 1997–2005 har dock andelen visstidsanställda i Sverige endast varit ca 15 procent av samtliga anställda enligt AKU.¹ Det finns heller ingen trendmässig ökning av denna andel under perioden.² Andelen visstidsanställda inom industrin är lägre än i övriga sektorer, den har varierat kring 7 procent det senaste decenniet.

Under de senaste åren har visstidsanställda varje kvartal nyanställts i en takt motsvarande 40 procent av antalet visstidsanställda.³ Motsvarande avgångstakt har varierat kring 30 procent varje kvartal. Även i detta avseende uppvisar industrin lägre tal än övriga sektorer i den svenska ekonomin. Nyanställningstakten av visstidsanställda inom industrin har de senaste åren varit knappt 20 procent per kvartal, medan avgångstakten har varit knappt 15 procent per kvartal.

Det är dock inte så att nyanställningar av tillsvidareanställda har upphört. Figur 1 visar personalomsättningen bland tillsvidareanställda, dels i hela privata sektorn och dels inom industrin.

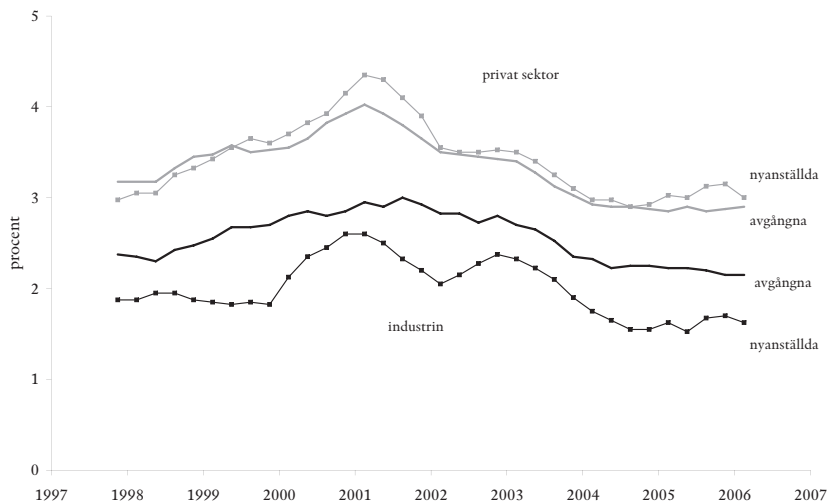
I slutet av 1990-talet ökade nyanställningar av tillsvidareanställda i den privata sektorn från en takt motsvarande 3 procent per kvartal.⁴ Detta gällde såväl nyanställningar genom expansion av befintlig verksamhet

¹ Holmlund och Storrie (2002) visar att tidsbegränsade anställningar i ett längre perspektiv är vanligare i dag än vad de var före 1990-talskrisen.

² Arbetsmarknadsstatistiken skiljer mellan visstidsanställningar som har ett förutbestämt slutdatum och tillsvidareanställningar som saknar ett sådant.

³ Källan är SCBs Kortperiodiska sysselsättningsstatistik.

⁴ Vi saknar här uppgifter om den offentliga sektorn och kan därför inte säga något om hela ekonomin.



Figur 1
Nyanställda och avgångna tillsvidareanställda som andel av antalet tillsvidareanställda, glidande medelvärde över fyra kvartal, 1997:4-2006:1

Källa: SCB, Kortperiodisk sysselsättningsstatistik.

som nystartade verksamheter. Nyanställningarna nådde en topp i början av 2001 för att minska under de följande åren. Men fortfarande låg takten på ca 3 procent per kvartal. Det senaste året kan en ökning börja skönjas. Avgångarna följer nyanställningarna nära, men totalt sett har nyanställningarna varit något högre än avgångarna. Antalet tillsvidareanställda i den privata sektorn har därför ökat under perioden 1999-2005.

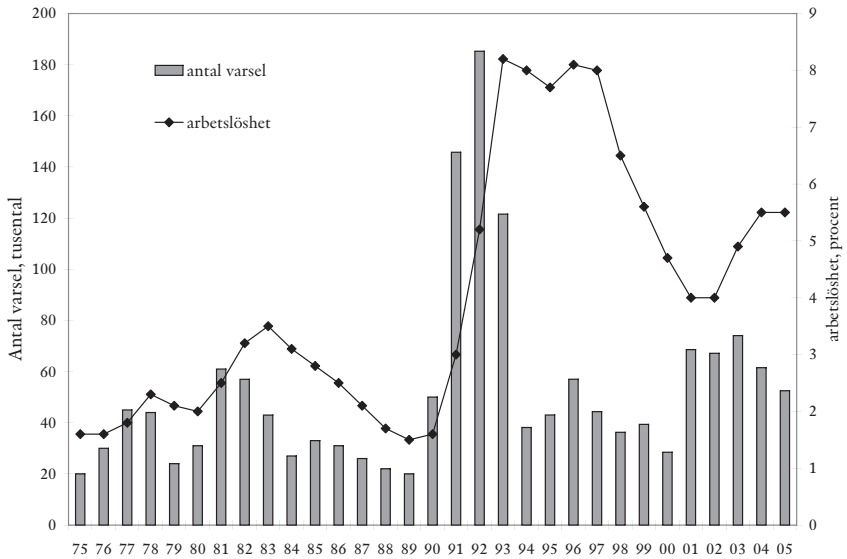
Industrins nyanställningstakt av tillsvidareanställda har varit klart lägre än den i övriga delar av den privata sektorn under hela perioden. Men takten ligger trots allt på ca 2 procent per kvartal i slutet av perioden efter en topp 2001. Parallellt med nedgången i nyanställningar har också avgångarna minskat. Avgångstakten i industrin ligger klart lägre än den inom övriga delar av den privata sektorn. Industrins nyanställningstakt har dock hela tiden legat lägre än omfattningen av avgångarna. Detta har medfört att industrissysselsättningen har minskat.

