

Strukturuomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv

**KENT ELIAS-
SON, PÄR HANS-
SON, ISMAIL
OURAICH OCH
ULF TYNELIUS**

Kent Eliasson är fil dr i nationalekonomi och verksam vid Umeå universitet och Tillväxtanalys. kent.eliasson@tillvaxtanalys.se

Pär Hansson är professor i internationell ekonomi och verksam vid Örebro universitet och Tillväxtanalys. par.hansson@oru.se

Ismail Ouraich är fil dr i jordbruksekonomi och analytiker på Tillväxtanalys. ismail.ouraich@tillvaxtanalys.se

Ulf Tynelius är analytiker på Tillväxtanalys. ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se

De tolkningar och slutsatser som framförs i uppsatsen är författarnas egna och överensstämmer inte nödvändigtvis med Tillväxtanalys uppsatser.

Under efterkrigstiden har den svenska ekonomin genomgått en betydande strukturuomvandling. Den har bidragit till en ansevärd tillväxt i BNP per capita, men har också inneburit kostnader för de individer som på grund av dessa omställningar har blivit av med sina jobb. I denna artikel beskrivs den strukturuomvandling som skett framför allt sedan 1990-talet och vilka kostnader denna har inneburit på individnivå. Slutligen diskuteras om det omställningssystem som finns för att hantera dessa kostnader är ändamålsenligt.

Som många andra utvecklade länder har Sverige upplevt att BNP per capita under efterkrigstiden har vuxit nästan oavbrutet. Detta framgår av figur 1.

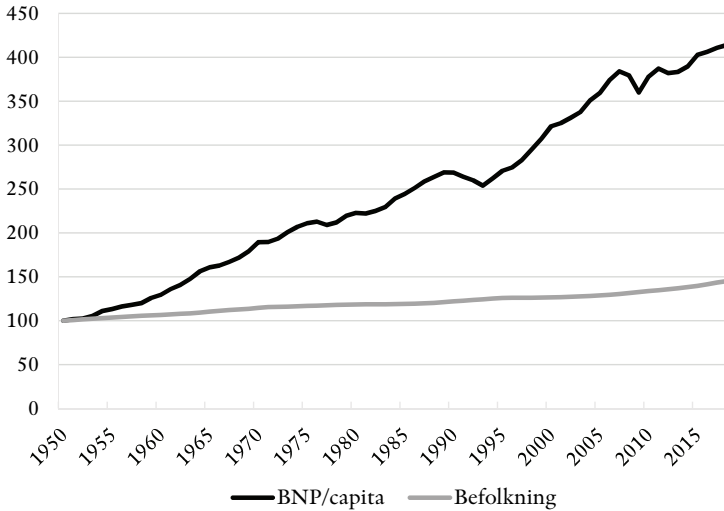
BNP per capita är mer än fyra gånger större år 2018 än den var år 1950. Två betydande hack i kurvan kan emellertid observeras, dels under 1990-talskrisen i början av 1990-talet, dels under finanskrisen 2008/09 och i efterdyningarna av denna i början på 2010-talet. Under perioden har tillväxttakten varierat över tid och det har också förekommit skillnader i tillväxt mellan Sverige och andra OECD länder, vilket framgår av tabell 1.

Till att börja med noterar vi att tillväxten är särskilt hög mellan 1950 och 1970 och det gäller såväl i Sverige som OECD som helhet. I OECD faller tillväxten successivt i de två nästkommande perioderna¹ och i Sverige är den i jämförelse med andra OECD länder anmärkningsvärt låg mellan 1970 och 1990.² Däremot uppvisar Sverige, trots både 1990-tals kris (1992–93) och finanskris (2008–09), en förhållandevis bra utveckling under den senaste perioden mellan 1990 och 2018.

En starkt bidragande orsak till ekonomisk tillväxt är den ständigt pågående strukturuomvandlingen. Samtidigt som vissa jobb försvinner skapas

¹ Gordon (2016) hävdar i sin aktningvärda bok – som visserligen behandlar den amerikanska ekonomin men hans slutsatser gäller sannolikt även för den svenska – att den lägre tillväxten sedan 1970-talet beror på att vi på senare tid upplevt avsevärt färre banbrytande innovationer jämfört med tiden mellan 1870 och 1970. Som exempel på revolutionerande framsteg under denna period nämner han elektrifieringen, förbränningsmotorn, rinnande vatten och centralvärme samt utrustning för kommunikation och underhållning, som telefon, radio och TV. Trots det stora genomslaget för informations- och kommunikationsteknologin (IKT) på 1990-talet verkar detta inte ha gjort några avgörande avtryck i tillväxtstatistiken. En mer positiv syn på IKT:s betydelse för tillväxten och en mer optimistisk syn på den framtida teknologiska utvecklingen representeras av Brynjolfsson och McAfee (2014). De menar att takten i den tekniska utvecklingen fortsättningsvis kommer att vara hög och inte minst utvecklingen inom området artificiell intelligens (AI) kommer att öppna upp stora möjligheter i många branscher.

² I Sverige förekom under början av 1990-talet en livlig debatt om huruvida Sverige hade problem med tillväxten och om så var fallet vad som kunde ligga bakom dessa. Se Hansson och Henrekson (1991) och Korpi (1992).



Figur 1
BNP per capita och
befolkning i Sverige
1950–2018. Index
1950 = 100

Anm: BNP är i svenska kronor och 2015 års priser.

Källa: SCB Nationalräkenskaperna och Maddison Project Database 2020.

	1950–70	1970–90	1990–2018
Sverige	3,17	1,63	1,73
OECD	3,61	2,52	1,53
Differens	-0,44	-0,89	0,20

Tabell 1
Genomsnittlig årlig
tillväxt i BNP per
capita i Sverige och
inom OECD under
olika tidsperioder
mellan 1950 och
2018. Procent

Anm: I OECD inkluderar vi, förutom Sverige, följande länder: Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Irland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland, USA och Österrike.