2. Olika skäl för avgångar

Anställningar kan avslutas på olika sätt. Tillsvidareanställningar kan, för det första, avslutas genom att den anställde själv väljer att sluta. För det andra kan det finnas skäl för arbetsgivare att säga upp den anställde som har att göra med att den anställde har brutit mot vad som föreskrivs i lagar och avtal. Tillsvidareanställningar avslutas också vid pensionering. Slutligen kan anställda friställas eftersom verksamheten minskas eller läggs ner. Friställning innebär en ofrivillig förlust av en anställning.

Figur 1 visade avslutade tillsvidareanställningar oavsett orsak. Även om det inte finns exakta siffror vet vi att frivilliga avgångar är betydligt vanligare

Figur 2
Varsel och arbetslöshet, 1975–2005



ekonomiskdebatt

Källor: AKU och AMS.

än ofrivilliga. Det är visserligen möjligt att de ofrivilliga avgångarna har ökat de senaste åren, men detta avspeglas inte i att de totala avgångarna har ökat.

Antalet varsel är troligen det bästa måttet på utvecklingen för de ofrivilliga avgångarna. Varselstatistiken baseras på arbetsgivarens skyldighet att meddela varsel om uppsägning till länsarbetsnämnden.

Det finns dock flera skäl till att inte alla varsel till länsarbetsnämnden resulterar i faktiska uppsägningar. Varsel kan dras tillbaka på grund av en konjunkturförbättring eller som ett resultat av MBL-förhandlingar. I dessa fall överskattar varslen de faktiska uppsägningarna. Men inte heller formella uppsägningar från arbetsgivarens sida är liktydiga med ofrivilliga jobbförluster. I vissa avseenden är varsel faktiskt en bättre indikator. Varsel kan leda till att den anställde säger upp sig själv, t ex för att gå vidare till ett nytt arbete eller för att gå i pension. Likväl är den grundläggande orsaken bristande efterfrågan på deras arbetskraft inom företaget. Ofrivillig jobbförlust, varsel och uppsägning på grund av arbetsbrist är med andra ord inte identiska begrepp.

AMS (2003a) rapporterar om en uppföljning av alla som varslades under andra halvåret 2001. Fullföljandegraden (uppsägningar som andel av varsel) var 76 procent. Den var högst inom byggverksamhet (83 procent) och lägst inom industrin (72 procent). Fullföljandegraden var också högre i företag med färre än 100 anställda jämfört med de med fler anställda. Om fullföljandegraden är konstant över tiden är varselstatistiken en bra indikator på ofrivilliga avgångar över tid.⁵

⁵ Jans (2002) fann att fullföljandegraden för varslade i Södermanland och Östergötland 1992 och 1993 var ungefär densamma som den som AMS (2003a) redovisar för hela riket 2001.

Frågan är om det sker fler ofrivilliga avgångar i dag jämfört med tidigare. Figur 2 visar antalet varsel och arbetslösheten under de senaste tre decennierna. Det är klart att början av 1990-talet var exceptionell och förhoppningsvis en engångsföreteelse snarare än en del av en allmän trend. I detta sammanhang är det intressant att jämföra antalet varsel i början av 1980-talet och början av innevarande decennium. Varslen är något fler i dag. Det finns inga skäl att tro att fullföljandegraden har förändrats. Det finns dock en faktor som tyder på att de senaste årens varselstatistik underskattar det faktiska antalet ofrivilliga avgångar. Figuren visar också att antalet varsel samvarierar med arbetslösheten. Detta tyder också på att varselstatistiken förmår fånga arbetsmarknadens utveckling.

De allra flesta varslen gäller personalneddragningar medan företagsnedläggningar berör färre. En annan klar tendens är att en allt större andel av varslen rör personalneddragningar, medan andelen varsel i samband med nedläggningar går ner.

I samband med en del omställningsprogram som företag initierar sker varken varsel eller uppsägningar. Omställningsarbetet går i stället ut på att uppmuntra frivilliga avgångar. Så har t ex varit fallet vid de stora neddragningarna inom Posten och Ericsson. Omställningsprogram har blivit allt vanligare. Detta kan ha inneburit att antalet avgångar som orsakas av bristande bemanningsbehov har ökat mer från 1980-talet till innevarande decennium än vad varselstatistiken visar.

3. Olika konsekvenser av avgångar

Att förlora sitt arbete kan ha negativa konsekvenser för individen och dennes familj. Effekterna kan komma på kort sikt och vara övergående (blåmärken). Men ofrivillig jobbförlust kan också ge skador (ärr) som är svåra att reparera även på längre sikt. Och dessa negativa långsiktiga konsekvenser kan uppkomma även för dem som omedelbart får ett nytt arbete utan en mellanliggande tid i arbetslöshet.