Källa: Maddison Project Database 2020.

nya jobb i andra branscher, i andra företag i samma bransch eller t o m i samma företag. Detta är en omvandlingsprocess som leder till ökad produktivitet. Baksidan med denna strukturomvandling är dock att den kan medföra stora individuella kostnader för de som drabbas av de neddragningar och nedläggningar som denna resulterar i.

Hur har strukturomvandlingen i svenskt näringsliv sett ut under efterkrigstiden och särskilt under de senaste 30 åren? Hur påverkas de som drabbas av friställningar i samband med strukturomvandlingen? I vilken utsträckning hittar de ett nytt jobb och vad blir effekterna på deras arbetsinkomster efter friställning? För att hantera de problem som uppkommer i samband med strukturomvandlingen finns ett omställningssystem som har till uppgift att stödja de friställda. Hur har det svenska omställningssystemet förändrats över tid? Under långa perioder har det varit ett system

som syftat till att lindra kostnaderna samtidigt som det bejakat strukturomvandlingen. Finns det tecken på att detta håller på att förändras?

1. Strukturomvandling i svenskt näringsliv i ett längre perspektiv

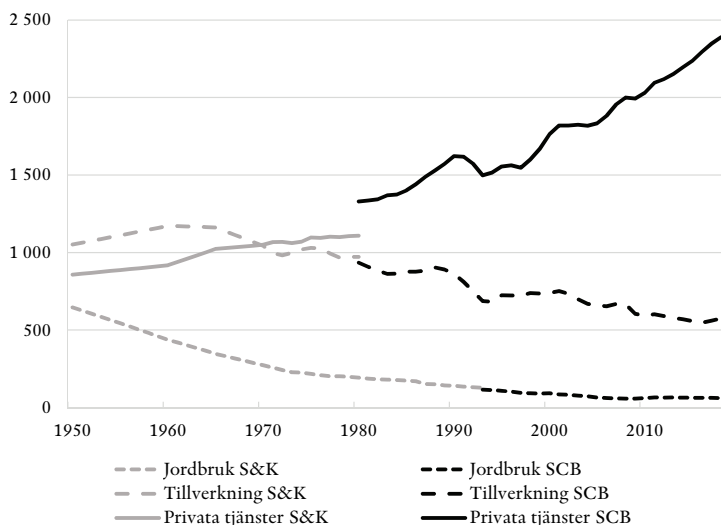
För att belysa hur näringsstrukturen i den svenska ekonomin har förändrats börjar vi med att kort beskriva hur fördelningen av sysselsättningen mellan jordbruk, industri och tjänster har utvecklats. Eftersom svensk ekonomi sedan länge varit starkt beroende av utrikeshandel fokuserar vi sedan på de delar av näringslivet som är exponerade för internationell handel: tillverkningsindustri och exponerad tjänstesektor. Hur dessa sektorer har utvecklats på senare tid och hur de är lokaliserade regionalt menar vi kan förklara varför strukturomvandlingens kostnader har varit högre för vissa individer och varför vissa regioner har drabbats hårdare än andra.

Under den första hälften av 1900-talet sker en överföring av arbetskraft från jordbruket till framför allt industrin, men också till tjänstesektorn. Sysselsättningen inom industrin fortsätter att öka fram till början av 1960-talet, då den når sin kulmen med knappt 1,2 miljoner sysselsatta (se figur 2). Sysselsättningen inom industrin har sedan dess minskat trendmässigt. Jordbruket fortsätter att minska även efter 1950 och sysselsätter år 2018 endast 60 000 individer. I tjänstesektorn däremot observerar vi en kraftig ökning av sysselsättningen, i synnerhet efter millennieskiftet, då denna ökar med över 600 000 anställda.

Inom tillverkningsindustrin förändras branschstrukturen successivt genom att sysselsättningen i branscher med hög andel mindre kvalificerad arbetskraft, som textilindustrin och traditionella realkapitalintensiva basindustrier baserade på skog och malm, minskar. Sysselsättningen i mer humankapitalintensiva branscher, å andra sidan, som telekom och läkemedelsindustri, ökar (Hansson och Lundberg 1995, kap 3).

Nedgången i antalet anställda i tillverkningsindustrin är ett resultat av olika former av omvandlingstryck som exempelvis globalisering, automatisering och digitalisering. Det omvandlingstryck som uppkommit genom den tilltagande internationella konkurrensen har lett till strukturella förändringar också inom branscher där mindre produktiva företag slagits ut medan mer produktiva företag, genom bl a förbättrade möjligheter att sälja på utländska marknader, har ökat sin export (Melitz 2003; Greenaway m fl 2006).

Samtidigt som det totala antalet anställda minskar i svensk tillverkningsindustri blir sammansättningen av de kvarvarande anställda mer kvalificerad. Det sker en gradvis förskjutning mot att andelen anställda med enbart förgymnasial utbildning eller kortare gymnasial utbildning minskar, medan andelen med eftergymnasial utbildning ökar (Industrins ekonomiska råd 2017). Detta har i sin tur bidragit positivt till produktivitetens utvecklingen inom tillverkningsindustrin.



Figur 2
Strukturomvandling i Sverige, total sysselsättning (tusen-tal) efter sektor 1950–2018

Anm: Tjänster definieras fr o m 1980 som branscherna SNI 2007 45–98.

Källa: Schön och Krantz (S&K) (2012) och SCB Nationalräkenskaperna.