Resultaten visar att friställning kan påverka ekonomiska utfall för individen såsom sysselsättning, arbetslöshet och inkomster negativt på kort och längre sikt. Den anställde förlorar t ex fördelen av en lång anställningstid (förlust av senioritet) och de speciella kunskaper och erfarenheter som hon eller han hade exklusiv nytta av i den tidigare anställningen (förlust av företagsspecifikt humankapital). Men även sådant som dödlighet, sjuklighet och skilsmässor kan påverkas.

Internationella erfarenheter

I slutet av 1990-talet genomfördes ett stort internationellt jämförande forskningsprojekt om friställningar. Projektet sammanfattas i Kuhn (2002). Tio länder ingick: USA, Kanada, Australien, Japan, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Belgien samt Danmark. Det finns många gemensamma drag mellan dessa länder. Ett exempel är

att ca 4–5 procent av arbetskraften friställs varje år.

Enligt resultaten är *friställning* vanligare bland män och anställda med lägre kompetens. Anställda med kort anställningstid är mer sannolika att friställas än de med lång. Detta gäller såväl i länder med omfattande arbetsrättslagstiftning som i de med mindre omfattande sådan. Däremot har inte ålder någon systematisk effekt om hänsyn tas till anställningstid.

Kvinnor drabbas i större utsträckning än män av *arbetslöshet efter friställning*. Detsamma gäller äldre jämfört med yngre och de med lägre kompetens jämfört med de med högre. Däremot verkar inte längden på den tidigare anställningstiden ha någon effekt på arbetslösheten efter friställning.

Samtidigt finns det ett negativt samband mellan anställningstid i det gamla arbetet och *inkomst* i det nya i USA, Kanada och Storbritannien. Äldre förlorar mer i inkomst än yngre, kvinnor förlorar mer.

Andra mönster som går igen i alla länder är att ju längre arbetslösheten har varat, desto lägre är sannolikheten att den friställda finner ett nytt arbete. I en del länder finns det också ett samband så att ju längre arbetslöshets-tid, desto lägre lön i det nya arbetet. Ett annat samband som finns i en del länder är att friställda har kortare arbetslöshets-tider än de som lämnar sina arbeten av andra skäl. Slutligen leder friställning till tidigare pensionering.

OECD (2005a) skriver att det dröjer längre för anställda som förlorar sina arbeten i branscher som utsätts för importkonkurrens att finna ny syster-sättning än för andra som förlorar sina arbeten. Deras inkomster minskar också mer än andras.

Metodproblem

Det finns dock stora metodproblem förknippade med att på ett korrekt sätt söka avgöra vilka effekter en friställning har för individen. Ett första problem är orsaksriktningen (kausaliteten). Är det avgången som orsakar sjukdom eller sjukdom som orsakar avgången? Ett andra problem uppkommer om de avgångna inte är representativa för samtliga anställda genom att arbetsgivarna har påverkat vilka som får lämna (selektion) eller att anställda med goda möjligheter till ett nytt arbete redan har lämnat (självelektion). För det tredje måste man söka avgöra vad som skulle ha hänt individen om friställningen inte hade inträffat (kontrafaktisk utveckling). Här gäller det att finna en bra jämförelsegrupp.

I de flesta fall är det få anställda som berörs vid personalneddragningar. Men ibland är det många berörda, exempelvis vid större företagsnedläggningar. Större nedläggningar ger spektakulärt stoff för medierna, men är inte representativa för den strukturuomvandlingsprocess som pågår. Personalneddragningar berör många fler än rena nedläggningar. Exempelvis är endast 20–25 procent av det totala antalet varslade i Sverige de senaste åren berörda av nedläggningar, för den stora majoriteten handlar det i stället om personalneddragningar.

Samtidigt delar forskarna mediernas intresse för (större) nedläggningar. För forskarna grundas intresset av att många av metodproblemen här kan

undvikas. Orsaksriktningen är klar, det är friställningen som kommer först. Samtliga anställda berörs, det sker inget urval. Om man tar hänsyn till att en nedläggning är en lång process som kan ta flera år kan man även fånga in de anställda som lämnar tidigt.

Större företagsnedläggningar är också enkla att identifiera. Men ett dilemma är huruvida dessa nedläggningar är representativa för alla friställningar. Ibland väljer man därför att identifiera nedläggningar (och personalneddragningar) i register. Dilemmat här är att, samtidigt som man vinner i representativitet, uppkommer problem med att skilja verkliga nedläggningar från ”falska nedläggningar” som kan uppkomma i registren genom företagssammanslagningar, företagsförsäljningar och liknande.

Svenska erfarenheter

I en doktorsavhandling av Marcus Eliason presenteras de första resultaten från ett omfattande svenskt forskningsprojekt om de långsiktiga effekterna av friställning i samband med företagsnedläggningar och större personalneddragningar samt de långsiktiga effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid friställningar (Eliason 2005a).⁶ Avhandlingens fyra uppsatser studerar samtliga personer i Sverige som förlorade sina arbeten genom företagsnedläggningar 1987–88. Utvecklingen för dem följs fram till 1999 och jämförs med en stor kontrollgrupp av personer som inte arbetat i anläggningar som lades ner 1987–88.

De friställda kom relativt snabbt i arbete under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet (Eliason och Storrie 2006). Men de drabbades mycket kraftigare än kontrollgruppen av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Sysselsättningsgraden för de friställda var fortfarande lägre än den för kontrollgruppen mer än tio år efter företagsnedläggningarna.

De friställda männen har en något högre dödlighet än männen i kontrollgruppen 6-7 år efter företagsnedläggningarna (Eliason och Storrie 2005). Detta kan kopplas till dödsorsaker som självmord och stressrelaterade sjukdomar. Däremot går det inte att belägga högre dödlighet för kvinnor. Dock har de friställda kvinnorna en signifikant högre skilsmässofrekvens än kvinnorna i kontrollgruppen (Eliason 2005b). Någon motsvarande skillnad går inte att finna för männen.

4. Vad görs av vem och vem betalar?

Flera olika aktörer är i dag involverade i att förebygga och lindra de problem som friställda möter. Det berörda företaget är en aktör. Vidare finns avtalade omställningsåtgärder samt arbetsmarknadspolitiken.

Företaget

En uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara saklig grundad. Saklig

⁶ Vi har benämnt projektet ”After closure, displacement consequences” (ACDC).

grund handlar vanligen om arbetsbrist men det kan i och för sig också vara förhållanden som rör arbetstagaren personligen. Det är dock arbetsgivaren ensam som bestämmer om det är arbetsbrist. Beslutet kan exempelvis inte ifrågasättas av Arbetsdomstolen.⁷ Anställningsskyddet handlar inte om uppsägningen i sig utan hur den ska verkställas. Turordningsregler är det viktigaste elementet i sammanhanget.

Eftersom arbetsgivaren ofta inte vill följa turordningsreglerna och dessa kan förhandlas bort, fungerar turordning som ett kraftfullt instrument för de fackliga organisationerna. I praktiken är syftet med stora delar av den svenska arbetsrätten just detta – att få arbetsgivaren till förhandlingsbordet och ge de fackliga organisationerna en hävstång vid förhandlingarna.

De *omedelbara* kostnaderna läggs nästan uteslutande på arbetsgivaren. Turordningsregler kan innebära kostnader antingen genom att de leder till “fel man på fel plats” eller att framförhandlade avvikelser från lagreglerna leder till andra kostnader som t ex pensionsuppställningar. Även uppsägningstider kan leda till merkostnader för arbetsgivaren. Dessutom väljer många arbetsgivare att frivilligt stå för omställningskostnader för att främja sitt rykte eller skapa en god stämning på arbetsplatsen.⁸

Individorienterade åtgärder ska komma tidigt i uppsägningssprocessen. Enligt lag ska arbetsgivaren först överväga omplacering. Uppsägningar träder först i kraft efter en uppsägningstid. Det finns en bred enighet om betydelsen av uppsägningstider. Arbetslösheten under uppsägningstiden bör vara mycket effektivt eftersom det förenar fördelarna av hög sökintensitet och avsaknad av stigma och uppgivenhet.⁹ Dessutom verkar det, i motsats till turordningsregler, finnas en bred acceptans för de relativt långa uppsägningstider som finns i Sverige. Och arbetsgivaren förlänger ofta uppsägningstider för dem som deltar i omställningsprogram. Empiriska undersökningar visar ofta att uppsägningstider är en effektiv åtgärd.¹⁰ I övrigt är de flesta andra åtgärder de som sedan länge har använts inom den ”vanliga” arbetsmarknadspolitiken.

De *företagsfinansierade omställningsprogrammen* är en av de mest framträdande nyheterna jämfört med hur uppsägningar hanterades under 1980-talet. Visserligen fanns liknande åtgärder tidigare, t ex vid nedläggning av den statsägda varvsindustrin. Men i dag satsar även privata företag stora pengar i dessa program (SOU 2002:59). Framträdande exempel återfinns i samband med de stora neddragningarna inom Ericsson (AMS 2003b) och

⁷ Undantaget är sk ”fingerad arbetsbrist” då arbetsgivaren anger skälet arbetsbrist men det verkliga syftet är att säga upp en viss person.

⁸ De olika fallstudierna om omställningsprogram har svårt att avgöra de verkliga motiven. I många fall är de troligen led i förhandlingspelet kring turordningsregler.

⁹ Enligt LAS ska den uppsagda få ledigt för att söka ett nytt arbete.

¹⁰ De empiriska undersökningarna i Storrie (1993) och Jans (2002) tyder på att uppsägningstidens längd ökar sannolikheten för uppsagda att hitta ett nytt arbete utan en mellanliggande period av arbetslöshet. Ett huvudresultat från uppföljningen av de stora neddragningarna inom telekom-branschen var att den enskilt viktigaste faktorn som påskyndade övergången till ett nytt arbete var möjligheten att söka jobb under uppsägningstiden (AMS 2003b).

ABB (Edström och Sabel 2005).¹¹ Exempelvis erbjöds 4 200 av de 12 000 som varslades om uppsägning i Östergötland mellan 2001 och 2003 ett omställningsprogram som finansierats av företaget (Länsstyrelsen i Östergötland 2004). Statens minskade insatser jämfört med tidigare är delvis en reaktion på företagets initiativ.