Tillverkning och exponerad tjänstesektor

Inom tjänstesektorn är det framför allt de delar som är exponerade för internationell handel (exponerad tjänstesektor, *tradable services*) där sysselsättningstillväxten har varit särskilt omfattande.³ I den exponerade tjänstesektorn ingår i betydande omfattning kvalificerad konsultverksamhet, exempelvis inom teknik och data. Det rör sig alltså om verksamheter med stor andel högutbildade. Utvecklingen illustreras och kontrasteras med utvecklingen i tillverkningsindustrin i figur 3.

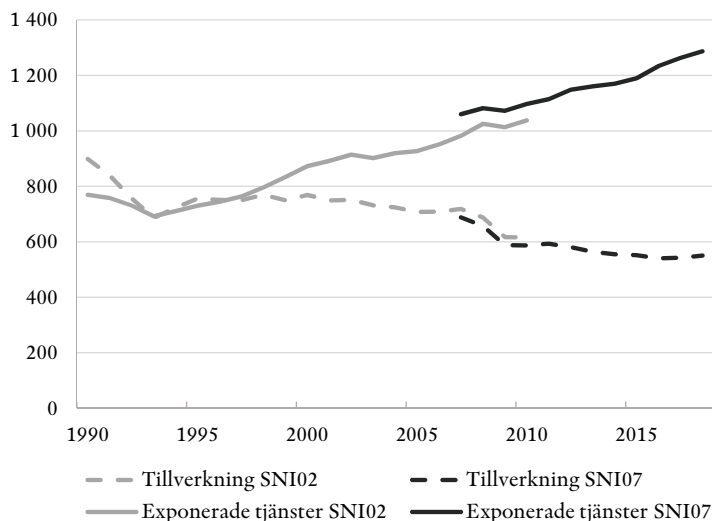
Noterbart är att i mitten av 1990-talet var antalet anställda i tillverkningsindustrin och den exponerade tjänstesektorn i stort sett detsamma, omkring 750 000. År 2018 är sysselsättningen i den exponerade tjänstesektorn mer än dubbelt så stor; nästan 1,3 miljoner i exponerad tjänstesektor och 550 000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

En annan intressant observation är att den exponerade tjänstesektorn är särskilt koncentrerad till stora regioner, där också andelen högutbildade är större.⁴ Detta framgår av figur 4. I det avseendet skiljer sig den exponerade tjänstesektorn från tillverkningsindustrin, där vi inte kan observera något motsvarande samband mellan andelen sysselsatta och storleken på regionen (och därmed inte heller mellan tillverkningsindustrins syssel-

³ Eliasson m fl (2012) innehåller en utförlig diskussion om hur branscher som är exponerade för internationell handel kan identifieras och vad som kännetecknar den exponerade tjänstesektorn.

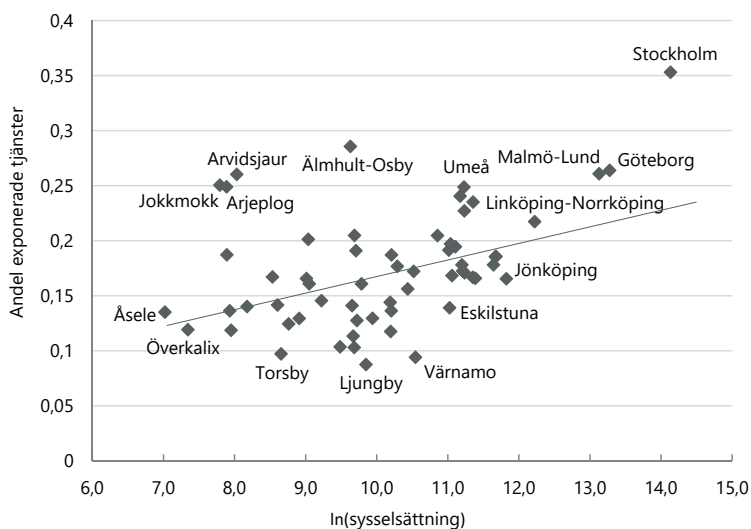
⁴ Korrelationen mellan regioners storlek (mätt med antal sysselsatta) och andelen sysselsatta med lång eftergymnasial utbildning (tre år eller mer) är 0,85. Se Tillväxtnalys (2020d).

Figur 3
 Sysselsatta i tillverkning och exponerad tjänstesektor (tusen-tal). 1990–2018



Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

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

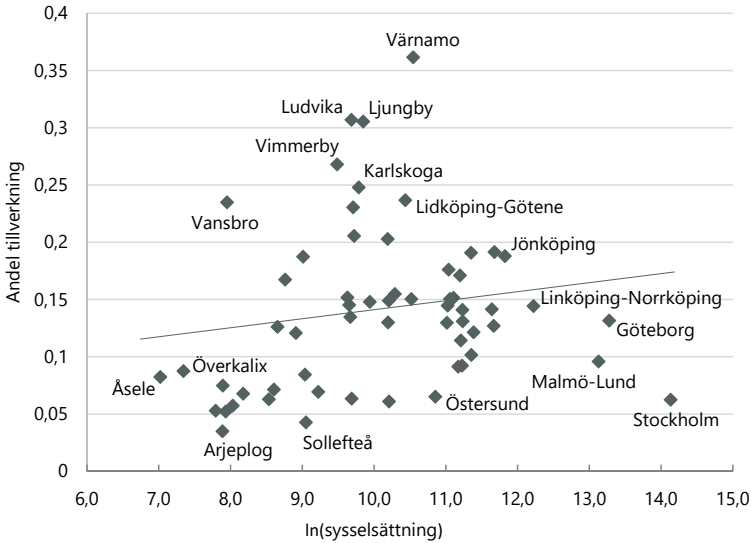


Anm: Regressionslinjens lutning i figuren är signifikant på 1%-nivån och korrelationen mellan $\ln(\text{sysselsättning})$ och andel sysselsatta i exponerade tjänster är 0,43.