Omställningsavtal

Sedan länge finns en *trygghetsförsäkring* för de allra flesta tjänstemän (avgångsersättning) och de flesta privatanställda arbetare (avgångsbidrag). Utformningen av kontantstödet för arbetare skiljer sig något från det för tjänstemän. Sedan april 2005 utbetalas ett engångsbelopp (mellan 25 000 och 36 000 kr) till en arbetare när en anställning upphör, även om det inte leder till arbetslöshet. För tjänstemän används stödet till att säkerställa att inkomstbortfallet inte överstiger ca 30 procent av den tidigare lönen. Avgångsersättningen kompenserar därför delvis för taket i arbetslöshetsförsäkringen. I bägge fallen utbetalas stöden bara till dem som är äldre än 40 år.

För tjänstemän finns sedan länge också en *omställningsförsäkring*, dvs ett individanpassat stöd för att hitta ett nytt jobb.¹² Sedan oktober 2004 finns liknande åtgärder för privatanställda arbetare. För tjänstemännen tar de olika trygghetsfonderna (t ex Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen) själva hand om rådgivnings- och förmedlingsfunktioner. Motsvarande organisation för arbetare, TSL, utför inte tjänsterna själv utan har ingått ramavtal med flera olika leverantörer.

Det är också arbetsgivaren som står för kostnaderna för såväl omställnings- som trygghetsförsäkring men det sker på ett helt annat sätt än vad som följer av arbetsrätten. Kostnaderna följer inte med antalet uppsägningar utan avgiften baseras på en andel av lönesumman för dem som omfattas av avtalet.¹³

Arbetsmarknadspolitik

Inom den offentligt finansierade arbetsmarknadspolitiken finns det inte några *specifika* åtgärder eller ersättningar för de uppsagda. Vid större uppsägningar satsar länsarbetsnämnderna ibland extra resurser. Detta sker inte systematiskt och i dag i en betydligt mindre omfattning än under 1970- och 1980-talet. Kostnaderna för den offentliga sektorn kommer huvudsakligen i ett senare skede om uppsägningar leder till arbetslöshet, sjukdom eller tidig pension.

¹¹ Troligen är det dock helt eller delvis statsägda företag som bistår med mest omställningsstöd, t ex Telia och Posten.

¹² Martinson (2005) gör en noggrann genomgång av de omställningsavtal som finns på den svenska arbetsmarknaden.

¹³ Nivån varierar mellan de olika fonderna. För Trygghetsrådet (privatanställda tjänstemän) är det 0,3 procent av lönesumman. Det är betydligt lägre jämfört med början av 1990-talet då den som mest var uppe i 1,07 procent. Avgiften är betydligt lägre för arbetare men den ska ökas successivt upp till 0,3 procent år 2009.

När det finns omställningsprogram menar AMS (2003b) att länsarbetsnämnder inledningsvis bör ha en avvaktande hållning och anpassa sina insatser till omfattningen av omställningsprogrammen. Den avvaktande hållningen är i skarp kontrast till den sk överbryggingspolitiken som tillämpades under delar av 1970-talet. Då var den uttalade strategin att arbetsmarknadspolitikerna skulle in i företaget och resurser skulle satsas på dem som riskerade arbetslöshet.

När det gäller arbetsmarknadspolitikerna är arbetslöshetsförsäkringen en viktig åtgärd som kan ha betydelse för de friställda. Det klassiska problemet här är att finna en lämplig avvägning mellan ersättningen för inkomstbortfallet och incitamenten att söka och finna ett nytt arbete. Till detta kommer de aktiva åtgärderna, som utbildning, inom arbetsmarknadspolitikerna.

En ny marknad växer fram

De stora statligt finansierade omställningsprogrammen under 1970- och 1980-talet genomfördes nästan uteslutande av AMS. Den ökande förekomsten av företagsfinansierade omställningsprogram och TSL-avtalet har skapat en stor marknad för omställningstjänster. De organisatoriska förändringarna inom den offentliga sektorn och inte minst avregleringen av bemanningsbranschen 1993 har lett till en uppsjö av nya aktörer i den nya *outplacement*-sektorn.¹⁴

Det finns fördelar med att företaget, eventuellt i samarbete med andra aktörer, genomför omställningsprogram. De är på plats och kan komma igång snabbare än någon annan. Företagets personalavdelning, tillsammans med de fackliga organisationerna, bör dessutom ha mycket goda kunskaper om de anställdas kompetens och annan information som behövs för effektiv matchnings- och rådgivningsverksamhet. Och som framgick av förra avsnittet är det typiska att de effektivitetsproblem som är förknippade med aktiv arbetsmarknadspolitik kan minskas om länsarbetsnämnden sedan träder in i en senare fas av omställningsarbetet.

Det är inte självklart vilka fördelarna är av att köpa in omställningsprogram från bemanningsföretag m m. Det är en huvudfråga i *industrial organization*-litteraturen när ett företag ska göra saker själv och när det ska köpa utifrån. Milgrom och Roberts (1992) sammanfattar: tjänster ska köpas utanför företaget då det finns många konkurrerande säljare, om det finns skalfördelar (och *scope*-fördelar) som inte företaget själv kan uppnå, om det inte finns specifika investeringar för köpare och säljare samt när tjänsterna är standardiserade.

Möjligen uppfyller *outplacement*-branschen de flesta av dessa villkor men knappast det sista. Individanpassade lösningar är ett mantra i affärsspråket inom *outplacement*. I detta avseende har företaget större kunskaper om indi-

¹⁴ De nio företag som skrev ramavtal med TSL belyser den organisatoriska mångfalden: Adecco, Antenn Consulting (dotterbolag till Proffice), Arbetslivstjänster (AMS dotterbolag), Aventus (dotterbolag till Folkuniversitet), Lernia (statligt bolag, fd AMU-Gruppen), Manpower, Poolia, Samhall Resurs (dotterbolag till Samhall), TRR Outplacement (dotterbolag till Trygghetsrådet).

viderna än externa aktörer. Det finns indikationer att omställningsprogram som genomförts av bemanningsföretag har haft problem i detta avseende, se Eiborn och Falkeström (2000). Man kan också diskutera lämpligheten i att uppsägda får arbete hos ett bemanningsföretag (som en del av omställningsprogrammet) och sedan hyrs ut till sin tidigare arbetsgivare.

5. Vad bör göras och vem bör betala?

I detta avsnitt diskuterar vi de normativa frågeställningarna om vilka åtgärder som bör vidtas för de individer som direkt berörs av strukturomvandling och hur finansieringen av dessa åtgärder bör utformas.

Åtgärder

OECD (2005b) diskuterar lämpliga åtgärder för dem som friställs på grund av strukturomvandling. Det första man påpekar är att hjälp att söka nytt arbete måste kompletteras med omskolning och riktade sysselsättningssubventioner. OECD (2005a) understryker att det av effektivitets- och rättviseskäl är viktigt att alla friställda behandlas på samma sätt oavsett orsakerna till friställning.

Detta gäller i högre grad för friställda än för den genomsnittlige arbetsökande. För det andra pekar rapporten på att det även i krympande branscher sker nyanställningar. Problemet här är att de friställda kan vara mer eller mindre lokalt bundna. Åtgärder som underlättar geografisk rörlighet – flyttbidrag, flytthjälp och åtgärder som minskar transaktionskostnader vid bostadsbyte – kan därför övervägas.¹⁵

På det senare området har det nyligen kommit en mycket intressant studie av den danska textil- och konfektionsindustrin. Bjerring Olsen m fl (2004) visar att det, trots att sysselsättningen inom den danska teko-industrin minskade med 80 procent under perioden 1975–2000, var förvånansvärt många av dem som slutade sina anställningar, frivilligt eller ofrivilligt, som fick nya arbeten inom samma industri. Detta gällde åtminstone fram till 1990. Övergångarna underlättades av att den danska teko-industrin var geografiskt koncentrerad. Genom att få började inom branschen kom det att ske en naturlig utfasning.

Ibland diskuteras åtgärder för att försvåra och fördyra friställningar. Sysselsättningsbevarande åtgärder är ingen bra idé eftersom de fördelar som strukturomvandlingen leder till uteblir eller minskar. På motsvarande sätt skulle lönesänkningar vid strukturproblem också leda till att fördelarna som produktivitetsförbättringarna i samband med strukturomvandlingen ger kan komma att utebli.

Effekter

Empiriskt vet vi mycket lite om effekterna för de berörda individerna av

¹⁵ OECD-rapporten tar också upp betydelsen av åtgärder före friställningen. Här kan varsel och förebyggande åtgärder vara betydelsefulla.

åtgärder i samband med friställningar. Ett exempel är att det för Trygghetsrådets verksamhet saknas kvantitativa vetenskapliga utvärderingar (med kontrollgrupp och hänsyn tagen till selektion etc) trots att det har varit verksamt i över 30 år.

I en aktuell forskningsuppsats studerar vi de kortsiktiga och långsiktiga effekterna av (arbetsmarknadspolitiska) åtgärder vid friställning (Ohlsson och Storrie 2006). De anställda som fick lämna LKAB i Kiruna, Svappavaara och Malmberget vid personalneddragningarna 1983 och de anställda som friställdes vid Uddevallavarvets nedläggning 1985 följs fram till 1999. I båda dessa fall vidtogs särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som i de flesta avseenden gick betydligt längre än den för tiden normala arbetsmarknadspolitiken. De tidigare LKAB- och Uddevallavarvsanställda jämförs med alla som förlorade sina arbeten genom företagsnedläggningar i Sverige 1987–88. De senare fick ta del av den normala arbetsmarknadspolitiken.

Det visar sig att de tidigare LKAB- och Uddevallavarvsanställda på lång sikt har haft en bättre sysselsättningsutveckling än jämförelsegruppen. När det gäller risken för arbetslöshet på längre sikt finns ingen skillnad mellan grupperna. Däremot har de tidigare LKAB- och Uddevallavarvsanställda haft en bättre inkomstutveckling än jämförelsegruppen. Detta sammantaget antyder att de särskilda åtgärderna har haft positiva effekter. I den mån de negativa effekterna för individerna av friställning, som diskuterades i föregående avsnitt, är dåliga nyheter motverkas detta av den goda nyheten att åtgärder, rätt utformade, har möjlighet att lindra de negativa effekterna.