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

sättningsandel och andelen kvalificerad arbetskraft). Detta är uppenbart i figur 5.

Att andelen sysselsatta i den exponerade tjänstesektorn är hög i stora regioner beror på att verksamheter i dessa regioner kan dra nytta av agglomerationsfördelar (Duranton och Puga 2004). Stora regioner kan tillhandahålla ett mer varierat utbud på kvalificerade tjänster eftersom det finns



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

Ann: Regressionslinjens lutning i figuren är inte signifikant och korrelationen mellan $\ln(\text{sysselsättning})$ och andel sysselsatta i tillverkning är 0,17.

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

många företag där som efterfrågar sådana tjänster (delning). I stora regioner ökar sannolikheten, särskilt för kvalificerad arbetskraft, att hitta ett jobb som motsvarar deras speciella kompetens (matchning). En större närhet mellan individer och företag underlättar kunskapsspridning mellan dessa (lärande). Agglomerationseffekter torde därför också vara en starkt bidragande orsak till att andelen högutbildade är särskilt stor i större regioner.

I takt med att sysselsättningen i den exponerade tjänstesektorn har ökat, men minskat i tillverkningsindustrin, har man inom ramen för ett globalt värdekedjeperspektiv kunnat konstatera att aktiviteter före produktion (FoU och design), aktiviteter efter produktion (marknadsföring och distribution) samt management på senare tid har ökat sina andelar av förädlingsvärdet i Sverige, medan själva tillverkningens andel har minskat (Eliasson m fl 2021). Detta kan förklaras av att mindre kvalificerad produktion antingen flyttats ut till låginkomstländer eller automatiserats och kommit att utföras av robotar. Regionalt visar det sig att i Sverige är de stora städerna funktionellt specialiserade på aktiviteterna före och efter produktion samt management. Däremot är mindre regioner funktionellt specialiserade på tillverkning. Detta är en förklaring till varför sysselsättningstillväxten har varit klart snabbare i de stora städerna än i andra regioner i Sverige (Tillväxtanalys 2020a).⁵

⁵ I storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) var den årliga sysselsättningstillväxten mellan 1997 och 2017 nästan två procent, i regionala centra drygt en procent och i övriga regioner knappt 0,4 procent. Regionala centra är lokala arbetsmarknadsregioner med en befolkning på mellan 100 000 och 300 000 invånare.

2. Friställningar, återanställningar och effekter på löneinkomster vid uppsägningar

Definition av friställningar

När vi talar om friställningar menar vi ofrivilliga jobbseparationer som uppstår som ett resultat av exempelvis strukturella förändringar. Det är viktigt, men i praktiken svårt, att kunna skilja dessa från frivilliga jobbseparationer som förekommer när individer självmant byter jobb.

För att empiriskt identifiera friställningar kan man använda sig av länkade företags- och individdata som baseras på administrativa register. Med hjälp av denna typ av data definierar vi friställda som de sysselsatta som har försvunnit från ett arbetsställe mellan år t och år $t-1$ samtidigt som arbetsstället i fråga har: (i) upplevt en absolut minskning med minst fem sysselsatta och en relativ minskning av sysselsättningen med minst 30 procent mellan $t-1$ och t (*massuppsägning*) eller (ii) att arbetsstället helt har försvunnit mellan $t-1$ och t (*nedläggning*). Dessa två kategorier slås sedan samman till en gemensam kategori, friställningar, som hänförs till år t .⁶

Risken att bli friställd och möjligheterna att hitta nytt jobb

Från tidigare studier, där man skattat sannolikheten för friställning mellan tidpunkten $t-1$ och t i en modell som kontrollerar för individ- och arbetsställeskarakteristika, går det att observera vissa mönster (Tillväxtanalys 2013, 2020b; Eliasson och Hansson 2016). Vi ser där att yngre har större risk att bli uppsagda än äldre och mer erfaren personal. Detsamma gäller för utlandsfödda, särskilt personer födda utanför Norden, och för personer med kortare utbildning. Det tycks vidare vara så att anställda vid små arbetsställen och i storstadsregioner löper högre risk att bli uppsagda. Motsvarande gäller för anställda i tjänstebranscher som är exponerade för internationell handel jämfört med anställda i icke-exponerade tjänstebranscher och i tillverkningsindustrin. Slutligen finns också en skillnad mellan män och kvinnor, där män generellt tenderar att bli uppsagda i större omfattning än kvinnor.

Mot bakgrund av de stora strukturella förändringar som skett i Sverige är det inte särskilt förvånande att individer i relativt stor omfattning blir friställda som en konsekvens av dessa. Av stor betydelse är då att de som friställs tämligen snabbt kan hitta ett nytt och likvärdigt jobb.

När det gäller faktorer som påverkar chanserna att få ett nytt jobb verkar kön, ålder, utbildning och erfarenhet spela roll. Sannolikheten att män inom ett år återanställs i ett nytt jobb är högre än för kvinnor. En yngre friställd person har generellt lättare att hitta ett nytt arbete än en äldre. Personer med högre utbildning har större möjligheter att få ett nytt jobb, liksom personer med arbetslivserfarenhet. Sannolikheten att hitta ett nytt jobb är också högre i stora regioner.⁷

⁶ Denna definition av friställda gäller för Tillväxtanalys (2013) och Eliasson och Hansson (2016).

⁷ Även resultaten avseende återanställningssannolikheter för olika grupper är från Tillväxtanalys (2013, 2020b) och Eliasson och Hansson (2016).