Vilka av de särskilda åtgärderna var det som var särskilt verkningsfulla? Det går tyvärr inte att direkt avgöra med tillgängliga data. Vi kan dock se att de tidigare LKAB- och Uddevallavarvsanställda har förbättrat sin formella utbildning i högre utsträckning än jämförelsegruppen. Och detta framförallt genom att högre andelar har nått gymnasiekompetens. Däremot finns inga skillnader i de andelar som skaffat sig högskoleutbildning.

En trolig hypotes är därför att det var de omfattande satsningarna på utbildning som hade en positiv effekt. Utbildning är ett exempel på en åtgärd som riktar sig direkt till individen. Direkt fokus på den berörda individen är en viktig princip för att åtgärder ska vara effektiva. Stöd till kommuner, regioner, näringsgrenar eller företag som indirekt ska förbättra för de berörda är inte att rekommendera eftersom de inte riktas direkt mot dem med omställningsproblem.

Finansiering

Forskningen, bl a från ACDC-projektet, visar att friställningar resulterar i samhällsekonomiska kostnader, bl a sämre hälsa och lägre inkomster. Vem bör betala dessa kostnader? En viktig princip är att en ekonomisk aktör som orsakar samhällsekonomiska kostnader ska betala för dem. Arbetsgivaren bör därför betala en del av kostnaderna. Principen har t ex fått genomslag i arbetslöshetsförsäkringen i flera länder, bl a i USA. Om kostnaderna är direkt kopplade till friställningar ger det incitament för arbetsgivaren att

bedriva personalutbildning, omplacering och andra åtgärder för att undvika friställningar. Men det är knappast rimligt att arbetsgivaren ska stå för hela kostnaden. Ansvar för friställningar kan helt eller delvis ligga någon annanstans: hos de fackliga organisationerna eller hos andra aktörer i ekonomin. Och rimligen bör något ansvar för ett lyckat omställningsarbete också ligga hos den friställda själv. Man kan dock fråga sig om det är rimligt att finansieringen av trygghets- och omställningsförsäkringen i dag täcker nästan hela arbetsmarknaden. Även om dessa försäkringar betalas av arbetsgivarna ger finansieringens utformning inga incitament att minska friställningarna, snarare tvärtom.

6. Slutsatser

Även om sysselsättningen inte har ökat i Sverige de senaste åren innebär detta inte att det inte sker nyanställningar. Däremot har avgångstakten varit lika hög som nyanställningstakten. Personalomsättningen har gått ner de senaste åren och inom industrin ligger den under omsättningen i övriga delar av den privata sektorn. Andelen visstidsanställningar har varit konstant de senaste åren, andelen är lägre inom industrin än i övriga sektorer. De flesta avgångar från tillsvidareanställningar är frivilliga. Andra är ofrivilliga, anställda friställs vid personalneddragningar eller i samband med företagsnedläggningar. Varsel om uppsägningar är vanligare inom industrin än i andra sektorer.

Strukturuomvandling ger fördelar för de flesta, men medför också friställningar. Konsekvenserna för dem som friställs och deras familjer kan vara negativa både på kort och lång sikt. Detta kan gälla sysselsättning och inkomster men också hälsa. Det finns därför anledning att söka förebygga och lindra dessa negativa effekter.

Det verkar som varslan om uppsägning i dag ligger på en högre nivå jämfört med perioden 1975-90. Även om det är mycket svårt att spå om en fortsatt ökning finns det inga skäl att tro annat än att strukturuomvandling och varsel åtminstone kommer att vara kvar på nuvarande nivåer. Det är därför ytterst viktigt att omställningsarbetet utvecklas och förbättras.

Omställningsarbete kan handla om vägledning, utbildning, annan kompetensutveckling, ekonomiskt stöd för rörlighet i olika avseenden, riktade åtgärder för att nedbringa arbetskraftskostnader till paritet med individens produktivitet etc. Sedan krisåren i början av 1990-talet har det skett mycket omfattande ändringar av hur omställningsarbete hanteras i Sverige. Detta gäller främst finansieringsformerna och tillkomsten av många nya aktörer i *outplacement*-branschen.

Betydligt mindre har hänt vad gäller de faktiska åtgärderna. Troligen är blandningen av åtgärder annorlunda i dag än för 15 år sedan. Med större inblandning av företaget har ännu mer fokus placerats på coachnings-, rådgivnings- och matchningstjänster. En snabb övergång till ett nytt arbete är naturligtvis en mycket viktig allmän inriktning i omställningsarbete. Men

kanske har det blivit för mycket fokus på kortsiktiga lösningar där utformningen av omställningsprogrammen prioriterar snabba lösningar.

Även om det saknas noggranna kvantitativa utvärderingar av företagens omställningsprogram och det finns principiella problem med användningen av bemanningsföretag finns det mycket positivt i det nya sättet att arbeta med dessa frågor. Framför allt finns det fördelar med att företagen både finansierar och genomför egna omställningsprogram.

Ur ett rättviseperspektiv bör det välkomnas att det har tillkommit omställningsavtal för fler grupper på arbetsmarknaden. Omformningen av de privatanställda arbetarnas TSL-avtal har bidragit till skapandet av en mycket intressant marknad för omställningsprogram. Man kan dock ifrågasätta sättet på vilket de avtalade omställningsförsäkringarna finansieras eftersom de inte ger arbetsgivaren incitament att förebygga friställningar.

Ett problem med det nuvarande omställningsarbetet är att det är långt ifrån alla företag som genomför omställningsprogram. Inte heller är engagemanget från länsarbetsnämnderna särskilt stort i de fall då de regionala konsekvenserna är begränsade. Varken företagets hänsyn till sitt rykte eller politiska och regionalpolitiska överväganden bör avgöra fördelningen av resurser till omställningsarbete mellan olika uppsagda individer. Ett större inslag av universalitet bör finnas i omställningsarbete.

Ett annat problem är åtgärdernas kortsiktighet. Detta är oroande eftersom ett huvudresultat från forskningen är att friställning leder till långsiktiga negativa effekter i form av lägre sysselsättning och inkomster samt att detta i sin tur troligen beror på återkommande friställningar. Detta kan dels tillskrivas turordningsregler men vi kan notera tendenser till samma fenomen i länder som inte har samma turordningsregler, t ex i USA (Stevens 1997).

Den stora förlusten när en anställd förlorar sitt arbete handlar om att det humankapital som varit bundet till den specifika anställningsrelationen deprecieras kraftigt. I detta sammanhang är det uppenbart att det bästa sättet att rusta människor för friställningar är att se till att deras humankapital även kan användas i nya anställningsrelationer. Forskningen visar också att de negativa konsekvenserna av friställningar minskar ju bättre utbildad den friställda är.

Ett huvudresultat från vår studie är att de särskilda insatserna i Malmfälten och Uddevalla verkar ha gett resultat på långt sikt. Eftersom vi också kan notera en signifikant höjning av de där friställdas utbildningsnivå jämfört med jämförelsegruppen ligger det nära till hands att förklara det positiva utfallet och inte minst dess tidsprofil (dvs inga kortsiktiga men positiva långsiktiga effekter) med de generella utbildningsinsatserna som resulterade i ett ökat antal personer med gymnasiekompetens.

Utöver utbildningsinsatser är olika former av stöd till geografisk rörlighet en typ av åtgärder som åter borde prövas. Detta gäller särskilt friställda och arbetslösa. Arbetsmarknadspolitiken bör inriktas mot friställda och arbetslösa, inte mot dem som redan har ett arbete genom exempelvis friår.

AMS (2003a), "Särskilda insatser inom telekomsektorn – En kartläggning", delrapport från Telekomgruppen, Stockholm.

AMS (2003b), Slutrapport från Telekomgruppen, Stockholm.

Bjerring Olsen, K, R Ibsen och N Westergaard-Nielsen (2004), "Does Outsourcing Create Unemployment? The Case of the Danish Textile and Clothing Industry", Center for Corporate Performance, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus.

Edström, A och O Sabel (2005), "Omstrukturerings, omställning och kompetensväxling", GRI-rapport 2005:2, Gothenburg Research Institute, Göteborg.

Eiborn, P och A Falkeström (2000), "Norrköpingsmodellen: om styrning av ett interorganisatoriskt personalavvecklingsprojekt", magisteruppsats, Internationella ekonomiprogrammet, Linköpings universitet.

Eliason, M (2005a), *Individual and Family Consequences of Involuntary Job Loss*, Ekonomiska Studier 144, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Eliason, M (2005b), "Lost Jobs, Broken Marriages", Essay III i Eliason, M, *Individual and Family Consequences of Involuntary Job Loss*, Ekonomiska Studier 144, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Eliason, M och D Storrie (2005), "Does Job Loss Shorten Life?", Essay I i Eliason, M, *Individual and Family Consequences of Involuntary Job Loss*, Ekonomiska Studier 144, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Eliason, M och D Storrie (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement", *Journal of Labor Economics*, vol 24, s 831-856.

Holmlund, B och D Storrie (2002), "Temporary Work in Turbulent Times: The Swe-

dish Experience", *Economic Journal*, vol 112, s F245-F269.

Jans, A-C (2002), *Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market*, Dissertation Series 54, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Kuhn, P J (red) (2002) *Losing Work, Moving On: International Perspectives on Worker Displacement*, W E Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.

Länsstyrelsen i Östergötland (2004), "Erfarenheter från omställningsprogram i Östergötland", Regionalekonomiska enheten, Linköping.

Martinson, S (2005), "Omställningsavtal: mellan vilka, för vilka och på vilket sätt?", IFAU Rapport 2005:15, Uppsala.

Milgrom, P och J Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

OECD (2005a), *Employment Outlook*, OECD, Paris.

OECD (2005b), "Trade and Structural Adjustment", TD/TC (2005)2, OECD, Paris.

Ohlsson, H och D Storrie (2006), "Long Term Effects of Public Policy for Displaced Workers in Sweden – Shipyard Workers in the West and Miners in the North", Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

SOU 2002:59, *Omställningsavtal – Ett aktivare stöd till uppsagda*, Fritzes, Stockholm.

Stevens, AH (1997), "Persistent Effects of Job Displacement: The Importance of Multiple Job Losses", *Journal of Labor Economics*, vol 15, s 165-188.

Storrie, D (1993), *The Anatomy of a Large Swedish Plant Closure*, Ekonomiska Studier 38, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.