De återanställdas geografi

Att sysselsättningen i tillverkningsindustrin på senare år har minskat kraftigt samtidigt som det skett en betydande ökning av sysselsättningen i den exponerade tjänstesektorn har inneburit att det varit svårare att hitta ett nytt jobb – återanställningssannolikheten är lägre – för de som friställs från tillverkningsindustrin än för de som friställs från såväl den exponerade som den icke-exponerade tjänstesektorn (Eliasson och Hansson 2016).

Vi noterade också inledningsvis att den exponerade tjänstesektorn tenderar att vara lokaliserad till de stora arbetsmarknadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, medan tillverkningsindustrin i högre grad är förlagd till mindre och mer perifera arbetsmarknadsregioner. Det gör att man skulle kunna förvänta sig att mindre arbetsmarknadsregioner har svårare att hantera friställningar än de stora städerna. Det visar sig också att andelen som hittar ett nytt jobb inom samma arbetsmarknadsregion är signifikant högre i Stockholm, Göteborg och Malmö än i andra arbetsmarknadsregioner (Nyström 2018). De lokala arbetsmarknadsregioner, där friställda verkar ha svårast att finna ett nytt arbete i samma region som man blivit uppsagd från, är företrädesvis mindre, och perifert belägna, regioner. Det är också bland dessa regioner som andelen av de friställda som får ett nytt arbete i andra regioner är som störst (Tillväxtanalys 2020b).

Inkomstförluster i samband med friställningar

Ett sätt att kvantifiera hur stora kostnader de friställda drabbas av är att försöka skatta hur stora inkomstförlusterna är i förhållande till en kontrollgrupp som inte har blivit uppsagd. Med kontrollgruppen avser man således att försöka fånga den löneutveckling som de friställda skulle haft om de haft jobbet kvar. Tillväxtanalys (2013) och Eliasson och Hansson (2016) har i två studier skattat sådana löneinkomstförluster för olika grupper av friställda. Den förra analyserar friställningar under 1990-talskrisen (1992–93) och finanskrisen (2008–09) och den senare studien friställningar som sker under perioden 2000–05. I tabell 2 redovisas resultaten från dessa studier.⁸

Mot bakgrund av den sysselsättningsutveckling som vi kunnat observera i tillverkningsindustrin sedan 1990-talet är det inte överraskande att friställda från tillverkningsindustrin upplevt de största löneinkomstförlusterna. Särskilt stora har de varit i samband med friställningar under 1990-talskrisen och finanskrisen. I tabell 2 ser vi att inkomststappen två år efter friställningar från tillverkningsindustrin under 1990-talskrisen var i genomsnitt över 20 procent och under finanskrisen knappt 15 procent. Detta kan jämföras med en inkomstförlust på inte fullt tio procent i $t+2$ vid friställningar från tillverkningsindustrin under perioden 2000–05.

Det är därför kanske inte särskilt förvånande, vilket framgår av tabell 2, att kvinnor, som i klart mindre utsträckning än män arbetar i tillverk-

⁸ De skattade inkomstförlusterna i dessa överensstämmer tämligen väl med de som presenteras i Eliasson och Storrie (2006), som är en banbrytande studie baserad på friställningar på grund av nedläggningar i svenskt näringsliv 1987.

Tabell 2
Skattade genomsnittliga årliga effekter av friställningar på årsbruttolön, t till $t+2$.
Procent

	1992–93	2008–09	2000–05
Tillverkning	-21,0	-14,2	-9,1
Exponerad tjänstesektor			-6,1
Icke-exponerad tjänstesektor			-5,1
Män	-14,0	-10,2	
Kvinnor	-7,8	-7,2	
Storstadsregioner	-8,7	-6,7	
Regionala centra söder	-13,4	-10,5	
Regionala centra norr	-11,9	-10,3	
Mindre regioner söder	-15,2	-14,9	
Mindre regioner norr	-13,4	-12,7	

Ann: Enligt den använda definitionen anses friställningarna ha inträffat någon gång under år t . Alla estimat i tabellen är signifikanta på 5%-nivån.

Källa: Tillväxtanalys (2013) och Eliasson och Hansson (2016).

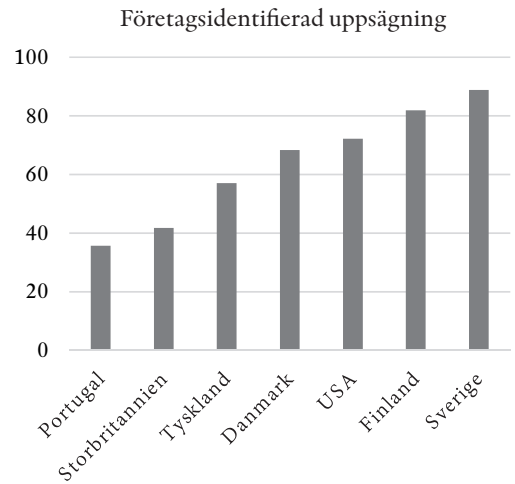
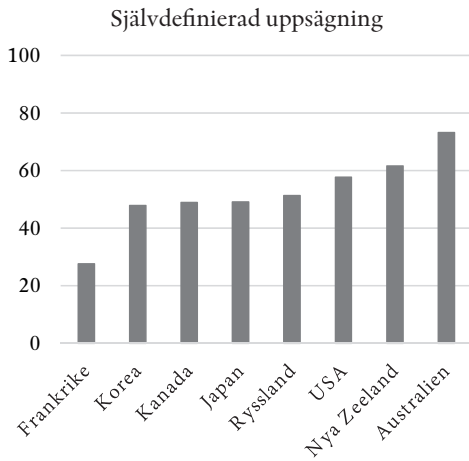
ningsindustrin, är mindre drabbade. Likaså kan man se i tabell 2 att friställda i mindre regioner, där tillverkningsindustrin spelar en större roll, har större inkomstförluster än de som friställts i storstadsregionerna, där tillverkningsindustrin har mindre betydelse. Dessutom verkar det som om de negativa effekterna på bruttolönerna är mer långvariga i mindre regioner än vad som är fallet i större. De friställdas löneförlust i större regioner verkar kunna hämtas hem efter några år, medan det är avsevärt svårare för friställda att ta igen en löneförlust i en mindre region (Tillväxtanalys 2013, tabell 7).

I övrigt kan konstateras att i samband med båda kriserna är löneförlusterna vid friställningar generellt betydande under det första året $t+1$ för de som förlorar jobbet jämfört med de som inte blir uppsagda (omkring 11 procent). Erfarenheterna från 1990-talskrisen tyder vidare på att det finns mycket bestående löneförluster till följd av friställning, förluster som är skönjbara mer än tio år efter friställning (Tillväxtanalys 2013, figur 3).

Förutom skillnader mellan kvinnor och män verkar det också finnas stora skillnader i löneförluster mellan andra grupper. Äldre personer, sådana som har kortare utbildning och de som arbetar på mindre arbetsställen uppvisar relativt stora, och förhållandevis varaktiga, löneförluster (Tillväxtanalys 2013, tabell 3, 4 och 6).

Återanställningar i ett internationellt perspektiv

Av intresse är också att veta hur strukturomvandlingens kostnader och återanställningsgraden skiljer sig mellan länder. Det säger något om hur väl arbetsmarknaden och omställningssystemet fungerar i olika länder. I



Anm: Företagsidentifierade uppsägningar baseras på länkade individ- och företagsdata och omfattar anställningar som upphör i samband med att företag genomför stora neddragningar av andelen sysselsatta (minst 30 procent) eller helt lägger ner verksamheten. Självdefinierade uppsägningar utgår från intervju- eller enkätundersökningar där individen själv rapporterat att orsaken till att en anställning upphört är uppsägning. Beräkningarna för Sverige har utförts av Tillväxtanalys.

Källa: OECD (2013).

Figur 6

Andel uppsagda som återanställs inom ett år efter friställning i ett antal OECD länder 2000–08. Procent

OECD (2013) gjordes en jämförelse av återanställningsgraden efter friställningar i ett antal OECD länder och resultatet av denna presenteras i figur 6.

Av denna framgår att Sverige står sig bra i förhållande till andra OECD länder. För perioden 2000–08 visar sig Sverige ha den högsta återanställningsgraden, där 89 procent av de friställda lyckas hitta ett nytt jobb redan inom ett år. En tolkning av detta skulle kunna vara att Sverige har ett förhållandevis effektivt system för omställning.

Vi övergår nu till att diskutera hur det svenska omställningssystemet är uppbyggt och i vilken riktning omställningspolitiken kan tänkas utvecklas i framtiden.

3. Omställningspolitik i Sverige: i går, i dag och i morgon

Omställningspolitiken i Sverige – en kort historik

En viktig utgångspunkt för att förstå den svenska modellen att hantera omställning är den solidariska lönepolitiken från 1950- och 1960-talen.⁹ Grundtanken var att lönesättningen i näringslivet skulle samordnas inom och mellan branscher. Anställda skulle få lika lön för lika arbete oberoende

⁹ För en utförligare diskussion om de frågor som behandlas i avsnitt 3, se Tillväxtanalys (2020c). Där jämförs också det svenska omställningssystemet med motsvarande system i andra länder i Europa.

av i vilket företag eller bransch de arbetade. Den solidariska lönepolitiken formades i hög grad utifrån fackliga krav på rättvisa löner (Erixon 2018). Men den var också konstruerad för att påskynda en strukturomvandling i ekonomin. Företag som inte kunde hålla den överenskomna lönenivån slogs ut. Samtidigt gynnades företag med hög produktivitet eftersom deras teoretiska marknadslöner hade varit högre än den solidariska lönen som var satt utifrån den genomsnittliga konkurrenskraften inom industrin. På så sätt drev den solidariska lönepolitiken på strukturomvandlingen i ekonomin genom att skapa ett omvandlingstryck på mindre produktiva företag.

Hög rörlighet på arbetsmarknaden, såväl geografiskt som mellan låg- och högproduktiva företag, var en viktig beståndsdel i modellen. Genom att mindre produktiva företag tvingades rationalisera sin verksamhet, eller lägga ner, kunde arbetskraft överföras till mer produktiva delar av ekonomin vilket förmodligen bidrog till att öka Sveriges ekonomiska tillväxt. 1950- och 1960-talen var för övrigt en period då den svenska ekonomin gick på högvarv med en stark efterfrågan på arbetskraft. Det gjorde att tillväxten under denna period var ovanligt hög, vilket framgick av tabell 1, och arbetslösheten var betydligt lägre än i dag.¹⁰

Samtidigt förutsatte den omfattande strukturomvandlingen att det fanns ett trygghetssystem som möjliggjorde att de som blev av med jobbet kunde upprätthålla sin inkomstnivå och få stöd att hitta ett nytt jobb. Behovet av ett trygghetssystem ansågs viktigt utifrån två perspektiv. Dels för att skapa legitimitet för systemet; att lämna arbetslösa utan stöd skulle göra det svårt att motivera dess berättigande. Dels utifrån att arbetslöshet utan inkomststöd skulle kunna innebära att den totala konsumtionen i ekonomin minskade och leda till att mindre lågkonjunkturer förvärras och fördjupas.

Under 1970-talet drabbades den svenska ekonomin av ett antal ekonomiska kriser. Konkurrensen från låglöneländer medförde att de svenska textil-, varvs-, gruv- och stålindustrierna hamnade i en allvarlig kris med betydande lönsamhetsproblem. Trycket var stort på att staten skulle ingripa. Som ett sätt att överbrygga det som uppfattades som en tillfällig konjunkturedgång pumpade staten in betydande subventioner i krisande företag. Dessutom tvingades man också så småningom att ta över ägandet i ett antal av dessa företag. Problemet var att vändningen i de krisande företagen aldrig kom. Det rörde sig inte enbart om en konjunkturedgång, som man inledningsvis hade trott, utan om en strukturell kris.¹¹ Kostnaderna för

¹⁰ Arbetslösheten mellan 1950 och 1970 var i genomsnitt 2,0 procent, vilket ska jämföras med genomsnittet för 2010-talet som har varit 7,6 procent.

¹¹ Både när det gällde varvs- och stålindustrierna rörde det sig om konkurrens från moderna anläggningar i Japan och Sydkorea där lönenivåerna var betydligt lägre än i Sverige (Åsbrink 2019, s 344–347 och s 350–352). Carlsson m fl (1981) innehåller en utförlig beskrivning av krisens förlopp och återverkningar samt en analys av industristödspolitikens omfattning och konsekvenser. Även Hansson och Lundberg (1995, s 163–170) diskuterar industristödspolitik och lärdomar av denna. De framhåller bl a att industristöd till krisbranscher inte var en unik svensk företeelse under denna period, men att kostnaderna för de svenska stöden internationellt sett var särskilt höga.

krisinsatserna sköt i höjden och staten såg sig senare också tvungen att lägga ner huvuddelen av de statsägda företagen. Ett exempel är Öresundsvarvet i Landskrona som Svenska varv AB förvärvade 1977 och som lades ned 1983. Nedläggningen drabbade uppemot 3 000 anställda.

I efterhand kan det givetvis diskuteras om det hade varit bättre om man i samband med strukturkriserna i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet i stället för att försöka bromsa upp strukturuomvandlingen hade underlättat den; om de stora summor som lades ut för att ”bevara jobben” snarare hade använts till att stödja de personer som drabbats, exempelvis genom utbildningsinsatser, bidrag till att byta arbete och bostadsort eller väl tilltagna avgångsvederlag. I sammanhanget kan vi konstatera i tabell 1 att tillväxten i Sverige under denna period är mycket låg, men det gäller också för arbetslösheten.¹²

I mitten av 1980-talet skedde därför en omprövning av politiken. Stöden framstod som dyra och ineffektiva. Det blev även tydligt att staten hade begränsade förutsättningar att förutse den framtida teknikutvecklingen och vilka företag som hade långsiktig överlevnadsförmåga. Från statens sida betonade man nu i stället att bedömningen av företagets marknadsförutsättningar görs bäst av företagen själva och att näringspolitikens uppgift bör inriktas på att främja förutsättningarna för näringslivets förnyelse. Näringspolitikens fokus förflyttades på så sätt från stöd till krisande företag till en mer framåtsyftande politik som bejakade förnyelse. Det innebar också en tydligare uppdelning mellan närings- och arbetsmarknadspolitiken. Kortsiktiga och direkta åtgärder i samband med företagskriser skulle vara arbetsmarknadspolitiken område, medan mer långsiktiga och tillväxtorienterade åtgärder skulle vara näringspolitikens område.

Under inledningen av 2000-talet blir statens roll i samband med omställningar än mer nedtonad genom att man lyckas få allt fler av arbetsmarknadens parter att ta på sig ett större ansvar för omställningsstöd till de individer som drabbas av friställningar. År 2004 tecknades ett omställningsavtal mellan Svenskt Näringsliv och LO. Det innebar att hela LO-kollektivet nu täcktes av omställningsstöd i samband med varsel om uppsägning. Genom att parterna tog ett större ansvar för omställningsstöd kunde statens insatser reduceras och dess arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktas mot i första hand de svagaste.

Är vi på väg mot en ny omsvängning?

Som vi redan sett har staten från 1980-talet antagit en mer tillbakadragen roll i samband med större företagskriser och uppsägningar. En stor anledning till det var de dyrköpta erfarenheterna från tidigare statliga ingripanden vars resultat i många fall varit nedslående. Frågan är om vi kan skönja en

¹² Arbetslösheten mellan 1970 och 1990 var i genomsnitt 2,9 procent och det är först i samband med 1990-talskrisen som den stiger kraftigt och t o m överstiger dagens nivåer.

ny omsvängning av omställningspolitiken under inledningen av 2020-talet. Efter att coronapandemin hade slagit till beslutades nämligen under våren 2020 om ett stöd till korttidsarbete, dvs att staten ger ekonomiskt stöd så att personal kan gå ner i tid i stället för att bli uppsagda. Enligt bestämmelserna kan företag nu när som helst ansöka om detta stöd hos Tillväxtverket oberoende av konjunkturläge och utan att regeringen särskilt måste aktivera systemet.¹³

Motivet för införandet är att ett antal länder som har betydelse för svensk industri och konkurrenskraft har permanenta stöd till korttidsarbete och därmed kommer likvärdiga villkor att gälla för svenska företag som för företagen i jämförelseländerna. En kritik som har riktats mot detta stöd är att det skapar inlåsnings effekter och förhalar strukturomvandling (Tillväxtanalys 2018). Införandet av korttidsarbete verkar alltså gå på tvärs mot den omställningspolitik som rått sedan kursändringen i mitten av 1980-talet.

Det bör noteras att kritiken inte gäller att stödet till korttidsarbete, tillfälligt under coronapandemin, har gjorts mer generöst. Under den rådande krisen har detta sannolikt varit befogat. Däremot kan man vara bekymrad för den risk som långvariga stöd, som det permanenta stödet till korttidsarbete, kan innebära om exempelvis pandemin medför bestående förskjutningar i hushållens och företagets efterfrågan. Vid ett sådant scenario skulle detta stöd kunna få till följd att verksamheter som inte är långsiktigt livskraftiga hålls under armarna.

4. Avslutande kommentarer

Strukturomvandlingen i svenskt näringsliv inom de delar som är exponerade för internationell handel har inneburit en förskjutning av sysselsättningen från tillverkningsindustrin till exponerade tjänster. Andelen högt utbildade är klart högre i exponerade tjänster och dessa verksamheter är framför allt koncentrerade till de stora städerna, där man kan dra fördel av den täthet som råder i sådana regioner.

En under lång tid trendmässigt fallande sysselsättning i tillverkning kan utgöra en förklaring till varför inkomstförlusterna i samband med friställning är högre för män än för kvinnor. Andelen män som arbetar i tillverkning är avsevärt högre än andelen kvinnor och många friställda män har haft svårt att hitta ett nytt jobb i tillverkning. Att tvingas byta bransch eller yrke för att få ett nytt arbete är ofta förenat med en depreciering av det humankapital som man skaffat sig i den tidigare anställningen. Samma skäl är sannolikt också orsaken till varför inkomstförlusterna är större för friställda i små perifera regioner, där tillverkning ofta dominerar, jämfört med

¹³ I det avseendet skiljer sig detta permanenta stöd från det stöd till korttidsarbete som infördes redan 2014 och som grundade sig på erfarenheterna från finanskrisen 2008/09. Det senare är ett *temporärt* stöd som syftar till att stödja sysselsättningen och dämpa arbetslösheten i synnerligen djupa lågkonjunkturer. Det är ett stöd som hittills aldrig kommit till användning.

för friställda i stora tätbefolkade regioner. Generellt är återanställningssannolikheten lägre i mindre regioner.

Det svenska omställningssystemet, som i flera avseenden syftar till att förbättra de friställdas anställningsbarhet exempelvis genom vidareutbildningsinsatser, och som bygger på partsgemensamma lösningar, verkar fungera förhållandevis väl. I jämförelse med ett antal andra OECD länder är andelen friställda som hittar ett nytt jobb inom ett år efter friställning högst i Sverige.

Ett nytt och tveksamt inslag i den svenska omställningspolitiken är det permanenta stödet till korttidsarbete som kan ansökas om oberoende av konjunkturläge och som infördes i början av april 2020. En sådan åtgärd riskerar att hålla liv i verksamheter och låsa in resurser i aktiviteter som inte är livskraftiga på lång sikt. Stödet kan därmed medverka till att bromsa upp en fortsatt strukturomvandling av det slag som bidragit till den kraftiga ökning i BNP per capita som vi observerat i Sverige sedan 1950.

Brynjolfsson, E och A McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, WW Norton, New York.

Carlsson, B, F Bergholm och T Lindberg (1981), "Industristödspolitik och dess inverkan på samhällsekonomin", IUI Working Paper 39, Stockholm.

Duranton, G och D Puga (2004), "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies", i Henderson, V och J Thisse (red), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol 4, Elsevier, Amsterdam.

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 4, s 831–856.

Eliasson K och P Hansson (2016), "Are Workers More Vulnerable in Tradable Industries?", *Review of World Economics*, vol 2, s 283–320.

Eliasson, K, P Hansson och M Lindvert (2012), "Jobs and Exposure to International Trade within the Service Sector in Sweden", *The World Economy*, vol 5, s 578–608.

Eliasson, K, P Hansson och M Lindvert (2021), "Funktionell specialisering inom multinationella företag i svenskt näringsliv", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, vol 1, s 28–42.

Erixon, L (2018) "Den solidariska lönepolitikens betydelse för strukturomvandlingen och tillväxten i dagens Sverige – teorier och belysningar", i Johansson, T (red), *Lönebildning bortom NAIRU*, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.

Gordon, R (2016), *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Princeton.

Greenaway, D, J Gullstrand och R Kneller (2006), "Surviving Globalisation", *Journal of International Economics*, vol 2, s 264–277.

Hansson, P och M Henrekson (1991), "Den svenska tillväxten – blir vi omsprungna eller bara upphunna?", *Ekonomisk Debatt*, årg 19, vol 3, s 261–266.

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

Industrins ekonomiska råd (2017), "Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar", www.industriradet.se/ny-rapport-fran-industrins-ekonomiska-raden-svenska-industrin-industriavtalet-och-framtida-utmaningar/.

Korpi, W (1992), *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1820–1990 i jämförande belysning*, Carlsson, Stockholm.

Melitz, M (2003), "The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, vol 6, s 1695–1725.

Nyström, K (2018), "Regional Resilience to Displacements", *Regional Studies*, vol 1, s 4–22.

OECD (2013), "Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement", *Employment Outlook 2013*, OECD, Paris.

Schön L och O Krantz (2012), "Swedish Historical National Account 1560–2010", Table

REFERENSER

VI Employment 1850–2010, www.ekh.lu.se/en/research/economic-history-data/shna.

Tillväxtanalys (2013), "Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen", WP/PM 2013:25, Tillväxtanalys, Stockholm.

Tillväxtanalys (2018), "Remissvar på 'Ett konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete' SOU 2018:66", Tillväxtanalys, Stockholm.

Tillväxtanalys (2020a), "Effekter av direktinvesteringar i svenskt näringsliv", Rapport 2020:3, Tillväxtanalys, Stockholm.

Tillväxtanalys (2020b), "Nedläggningars och stora neddragningars effekter på bran-

scher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön", PM 2020:05, Tillväxtanalys, Stockholm.

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

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

Åsbrink, E (2019), *Gunnar Sträng*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm.