

Konjunkturrådets
rapport 2023
*Strukturuomvandling
på svensk arbetsmarknad:
konsekvenser och
policyåtgärder*

*Peter Fredriksson
Georg Graetz
Lena Hensvik
David Seim*

Konjunkturrådets rapport 2023

Konjunkturrådets
rapport 2023
*Strukturuomvandling
på svensk arbetsmarknad:
konsekvenser och
policyåtgärder*

*Peter Fredriksson
Georg Graetz
Lena Hensvik
David Seim*

sns Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i sns.

Konjunkturrådets rapport 2023
Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder
Peter Fredriksson, Georg Graetz,
Lena Hensvik och David Seim
© 2023 Författarna och sns Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-97-0

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	14
2. Struktuumvandlingens anatomi	17
3. Struktuumvandlingens konsekvenser	46
4. Policyåtgärder för att underlätta struktuumvandling	65
5. Slutord	105
Referenser	107

Utgivarens förord

I KONJUNKTURRÅDETS rapport 2023 studerar författarna den långsiktiga omvandlingen av arbetsmarknaden. Tillverkningsindustrin har under lång tid varit dominerande på svensk arbetsmarknad. Ännu i slutet av 1990-talet stod den för cirka 30 procent av den totala sysselsättningen. Därefter har den privata tjänstesektorn vuxit kraftigt, framför allt de finansiella tjänsterna.

I rapporten fokuserar författarna på hur strukturomvandlingen påverkat inkomst- och sysselsättningsutveckling för olika grupper. För många individer medför omställningen från ett arbete till ett annat inga större problem, medan den för andra kan ha stora inkomsteffekter. Författarna analyserar olika tänkbara policyåtgärder för att underlätta omvandlingsprocessen.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska leda till ökade insikter i hur arbetsmarknadens omvandling fungerar. Vi hoppas att forskarnas analys och förslag kan bidra till en bred och konstruktiv diskussion om hur omvandlingen kan förbättra produktivitet och ekonomisk tillväxt och om vilka åtgärder som kan vidtas för dem som drabbas negativt av utvecklingen.

Peter Fredriksson, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet och föreståndare för Uppsala Center for Labor Studies, har som ordförande lett arbetet i SNS Konjunkturråd 2023. Övriga ledamöter i rådet är *Georg Graetz*, docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet, *Lena Hensvik*, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, och *David Seim*, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera

och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Författarna har fått hjälp med data av *Dogan Gülümser*, *Martin Häggkvist* och *Linus Liljeberg*.

Anders Åkerman, professor i nationalekonomi vid Universitetet i Stavanger, har vid ett seminarium granskat ett utkast till rapport.

Ett rundabordssamtal har hållits med personer som är engagerade i arbetsmarknadens utveckling: *Thomas Carlén*, LO, *Fredrik Hillelson*, Novare Human Capital, *Patrick Joyce*, Almega, *Carina Lindfelt*, Svenskt Näringsliv, *Anders Ljungberg*, Arbetsförmedlingen, *Mikael Sjöberg*, TCO, och *Caroline Söder*, Trygghetsfonden TSL.

Katarina Nordblom, professor i nationalekonomi vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, har som SNS vetenskapliga råds representant i projektet följt arbetet.

Till alla uppräknade framför författarna och SNS ett stort tack.

SNS tackar också Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse för finansiellt stöd.

Stockholm i januari 2023

Ilinca Benson

vd SNS

Sammanfattning

ARBETSMARKNADEN ÄR I ständig omvandling. Internationell konkurrens och teknologisk förändring gör att arbetskraft behöver flytta från krympande verksamheter till verksamheter där produktiviteten är högre. En effektiv strukturomvandling är en förutsättning för en gynnsam produktivitetsutveckling och därmed ekonomisk tillväxt.

Strukturomvandling leder generellt sett till högre välfärd. Men den skapar också vinnare och förlorare. Den första delen av rapporten undersöker strukturomvandlingens anatomi. Vilka branscher och yrken har vuxit i Sverige? Vilka har krympt? Hur har olika grupper påverkats? Hur har löne- och inkomstspridningen förändrats? Den andra delen av rapporten handlar om policyåtgärder som kan underlätta omvandlingsprocessen, med ett särskilt fokus på åtgärder för grupper som drabbas negativt.

Under en längre tid har tillverkningsindustrins andel av total sysselsättning minskat avsevärt. Samtidigt kan vi observera motsvarande ökning av privata tjänster, särskilt finansiella tjänster. Dessa långsiktiga trender är mycket likartade i många länder. Precis som i andra OECD-länder minskar yrken som är lätta att automatisera – till exempel kontorsarbeten där utbildningskraven är förhållandevis låga och industriarbetaryrken. Vi ser tillväxt i tjänsteyrken generellt, och särskilt i yrken som kräver hög utbildning.

Den tekniska utvecklingen som kan prognostiseras framgent (till exempel den som orsakas av artificiell intelligens, AI) kommer sannolikt att slå mot något annorlunda grupper än den automatisering vi hittills har sett. Exempelvis kommer AI-teknologi antagligen att ersätta fler tjänstemannajobb, och därmed påverkas högutbildade i större utsträckning än vid tidigare teknologiskiften.

Vår bedömning är att coronakrisen i stort inte lämnat några bestående avtryck på branschstrukturen. Arbetstagare jobbar fortfarande hemifrån i större utsträckning än före pandemin, vilket har bidragit till en nedgång i transportsektorn. Näthandels omsättning har ökat, vilket har gjort att sysselsättningen i handeln minskat. Men i stort kommer sysselsättningsandelarna sannolikt att återgå till tidigare trender; totalt sett har sysselsättningen återhämtat sig snabbt efter pandemin.

Andelen högutbildade i befolkningen har fortsatt att öka trendmässigt, precis som i andra jämförbara OECD-länder. Lönespridningen och avkastningen på utbildning är fortfarande relativt låg i Sverige. Sedan 2012 har dock både lönespridning och utbildningsavkastning ökat: 90/10-kvoten ökade med drygt 7 procent mellan 2012 och 2018 och avkastningen på en universitetsutbildning med cirka 1 procentenhet per utbildningsår under samma tidsperiod. Att utbildningspremien ökat trots en kraftig ökning av utbudet av högutbildad arbetskraft tyder på att efterfrågan på denna grupp utvecklats starkt.

Sedan 2007 har spridningen i disponibla inkomster ökat kraftigare än spridningen i löner, i synnerhet i de lägre delarna av inkomstfördelningen. Detta förklaras delvis av att ersättningarna från transfereringssystemen inte ökat i samma takt som löneinkomsterna.

Under coronapandemin ökade inkomstskillnaderna, eftersom inkomstbortfallet var större bland personer med redan låga inkomster. Den tillfälliga utvidgningen av välfärdssystemet jämnade delvis ut inkomsttappet men det finns skäl att oroa sig för den fortsatt höga långtidsarbetslösheten bland utsatta grupper.

Strukturomvandlingen har framför allt försämrat sysselsättningsmöjligheterna för lågutbildade individer. Sysselsättningsmöjligheterna för yngre och högutbildade individer har förbättrats. Rörlighet mellan yrken, branscher och arbetsplatser är en viktig anpassningsmekanism. Rörligheten är relativt stabil över tid. Den är lägre bland äldre, men varierar inte så mycket med utbildningsnivå.

I genomsnitt drabbas individer inte så hårt av att efterfrågan i deras yrken minskar. Många individer byter yrken utan märkbara inkomstförluster på lång sikt. En del av omställningen sker organiskt: unga som träder in på arbetsmarknaden undviker krympande yrken och sektorer. Pensionsavgångarna är också större från sådana arbeten.

Inkomsteffekterna av att bli uppsagd är lägre i Sverige än i många andra OECD-länder. Den typiska uppsägningen har inga bestående ef-

fecker för de arbetare som drabbas. Men om en arbetstagare är en del av en massuppsägning blir effekterna större. Effekten på arbetsinkomster ligger då på runt 20 procent under året som följer närmast på uppsägningen och den negativa effekten tenderar att bestå under lång tid.

Det är förhållandevis enkelt att prognostisera vilka grupper som drabbas särskilt hårt av att bli uppsagda. Äldre och lågutbildade individer som bor i glesbygd och blir uppsagda i tillverkningsindustrin tenderar att drabbas hårdare. Det är också relativt enkelt att prognostisera vilken typ av uppsägningar som har särskilt negativa effekter. Stora uppsägningar i förhållande till den lokala arbetsmarknaden genererar särskilt negativa och bestående inkomsteffekter.

Eftersom vi har god kunskap om vilka grupper som drabbas negativt av strukturomvandling borde det vara relativt enkelt att i ett tidigt skede – redan vid varseltidpunkten – rikta åtgärderna mot denna grupp. Det finns argument för att samordna verksamheten vid Arbetsförmedlingen och trygghetsråden i större utsträckning än idag.

De negativa konsekvenserna av strukturomvandling bör hanteras med att hjälpa individer att hitta nya jobb snarare än att bevara gamla jobb. Under coronapandemin infördes ett permanent stöd till korttidsarbete. Ett sådant stöd riskerar att förlänga omställningsprocessen och bidra till lägre produktivitet på lång sikt.

De så kallade omställningsavtalen särskiljer Sverige från andra länder. Via dessa avtal har arbetstagare tillgång till tidiga insatser i form av sök- och matchningsstöd samt omskolningsåtgärder. Möjligheten att sätta in åtgärder under uppsägningstiden, inom ramen för omställningsavtalen, har av OECD lyfts fram som en framgångsfaktor.

Uppsägningsregler ökar förutsägbarheten för arbetstagare, men minskar flexibiliteten för arbetsgivare. Anställningsskyddet för dem som har tillsvidareanställningar är relativt starkt i Sverige, medan det är relativt svagt för dem som har tidsbegränsade anställningar. Möjligheten till förhandlingar och avtal gör att anställningsskyddet är betydligt flexiblare än det ser ut att vara vid en första anblick. Nyligen har anställningsskyddet reformerats. Den så kallade LAS-överenskommelsen innebär att fler kan undantas från turordningsreglerna. Samtidigt minskar troligen utrymmet att via förhandlingar frånga dessa regler.

Uppsägningstider ger arbetstagare tid till anpassning och tvingar arbetsgivare att ta en del av de samhälleliga kostnader som är förenade med uppsägningar. En längre uppsägningstid minskar tiden i arbets-

löshet och reducerar löneförlusten av att förlora jobbet. Alltför långa uppsägningstider kan förstås vara ett problem om arbetstagare låses in i improduktiva verksamheter. Det är bra att man i lag, och i de allra flesta avtal, stipulerar uppsägningstider snarare än avgångsvederlag.

A-kassan försäkrar individer mot inkomstförluster. Under en lång följd av år (2002–2016) minskade försäkringsvärdet kontinuerligt till följd av att inkomsttaket låg fast nominellt. Detta förändrades med 2016 års höjning av inkomsttaket och höjningen under coronakrisen. År 2021 ersätter a-kassan 80 procent av tidigare lön för medianlönetagaren.

Strukturomvandling kräver en rimlig grad av försäkring. Baksidan är att en generös a-kassa förlänger arbetslöshetstider. Det verkar heller inte som att den hjälper individer att hitta bättre jobb. En källa till oro är att andelen medlemmar i a-kassan minskade i samband med 2007 års reform av medlemsavgiften. Bland lågutbildade som var över 40 år när de varslades om uppsägning minskade medlemskapet från 97 procent innan reformen till 92 procent efter reformen.

De som drabbas av inkomstförluster till följd av strukturomvandling är främst äldre och lågutbildade. Generell utbildning är inte en effektiv policyåtgärd för denna grupp. De är mindre benägna att delta i utbildning och har en kortare intjäningsperiod. Omskolning för äldre och lågutbildade bör ske med relativt korta kurser som har en tydlig koppling till yrken som efterfrågas på arbetsmarknaden. De senaste utvärderingarna av denna typ av bristyrkesutbildningar tyder på att de är effektiva.

LAS-överenskommelsen innehåller mycket generösa villkor för omskolning för alla sysselsatta som varit yrkesverksamma i minst åtta år (oavsett anställningsform). Ett statligt omställningsstöd ska ge 80 procent av lönen upp till ett tak. Detta stöd kommer knappast att nå dem som framför allt är i behov av omskolning. Det borde riktas betydligt tydligare mot de grupper som förlorar mest på strukturomvandling.

Personligt förmedlarstöd och jobbanvisningar minskar tiden till nytt jobb. Det är oklart om AI-baserade jobbrekommendationer och internetbaserat stöd fungerar för de grupper som drabbas hårdast av strukturomvandling.

Arbetsförmedlingens närvaro i landsbygdskommuner har minskat under senare tid. Lokal närvaro behövs både för lyckosamma jobbanvisningar och för att veta vilka yrken som efterfrågas på orten. Denna

utveckling är särskilt negativ för dem som är i störst behov av stöd.

Genom att byta yrke, bransch eller region undviker individer att drabbas av inkomstförluster. Men för vissa är denna typ av anpassning svår, vilket ger ett argument för regionala stödprogram. Satsningar på infrastruktur så att företag kan bedriva verksamhet i utsatta regioner på marknadsmässiga villkor är sannolikt värdefulla. Men att använda regionala skatterabatter för att försöka få företag att lokalisera sig i utsatta regioner har antagligen begränsad verkan, och riskerar att förlänga anpassningen till den struktur som ändå måste komma till stånd. Utvärderingar av regionalt riktade arbetsgivaravgiftssänkningar tyder inte på några positiva sysselsättningseffekter.

Via kollektivavtalade omställningsavtal har friställda arbetstagare både tillgång till ytterligare försäkring och andra former av stöd från trygghetsråden. Omställningsavtalen har fördelen att insatserna i princip finns tillgängliga från och med varseltidpunkten. Tidiga insatser är sannolikt extra värdefulla för äldre och lågutbildade, eftersom de tenderar att överskatta sannolikheten att hitta ett nytt jobb. Sådan överoptimism kan leda till att de inte söker tillräckligt aktivt under uppsägningstiden.

Under premissen att tidiga insatser är värdefulla så är det bra att det inom ramen för LAS-överenskommelsen skapas en statlig omställningsorganisation som ger råd och vägledning till arbetstagare som saknar kollektivavtal.

Verksamheten i trygghetsråden har sällan utvärderats. Den enda kvantitativa utvärdering som finns tyder på att arbetslöshetstider inte påverkas. Det nya jobbet blir dock varaktigare, vilket kan tolkas som att jobbsökarstödet leder till bättre matchningar.

Det är viktigt att verksamheten inom ramen för omställningsavtalen utvärderas. Det behöver skapas förutsättningar för mer forskning om avtalens roll på svensk arbetsmarknad i allmänhet, och i vilken utsträckning de bidrar till en välfungerande omvandlingsprocess i synnerhet.

I. Inledning

ARBETSMARKNADEN ÄR I ständig omvandling. Internationell konkurrens och teknologisk förändring gör att arbetskraft behöver flytta från krympande verksamheter till verksamheter där produktiviteten är högre. En effektiv strukturomvandling är en förutsättning för en gynnsam produktivitetsutveckling och därmed ekonomisk tillväxt (Bartelsman m.fl., 2013; Andrews m.fl., 2015).

Generellt sett tycks strukturomvandlingen fungera väl i Sverige. Jobbdynamiken är hög (se t.ex. Heyman m.fl., 2021) och arbetskraftens anpassningsbenägenhet framstår som god. Detta har åtminstone delvis att göra med att även fackföreningsrörelsen bejakat strukturomvandling under lång tid. Den så kallade Rehn–Meidner-modellen (LO, 1951) innefattade både en solidarisk lönepolitik och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Den solidariska lönepolitiken genererade i sig själv strukturomvandling, eftersom den stipulerade lika lön för lika arbete, utan hänsyn till företagens bärkraft. Lågproduktiva företag slogs därmed ut och en aktiv arbetsmarknadspolitik användes för att underlätta omställningsprocessen.

Strukturomvandling leder alltså generellt sett till högre välbstånd. Men det är ofrånkomligt att den också skapar vinnare och förlorare. Typiskt sett har vinnarna framför allt varit högutbildade medan förlorarna har haft lägre utbildning. Därmed har strukturomvandlingen bidragit till att öka löne- och inkomstspridningen. Förändringarna i inkomstspridningen har i sin tur kopplats till politisk polarisering (se t.ex. Autor m.fl., 2020).

Den första delen av denna rapport beskriver strukturomvandlingens anatomi. Vi undersöker vilka vinnarna och förlorarna är. Vilka bran-

sker och vilka yrken har växt och krympt i ett längre perspektiv? Vilka grupper har påverkats av denna omvandling? Hur påverkades löne- och inkomstspridningen? Dessa och andra frågor avhandlar vi i kapitel 2 och 3, som dels ger en bild av strukturomvandlingens omfattning och dels visar på vilka grupper som påverkats negativt i omvandlingsprocessen.

Den andra delen av rapporten handlar om de olika policyåtgärder som är avsedda att underlätta anpassningen till följd av strukturomvandling. En stor del av omställningen i Sverige finansieras och organiseras av arbetsmarknadens parter. Dessa omställningsavtal gör att stöd till individerna att hitta nytt jobb i princip kan sättas in när individen varslas om uppsägning. Relativt långa uppsägningstider och tidigt stöd kan vara bidragande orsaker till att inkomstförlusterna av att förlora jobbet är förhållandevis små i Sverige, åtminstone jämfört med andra länder. Kapitel 4 handlar framför allt om policyåtgärder för att stödja dem som drabbas särskilt negativt av strukturomvandling.

Vad menar vi med strukturomvandling?

Med strukturomvandling avser vi *långsiktiga* förändringar i utbud och efterfrågan som gör att arbetskraft behöver flyttas till produktiva verksamheter. Omvandlingen leder till observerade förändringar i samsättning på bransch- eller yrkesnivå, och de underliggande orsakerna kan vara flera. Omvandlingen kan drivas av teknologisk förändring, handel, råvaruprischocker, förändrad utbildningsintensitet med mera. Vi kommer inte att särskilja de underliggande orsakerna.

I forskningen har stort fokus legat på effekterna av handel och teknologisk förändring. Vår bedömning är att globalisering och teknologi i stort slagit mot samma grupper. Det är också naturligt att så är fallet eftersom de lägsta lönerna är relativt höga i Sverige, vilket skapar likartade incitament för både automatisering och outsourcing av produktion till låglöneländer.

Andra avgränsningar

I analysen av policyåtgärder studerar vi arbetstagare som redan befinner sig på arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen kan förstås påverka olika gruppers möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Denna fråga lämnar vi emellertid därhän. Vi hänvisar den intresserade läsaren till 2017 års Konjunkturrådsrapport som särskilt fokuserade på marginalgrupper – till exempel ungdomar och invandrade – och deras möjligheter till etablering på arbetsmarknaden; se Skans m.fl. (2017).

Vi kommer inte heller att undersöka olika policyåtgärder som kan generera olika grader av strukturomvandling. I stället tar vi strukturomvandlingen som given och undersöker vilka grupper som påverkas, samt hur anpassningsprocessen kan underlättas för dem som drabbas av strukturomvandlingens negativa effekter.

2. Strukturiomvandlingens anatomi

I DETTA KAPITEL beskriver vi hur den svenska arbetsmarknaden har förändrats under de senaste tjugo åren. Tanken är att belysa förändringar i sysselsättningen, bransch- och yrkesstrukturen samt lönestrukturen. Syftet är att ge en bild av strukturiomvandlingens omfattning och karaktär. Vilka branscher och yrken växer och krymper? Kapitlet kommer också att beskriva fördelningseffekterna av strukturiomvandlingen. Vilka typer av arbetstagare har gynnats respektive missgynnats av strukturiomvandlingen på arbetsmarknaden?

Analyserna i detta kapitel baseras på individuella registeruppgifter från SCB, och dessa data sträcker sig i huvudsak fram till 2018. Datamaterialet innehåller longitudinella individdata länkade till företagsdata, vilket gör det möjligt att följa individer över tid inom och mellan företag. Utöver arbetsmarknadsstatistik om sysselsättningsstatus, yrken, löner och inkomster innehåller data också detaljerad bakgrundsinformation om individerna (t.ex. kön, ålder och utbildningsnivå). För att belysa vad som hänt under de senaste åren, och inte minst sedan coronapandemin startade, kompletterar vi med analyser av data från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Vi fokuserar genomgående på individer i arbetsför ålder mellan 16 och 64 år. Förutom att beskriva vilka förändringar som skett under de senaste åren är en viktig fråga också vad strukturiomvandlingen kan tänkas ha för effekter framöver. För att belysa denna fråga använder vi mått på yrkens prognostiserade sysselsättningsutveckling och automatiseringspotential.

2.1 Den långsiktiga sysselsättningstrenden är stabil

Sverige har förhållandevis hög sysselsättning i jämförelse med andra länder, och sysselsättningsgraden är relativt stabil över tid. Figur 2.1 visar sysselsättningsgraden under perioden 2006–2022 mätt som andel av befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatt enligt AKU. Sysselsättningen ökar något över tid och är idag nära 80 procent, vilket är den tredje högsta inom EU. Mot bakgrund av de argument som ofta framförs om att ökad internationalisering och ny teknik kan leda till färre arbeten och lägre sysselsättning tyder den övergripande positiva sysselsättningsutvecklingen på att sådana farhågor inte har besannats.

Produktionen och sysselsättningen drabbades hårt av covid-19 – i synnerhet under pandemins första år (Coronakommissionen, 2022). Sysselsättningsgraden sjönk med drygt 2 procentenheter på fyra månader (figur 2.2). Effekterna på hälsan och ekonomin var dock mindre i Sverige än i många andra länder, och återhämtningen har varit förhållandevis snabb. Sedan våren 2021 har sysselsättningstrenden pekat uppåt och är idag högre än vid pandemins start.

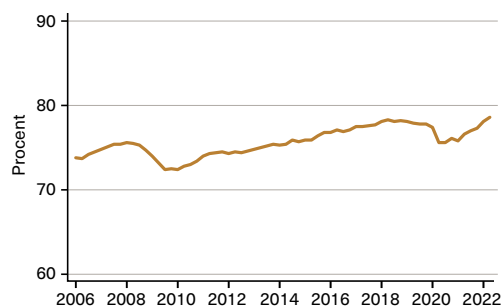
Figur 2.3 redovisar den årsvisa sysselsättningsgraden uppdelad på kön, ålder och högsta utbildningsnivå mellan 2001 och 2018.¹ Bland individer med en gymnasie- eller högskoleutbildning ökar sysselsättningsgraden kontinuerligt och störst ökning ses bland äldre kvinnor. Bilden ser annorlunda ut för personer som saknar en gymnasieutbildning. För denna grupp sjunker sysselsättningsgraden över tid och den negativa trenden är särskilt stark bland lågutbildade medelålders kvinnor.

2.2 Sysselsättningen har minskat inom industrin och ökat inom privata tjänstesektorn

Även om sysselsättningen totalt sett är stabil över tid så har sammansättningen av branscher och yrken förändrats avsevärt. Figur 2.4 visar hur sysselsättningen har utvecklats inom de sex branscher där den procentuella sysselsättningsförändringen har varit som störst.² Ett mycket

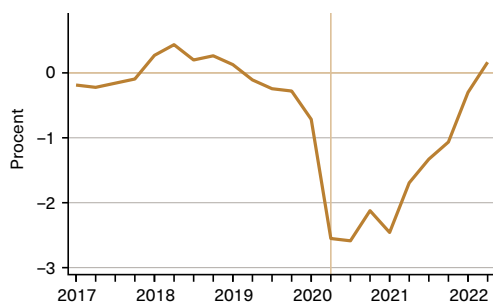
1. Eftersom dessa analyser bygger på registerinformation från SCB är vi begränsade till att beskriva utvecklingen fram till 2018, vilket är det sista år vi har tillgängliga data för.

2. I de branscher som inte redovisas har transport och handel minskat, medan bygg, utbildning, vård och omsorg samt personliga och kulturella tjänster ökat.

Figur 2.1 Sysselsättningsgrad bland 16–64-åringar 2006–2022.

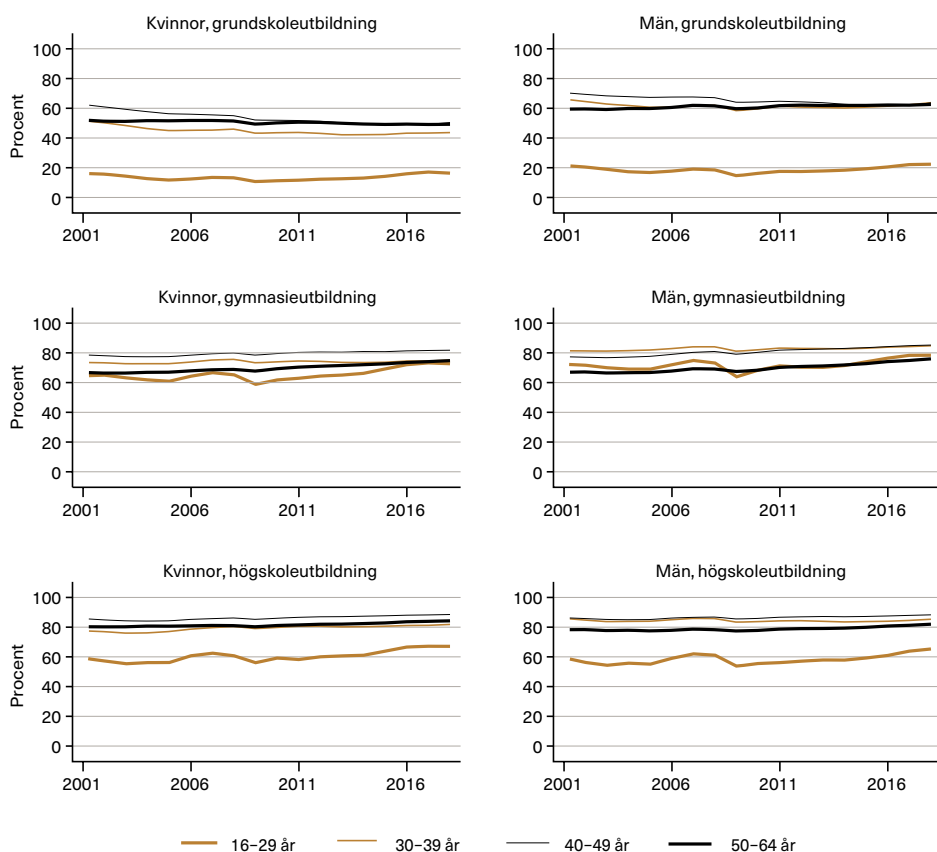
Not: Data har justerats av SCB för tidsseriebrott i samband med AKU-omläggningen i januari 2021.

Källa: AKU.

Figur 2.2 Sysselsättningsgrad under pandemin, avvikelse från trend.

Not: Data har justerats av SCB för tidsseriebrott i samband med AKU-omläggningen i januari 2021. Dataserien visar sysselsättningsgradens avvikelse från sysselsättningstrenden 2017–2019. Den vertikala linjen markerar pandemiutbrottet.

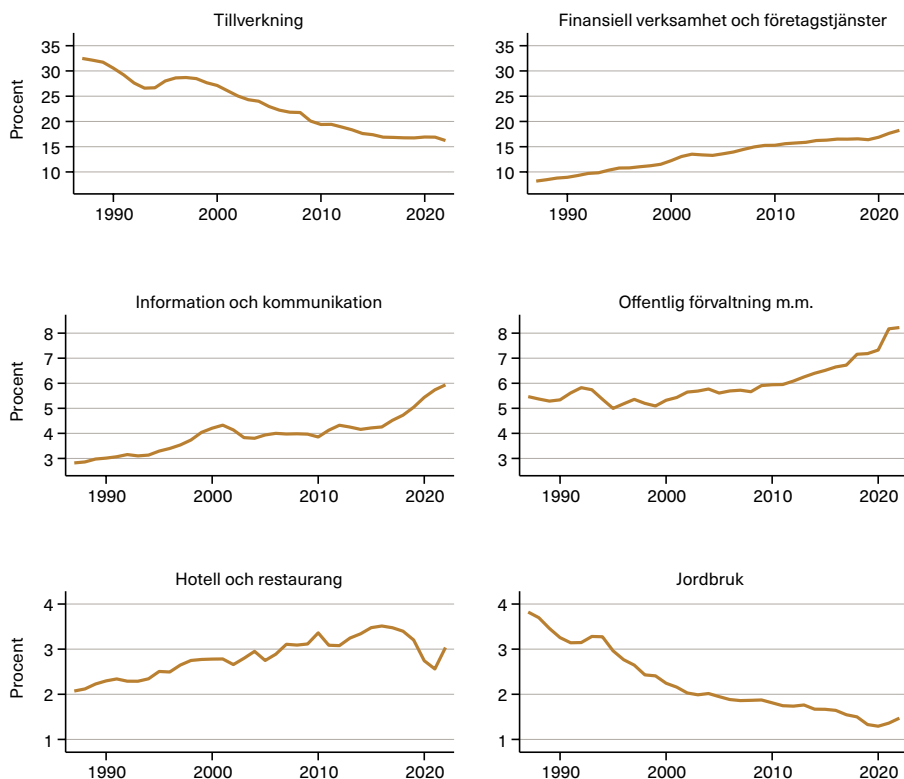
Källa: AKU.

Figur 2.3 Sysselsättningsgrad uppdelat på kön, ålder och utbildningsnivå 2001–2018.

Not: Som sysselsatta räknas alla som var sysselsatta under november med en inkomst över prisbasbeloppet det aktuella året.

Källa: Registeruppgifter från SCB (egna bearbetningar).

tydligt mönster är att andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin har nära på halverats sedan 1980-talets mitt. På senare år har dock den negativa utvecklingen inom denna bransch avstannat. Detta kan tyda på att färre arbeten kommer att försvinna inom tillverkningsindustrin i framtiden än vad vi sett sedan slutet av 1980-talet. Tillverkningssek-

Figur 2.4 Sysselsättningsandel per bransch 1987–2022.

Not: Figurerna visar sysselsättningen som andel av den totala sysselsättningen för ett urval av branscher. I dessa figurer har data inte justerats för tidsseriebrott i samband med AKU-omläggningen i januari 2021.

Källa: AKU.

torns tillbakagång är inte unik för Sverige, utan sysselsättningsförändringarna liknar (procentuellt sett) dem i Norge och USA (Balsvik m.fl., 2015).³ Jordbrukssektorn har också krympt avsevärt och sysselsätter idag mindre än 2 procent av samtliga sysselsatta.

Vilka branscher har då växt? Den tydligaste trenden är den kraftiga ökningen inom finansiell sektor som har mer än fördubblats under perioden. Även information och kommunikation (som omfattar programmering, databehandling och informationstjänster m.m.), offentlig förvaltning samt hotell- och restaurangbranschen har ökat i betydelse, om än från lägre nivåer.⁴

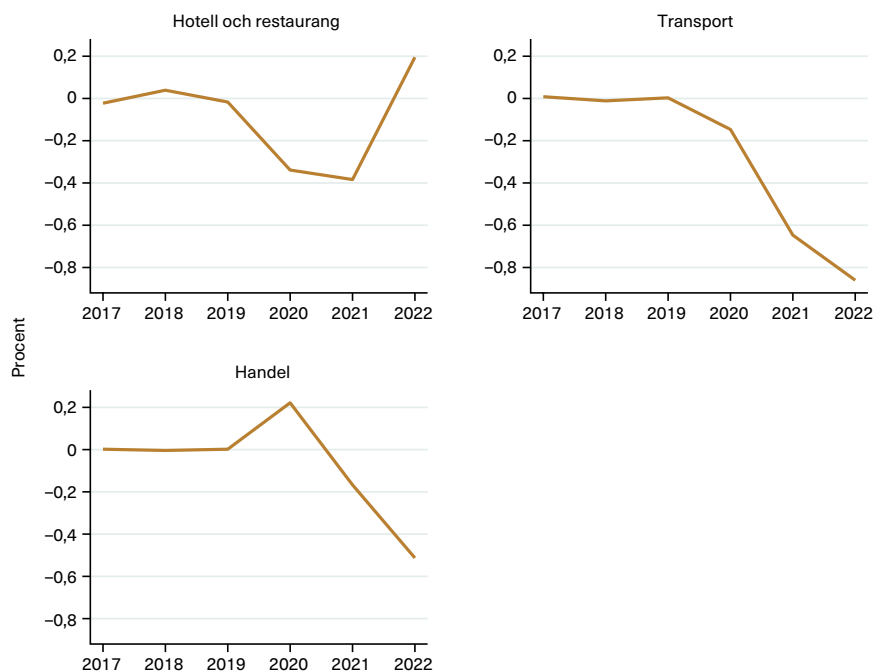
Figur 2.4 visade de långsiktiga sysselsättningstrenderna inom olika branscher. Figur 2.5 särredovisar sysselsättningsutvecklingen per bransch när vi zoomar in på tidsperioden just före och efter pandemiutbrottet 2020. Mer specifikt redovisas hur sysselsättningsandelarna avviker från trenden före pandemiutbrottet (2017–2019) för de branscher där sysselsättningstappet var som störst. I linje med tidigare studier, och mönster i andra länder, sjönk sysselsättningen kraftigt i de branscher som drabbades hårdast av coronapandemin sett till omsättning: hotell- och restaurangbranschen samt transportbranschen.⁵ Sysselsättningen inom hotell- och restaurangbranschen har återhämtat sig under 2022 medan effekterna verkar mer långvariga inom handeln och transportsektorn.⁶ En möjlig förklaring är att det finns mer bestående efterfrågeeffekter i dessa branscher, exempelvis på grund av mer utbredd näthandel, mindre resande och ökat hemarbete. En annan delorsak kan vara att återhämtningen hämmas av arbetskraftsbrist. Den

3. Balsvik m.fl. (2015) visar att tillverkningsindustrins sysselsättningsandel sjönk med cirka 20 procent mellan 1996 och 2007 i Norge, och något mer i USA.

4. På grund av en omläggning av AKU är sysselsättningen före och efter januari 2021 inte helt jämförbar. De långsiktiga trenderna påverkas dock inte av detta trendbrott: andelen inom privata tjänstebanscher har ökat avsevärt, samtidigt som andelarna som är verksamma inom tillverkningsindustrin minskat. Omläggningen innebär bland annat att en snävare definition av vilka som räknas som sysselsatta tillämpas. Föräldralediga utan ersättning och personer som är helt frånvarande till följd av arbetsbrist räknas till exempel inte som sysselsatta.

5. Se Ekholm m.fl. (2022) för en analys av coronapandemins effekter på omsättningen per bransch.

6. Till exempel föll sysselsättningen i hotell- och restaurangbranschen med 0,4 procentenheter under 2020, vilket motsvarar drygt 10 procent av sysselsättningsandelen just före pandemin.

Figur 2.5 Sysselsättningsutvecklingen före och efter pandemin, avvikelse från trend.

Not: Figuren visar avvikelsen från den linjära trenden i branschens sysselsättningsandel beräknad med hjälp av månadsdata för åren 2017–2019. Data redovisas årsvis för att undvika säsongvariation.

Källa: AKU (egna bearbetningar).

sammantagna bilden är dock att pandemin har medfört förhållandevis små förändringar i branschstrukturen som helhet.

Liksom branschstrukturen har yrkesstrukturen förändrats märkbart under de senaste 20 åren. Figur 2.6 visar sysselsättningsandelar för breda yrkesgrupper 2001–2018. En tydlig trend är att högavlönade yrken som chefsyrken och yrken med krav på högre utbildning (specialister) sysselsätter fler idag än tidigare.⁷

Andelen inom serviceyrken och försäljning har också ökat något medan andelen inom kontors- och kundservice, hantverksyrken samt bland process- och maskinoperatörer har minskat.⁸ Dessa mönster är i linje med förändringar i yrkesstrukturen i andra länder.

En omfattande forskningslitteratur har visat att det framför allt är yrken i mitten av lönefördelningen som har krympt, vilket bidragit till en så kallad *yrkespolarisering*. Figur 2.7 visar att yrkespolariseringen är en realitet även i Sverige. Här relateras yrkens löner och arbetsinnehåll till sysselsättningsförändringen inom yrket mellan 2001 och 2013. Sysselsättningsutvecklingen under 2000-talet har varit polariserande i den meningen att andelen högbetalda och lågbetalda yrken har ökat medan andelen yrken i mitten av lönefördelningen har minskat.⁹ Förklaringen till polariseringen är att yrken med arbetsinnehåll som lätt kan ersättas med datorer har varit de som minskat i relativa termer medan andra yrken har växt (*routine biased technical change*-hypotesen). Många av de sämst betalda arbetena, framför allt inom serviceyrkena, har ett betydande inslag av icke-rutinmässighet (t.ex. personliga möten), vilket gör dem svåra att automatisera (se t.ex. Autor m.fl., 2003). I linje med detta visar den högra figuren att sysselsättningen har ökat inom yrken med relativt få rutinmässiga arbetsuppgifter och minskat inom yrken med relativt många rutinmässiga arbetsuppgifter.¹⁰

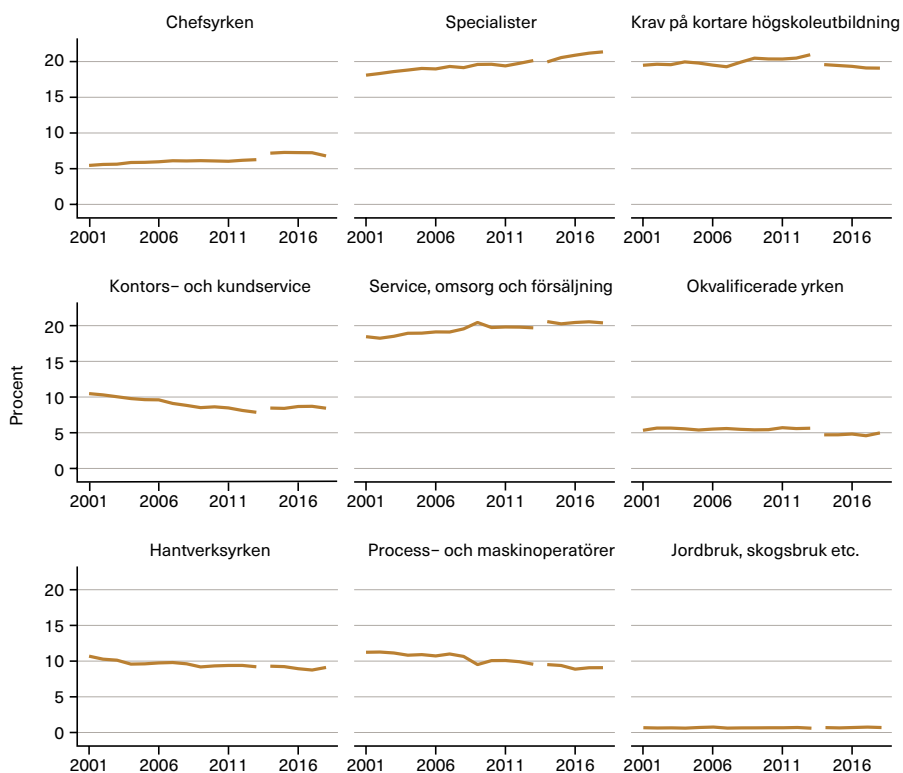
Utöver teknologisk utveckling finns andra tänkbara förklaringar till

7. Inom denna grupp är det yrken som kräver specialistkompetens inom teknik och datavetenskap som växt allra mest.

8. Övriga yrkeskategorier har varit relativt oförändrade under perioden.

9. Se Acemoglu och Autor (2011) för en internationell översikt och Adermon och Gustavsson (2015) för Sverige.

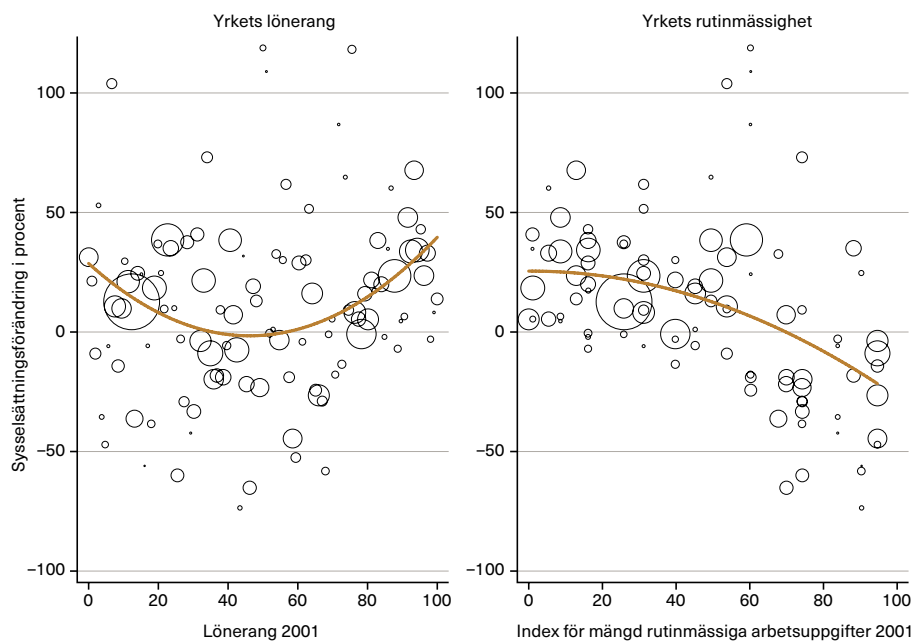
10. Indexet för rutinmässiga uppgifter är baserat på amerikanska yrkesklassificeringar och information om vilka arbetsuppgifter som ingår i respektive yrke. Klassificeringen har senare översatts till den europeiska yrkesnomenklaturen av Goos m.fl. (2014). Den har även använts i analyser av den svenska arbetsmarknaden, se t.ex. Adermon och Gustavsson (2015) och Heyman och Sjöholm (2018).

Figur 2.6 Sysselsättningsandel inom olika yrken 2001–2018.

Not: Yrken definieras enligt första siffran i SCB:s yrkesnomenklatur SSYK96. Specialister avser yrken med krav på fördjupad högskolekompetens. Okvalificerade yrken avser yrken med krav på kortare utbildning. Brottet i serierna indikerar övergången till en ny yrkesnomenklatur år 2014.

Källa: Registeruppgifter från SCB (egna bearbetningar).

Figur 2.7 Relationen mellan sysselsättningstillväxt 2001–2013 på yrkesnivå och lönerang (till vänster) samt grad av rutinmässighet (till höger) 2001.



Not: Till vänster visas relationen mellan ett yrkes genomsnittslön 2001 och sysselsättningstillväxten 2001–2013. Till höger visas relationen mellan sysselsättningstillväxten och ett mått på yrkets rutinmässighet som kommer från Autor m.fl. (2003). För att ge en så representativ bild av arbetsmarknaden som möjligt ger regressionslinjerna större vikt till de yrken som har en större initial sysselsättningsandel. Storleken på cirkarna anger hur stora yrkena är initialt.

Källa: Hensvik och Skans (2019).

strukturuomvandlingen och den tydliga jobbpolariseringen. Till exempel skulle rutinmässiga jobb kunna påverkas mer negativt av ökad globalisering och av att jobb flyttas utomlands, så kallad offshoring. Eftersom globalisering och teknologi är tätt sammankopplade är det svårt att dra några definitiva slutsatser om vilken av dessa faktorer som är mest betydelsefull för strukturuomvandlingen. Heyman och Sjöholm (2018) relaterar företags internationalisering till de anställdas automatiseringspotential (baserat på deras yrken) och finner att internationellt verksamma företag har lägst andel anställda med hög risk att automatiseras – ett mönster som tyder på att internationellt verksamma företag har kommit längst i digitaliseringsprocessen. Adermon och Gustavsson (2015) finner stöd för att digitaliseringen är en drivande faktor bakom jobbpolariseringen samtidigt som jobb som teoretiskt sett är lätta att flytta utomlands har minskat i betydelse sedan 1990-talets början.

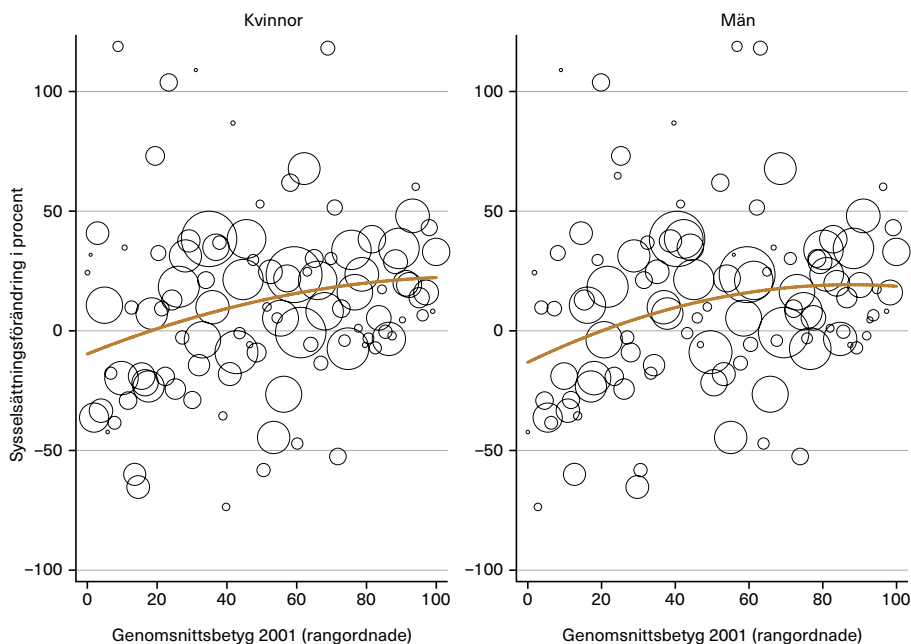
Den tydliga polariseringen skulle kunna innebära att andelen enkla (eller okvalificerade) jobb har ökat över tid. Studier som undersöker detta närmare i Sverige ger dock inget stöd för att så är fallet. Hensvik och Skans (2019) visar att sysselsättningstillväxten under 2000-talet har varit som störst i de yrken där arbetskraften är förhållandevis högkvalificerad vad gäller utbildningsnivå, grundskolebetyg och uppmätta förmågor.¹¹ Figur 2.8 visar relationen mellan sysselsättningstillväxten inom ett yrke och genomsnittsbetygen bland de anställda. Relationen är positiv, vilket innebär att de låglöneyrken som vuxit utförs av personer med relativt högre betyg. Exempel på sådana yrken är personliga assistenter och kundtjänstpersonal. Den sammantagna bilden är alltså att yrkespolariseringen gynnat välutbildad arbetskraft.

Bilden förstärks om vi studerar hur utbildningssammansättningen bland sysselsatta har förändrats. Den mest anmärkningsvärda trenden är ökningen av andelen högskoleutbildade samtidigt som andelen personer utan gymnasieutbildning har minskat (figur 2.9). Andelen med endast gymnasieutbildning är relativt konstant över tid, men sammansättningen har förändrats från personer med tvåårig till treårig gymnasieutbildning.¹² Utvecklingen ligger i linje med den i andra

11. För att mäta förmågorna används olika mått på kognitiva och sociala färdigheter uppmätta vid den militära mönstringen.

12. Förändringen är delvis en mekanisk följd av övergången från tvååriga till treåriga gymnasieprogram under 1990-talet.

Figur 2.8 Relationen mellan sysselsättningstillväxt 2001–2013 på yrkesnivå och genomsnittsbetyg i årskurs 9 bland de anställda.



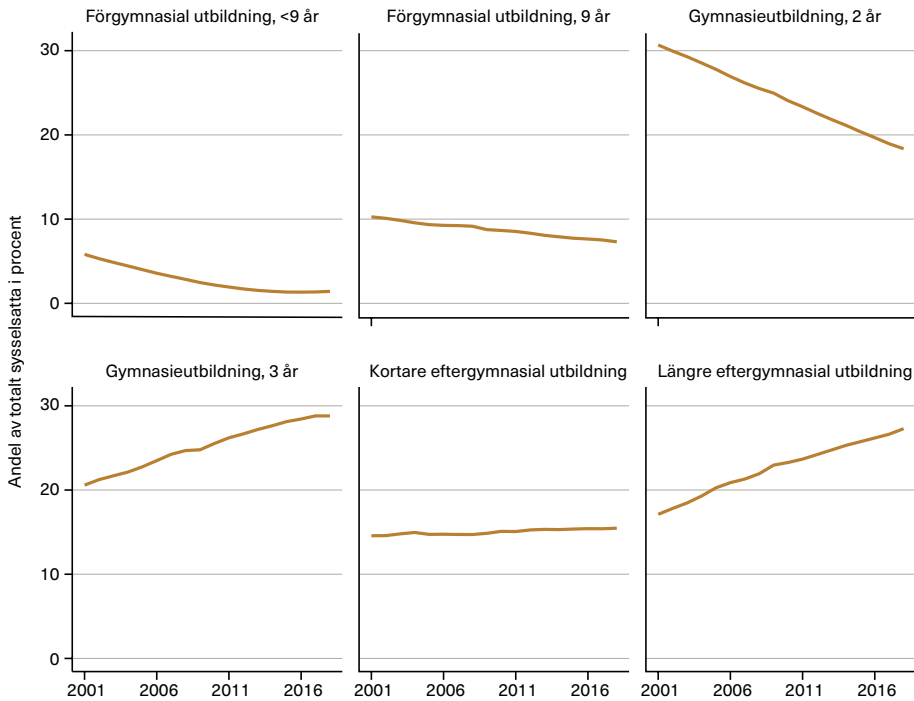
Not: Storleken på cirklarna svarar mot yrkenas initiala sysselsättningsandel. Regressionslinjerna i figuren är skattade med viktad regression där yrkets storlek använts som vikt.

Källa: Hensvik och Skans (2019).

OECD-länder och speglar till stor del den ökade tillgängligheten av högre utbildning för yngre generationer i och med utbyggnaden av utbildningssystemet (OECD, 2020).

Den ökade digitaliseringen på senare tid har bidragit till en framväxt av nya och mer flexibla anställningsformer, till exempel inom gig-ekonomin.¹³ Det är svårt att veta hur många som försörjer sig inom gig-ekonomin då definitionen av gig-jobb inte är tydligt preciserad.

13. Gig- eller delningsekonomin karaktäriseras av företag som tillhandahåller en plattform där utförare av tjänster direkt kopplas samman med konsumenter som efterfrågar dessa tjänster.

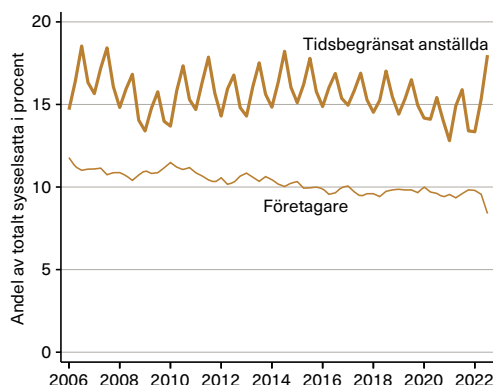
Figur 2.9 Sysselsättningsandel per utbildningsnivå 2001–2018.

Not: Individer klassificeras i utbildningsgrupper utifrån utbildningens nivå enligt SUN2000. En kortare eftergymnasial utbildning är maximalt två år.

Källa: Registerdata från SCB (egna bearbetningar).

En enkätundersökning visar att cirka 4,5 procent av respondenterna hade försökt få uppdrag via digitala plattformar under 2016 och att gig-jobb normalt är en bisyssla i kombination med annan sysselsättning (SOU 2017:24).¹⁴ Andelen egenföretagare, som många gig-jobbare kan klassas som, ligger runt 10 procent och har heller inte ökat un-

14. I en uppföljning individer som gått ut gymnasieskolan 2016/17 angav 4 procent att de utfört ett gig-jobb under den treåriga uppföljningsperioden. Frågan var avgränsad till att omfatta tillfälliga arbeten som vanligtvis förmedlas via digitala plattformar eller applikationer som exempelvis Uber, Wolt och Yepstr.

Figur 2.10 Tidsbegränsat anställda och företagare 2006–2022.

Källa: AKU.

der tidsperioden, vilket framgår av figur 2.10. Figuren visar också att andelen tidsbegränsat anställda är förhållandevis låg (15 procent) och relativt konstant över tid. Den sammantagna bilden är att gig-ekonomin fortfarande är ett relativt marginellt fenomen på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt är det troligt att jobb som förmedlas via plattformar kommer att växa i framtiden.

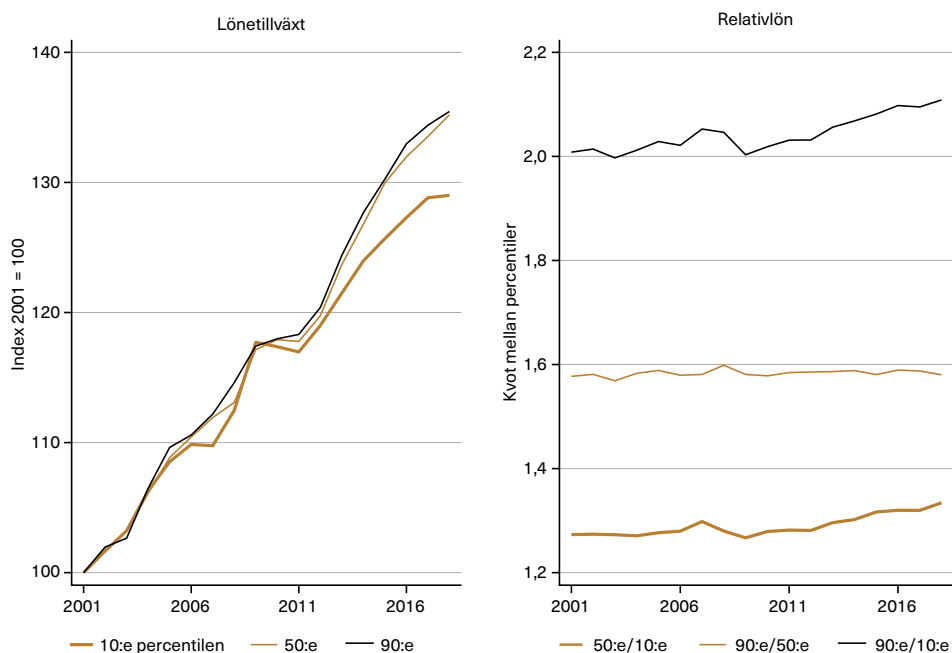
De få studier som finns tyder på att gig-jobb kan innebära försörjningsmöjligheter för grupper som har svårt att finna ett reguljärt arbete. I USA är personer som tidigare varit arbetslösa överrepresenterade i icke-traditionella jobb (Katz och Krueger, 2017). Studier från USA och Kanada visar vidare att deltagande i gig-ekonomin ökar vid arbetslöshet (Jackson, 2020) och mer specifikt uppsägningar (Jeon och Ostrovsky, 2022). Samtidigt finns det tecken på att många inom gig-ekonomin skulle föredra ett mer traditionellt jobb med permanent anställning (Boeri m.fl., 2020; Datta, 2019)¹⁵. Varken i Sverige eller USA verkar erfarenhet från ett gig-jobb öka chanserna att hitta ett mer traditionellt arbete (Adermon och Hensvik, 2022; Jackson, 2020).

15. Datta (2019) lät arbetstagare i USA och Storbritannien värdera olika egenskaper hos ett jobb (t.ex. lön, flexibla arbetstider och semester) och fann att de egenskaper som värderas högst tenderar att vara sådana som vanligen associeras med traditionella anställningar. Detta gäller även för personer som för tillfället arbetar i icke-traditionella jobb (t.ex. gig-jobb).

2.3 Små förändringar av lönespridningen

Mot bakgrund av den förändrade bransch- och yrkessammansättningen och den kraftigt ökade andelen högutbildade på arbetsmarknaden är det intressant att studera hur lönestrukturen har utvecklats. Figur 2.11 illustrerar löneutvecklingen för låg-, median- och högavlönade under de senaste 20 åren. Den vänstra panelen visar hur (den logariterade) reallönen har utvecklats för den 90:e och 10:e percentilen samt för medianen. Samtliga grupper har haft en mycket positiv reallöneutveckling. Löneskillnaderna har varit relativt stabila över tid men ökat något under det senaste decenniet. Den högra panelen visar att det är de hög- och medianavlönade individerna som dragit ifrån i förhållande till de lägst avlönade (både den så kallade 90/10-kvoten och 50/10-kvoten har ökat under perioden medan 90/50-kvoten är

Figur 2.11 Lönetillväxt och löneskillnader bland 16–64-åringar 2001–2018.

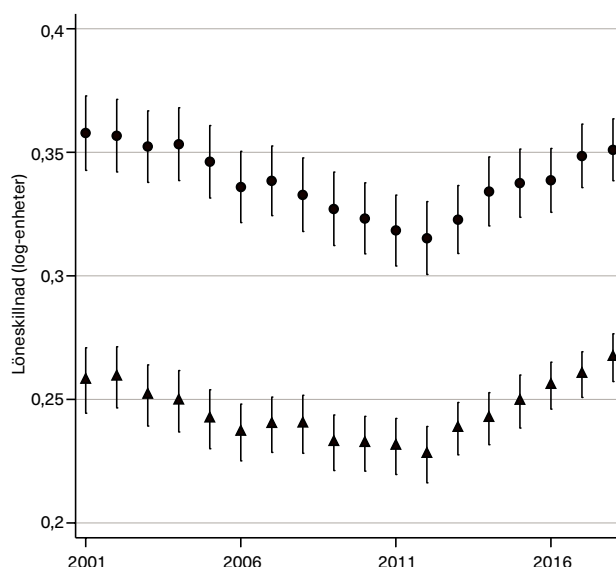


Källa: Registerdata från SCB (egna bearbetningar).

konstant). Sett ur ett internationellt perspektiv är lönespridningen i Sverige fortfarande exceptionellt låg och den har varit mer stabil över tid än i andra länder.¹⁶

Den ökande lönespridningen sammanfaller med en ökning i avkastningen på utbildning (figur 2.12).¹⁷ Individer med eftergymnasial utbildning har i genomsnitt 38–43 procent högre månadslön än individer

Figur 2.12 Avkastning på eftergymnasial utbildning relativt två- och treårigt gymnasium 2001–2018.



Not: Markörerna visar den beräknade genomsnittliga löneskillnaden mellan individer med olika utbildningsnivå givet deras erfarenhet, kön och invandrarstatus. Cirkelarna visar skillnaden mellan en eftergymnasial utbildning och en tvåårig gymnasieutbildning. Trekanterna visar skillnaden mellan en eftergymnasial utbildning och en treårig gymnasieutbildning. De vertikala strecken visar 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: Registerdata från SCB (egna bearbetningar).

16. Den så kallade 90/10-kvoten uppgår till 5 i USA, 4 i Storbritannien och 3 i Frankrike (Graetz, 2020).

17. Vi beräknar löneavkastningen med hjälp av årsvisa (log) löneekvationer där vi förutom utbildningsnivå kontrollerar för erfarenhet, kön och invandrarstatus.

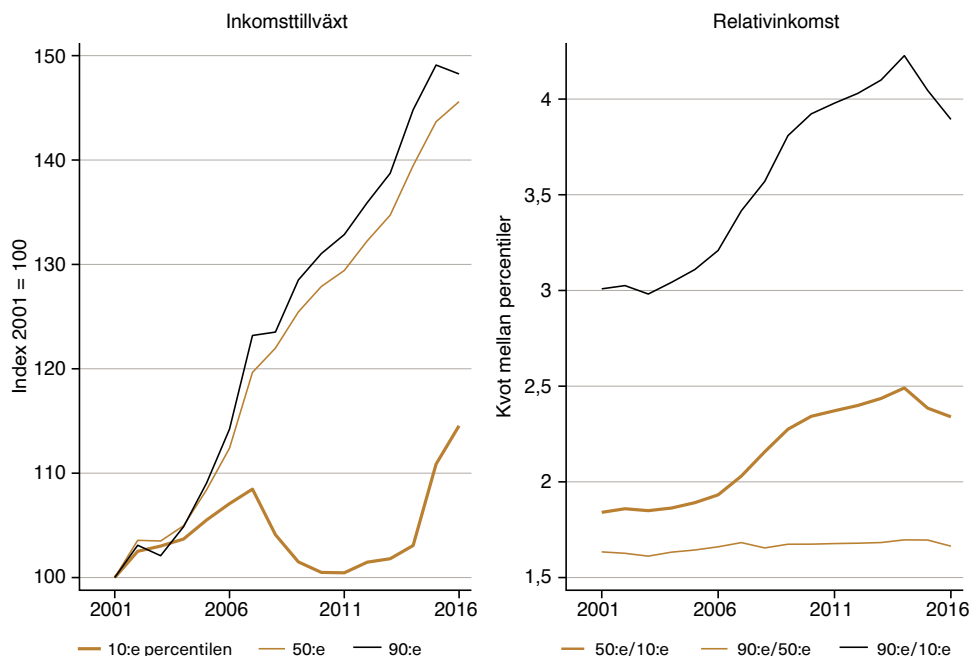
med treårig gymnasieutbildning.¹⁸ Avkastningen på högre utbildning föll något i början av 2000-talet men har därefter ökat. Ökningen är dock förhållandevis liten i jämförelse med utvecklingen i andra länder (Graetz, 2020). Det faktum att löneavkastningen på utbildning ökar trots det kraftigt ökande utbudet av högutbildad arbetskraft tyder på att strukturomvandlingen i Sverige har bidragit till en ökad efterfrågan på personer med högre utbildning och minskad efterfrågan på lågutbildade (se t.ex. Katz och Murphy, 1992 och Goldin och Katz, 2010 för ett fördjupat resonemang). Studier från flera länder tyder också på att yrken som kräver mer sociala färdigheter har ökat i omfattning och att sociala förmågor blivit allt viktigare för vilken lön individer får (se Deming, 2017 för mönster i USA och Edin m.fl., 2022b för mönster i Sverige).

Den förhållandevis blygsamma ökningen av löneskillnaderna står i skarp kontrast till utvecklingen av inkomstspridningen där spridningen i disponibla inkomster har ökat avsevärt, i synnerhet i de lägre delarna av inkomstfördelningen. Realinkomsterna har visserligen ökat inom alla inkomstgrupper men betydligt mer blygsamt för låginkomsttagare (figur 2.13).¹⁹ Att inkomstspridningen har ökat avsevärt medan lönespridningen varit relativt konstant skulle delvis kunna bero på en alltmer ojämlig fördelning av kapitalinkomster. En annan, och sannolikt viktigare, förklaring är ökande inkomstskillnader mellan de som har ett arbete och de som inte har det. Till exempel visade 2017 års Konjunkturrådsrapport (Skans m.fl., 2017) att ersättningarna från de transferringssystem som står för de huvudsakliga alternativa inkomstkällorna till arbete (arbetslöshetsförsäkring och ekonomiskt bistånd) inte har haft samma goda utveckling som arbetsinkomsterna. De ekonomiska incitamenten till arbete är alltså starkare idag än i början av 2000-talet.

Våra data sträcker sig endast till 2016 och vi kan därmed inte belysa hur löner och inkomster utvecklats under coronapandemin. Men i en nyligen publicerad studie visar Adermon m.fl. (2022) att förlusten av arbetsinkomst var störst bland unga vuxna, personer med låga inkomster och boende i utsatta områden, medan de var mindre bland

18. En löneskillnad på t.ex. 0,35 log-enheter svarar mot en procentuell skillnad på 42 procent.

19. På samma sätt som för lönespridningen är det de med lägst inkomster som halkar efter median- och höginkomsttagarna. Vi fokuserar här på åldersgruppen 30–64 år för att undvika att mönstret fångar upp studenter med sporadiska inkomster under året.

Figur 2.13 Tillväxt och skillnader i disponibel inkomst bland 30–64-åringar 2001–2016.

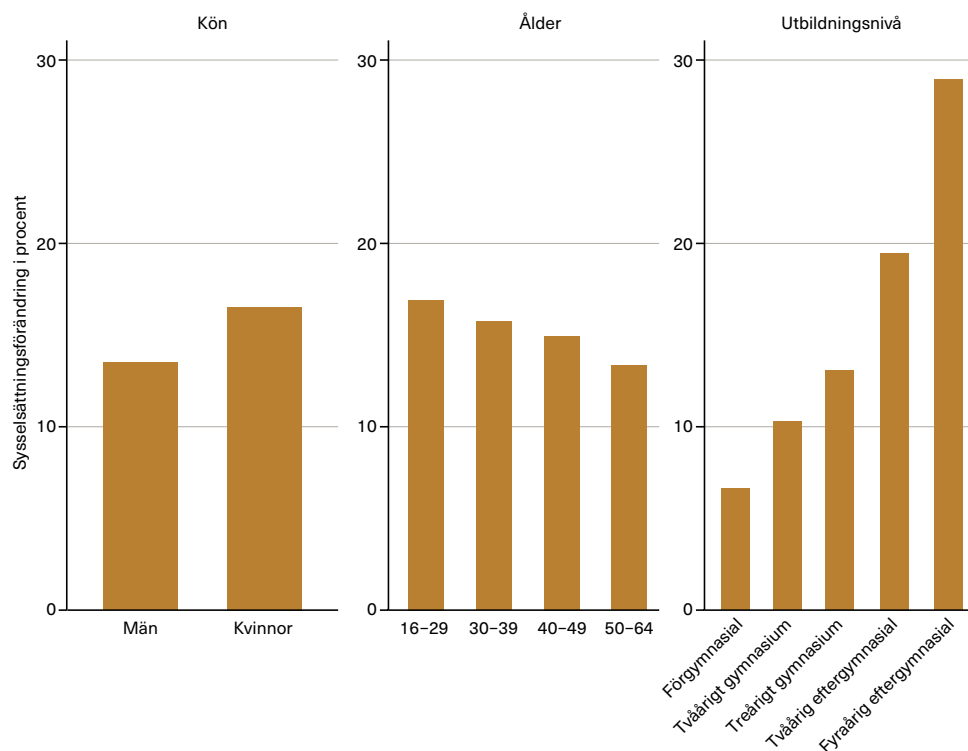
Källa: Registerdata från SCB (egna bearbetningar).

äldre personer, högskoleutbildade, personer med höga inkomster och personer som kunnat arbeta hemifrån. Pandemin tycks därmed ha ökat inkomstspridningen ytterligare. Samtidigt skyddades låginkomsttagare och personer som tidigare inte hade jobb i högre utsträckning av de extra politikåtgärder som vidtogs. Den utvidgade arbetslöshetsförsäkringen och det förstärkta bostadsbidraget var särskilt betydelsefulla. Vi återkommer till arbetslöshetsförsäkringens betydelse i kapitel 3 och 4.

2.4 Lågutbildade mer exponerade för strukturomvandlingen

Fördelningseffekterna av strukturomvandling beror dels på vilka grupper som exponeras och dels på olika gruppers anpassningsförmåga. Vi börjar med att belysa den första frågan – det vill säga vilka grupper som har varit mest utsatta för strukturomvandling under de senaste 20 åren. Figur 2.14 visar sysselsättningsstillväxt på yrkesnivå mellan 2001

Figur 2.14 Exponering för strukturomvandling 2001–2018.



Not: Staplarna visar den genomsnittliga yrkesvisa sysselsättningsförändringen för individer grupperade efter kön, ålder och utbildningsnivå.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

och 2018 för olika grupper.²⁰ Män arbetar i större utsträckning inom yrken som haft något lägre sysselsättningstillväxt och samma sak gäller för unga. Det mest slående mönstret är dock skillnaderna mellan olika utbildningsgrupper: yrken med högutbildad arbetskraft (de två högra staplarna) har växt betydligt mer än yrken med lågutbildad arbetskraft. Låg utbildning framstår alltså som den viktigaste förklarande faktorn för exponering mot strukturomvandlingen.

2.5 Rörligheten på arbetsmarknaden ungefär lika hög idag som tidigare

Effekterna av strukturomvandling beror också på möjligheterna för de individer som drabbas att hitta jobb inom nya branscher och yrken. Ett sätt att beskriva anpassningsförmågan är därför att titta på rörligheten på arbetsmarknaden. Figur 2.15 och 2.16 beskriver rörligheten mellan branscher, yrken, företag och bostäder (för att fånga byte av arbetsmarknad).

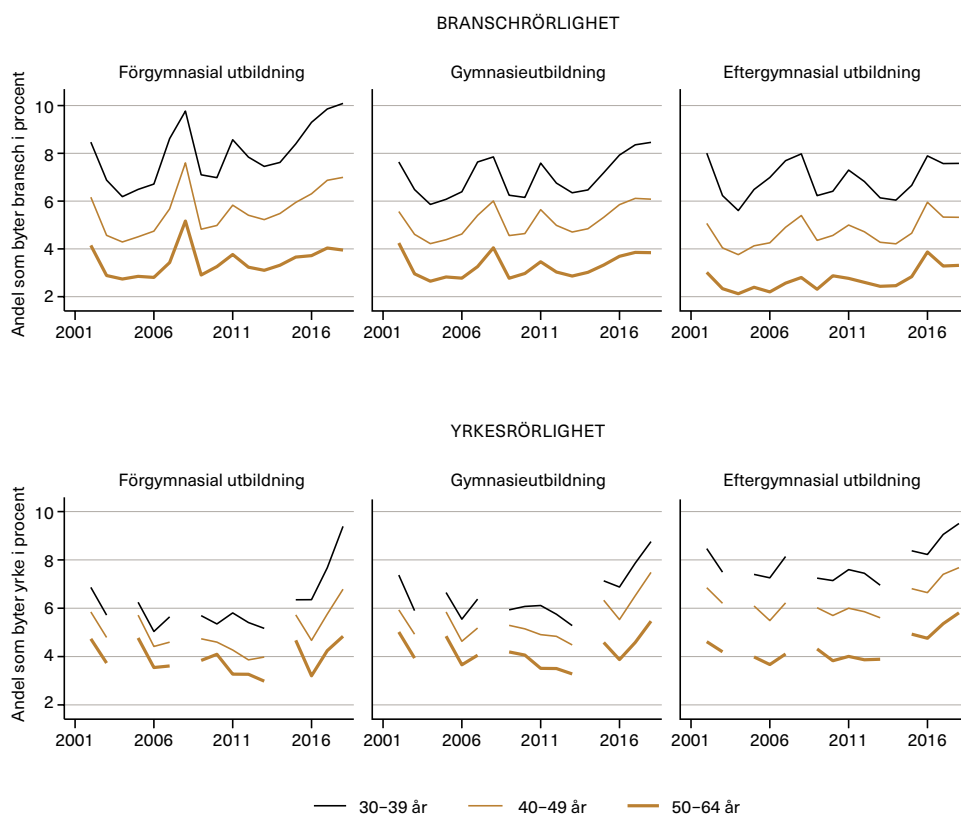
Varje år byter mellan 2 och 10 procent av arbetskraften bransch eller yrke och rörligheten över företag är ännu lite större.²¹ Individer tycks vara mindre villiga att byta arbetsmarknad geografiskt. Rörligheten varierar inte särskilt mycket över utbildningsgrupper, även om högutbildade förefaller något mer benägna än lågutbildade att byta yrke. Det tydligaste mönstret är den fallande rörligheten när det gäller ålder. Exempelvis byter cirka 7 procent av arbetskraften i åldersgruppen 50–64 år företag varje år, vilket kan jämföras med 15 procent i gruppen 30–39 år.

I debatten förekommer ibland föreställningen att strukturomvandlingen går snabbare idag än tidigare. Rörligheten har dock varit stabil över tid, även om den tycks ha ökat något under de senaste fem åren. Mot bakgrund av den fortsatt höga sysselsättningsgraden skulle mönstret kunna tolkas som att strukturomvandlingstakten, och därmed behovet av bransch- och yrkesanpassning, inte är avsevärt snabbare idag än i början av 2000-talet.

20. Bland de yrken som växt mest under denna tidsperiod återfinns till exempel data-specialister, psykologer och socialsekreterare, civilingenjörer och arkitekter. Bland dem som minskat mest i storlek finns till exempel maskinoperatörer, kassapersonal, kontorssekreterare och dataregistrerare.

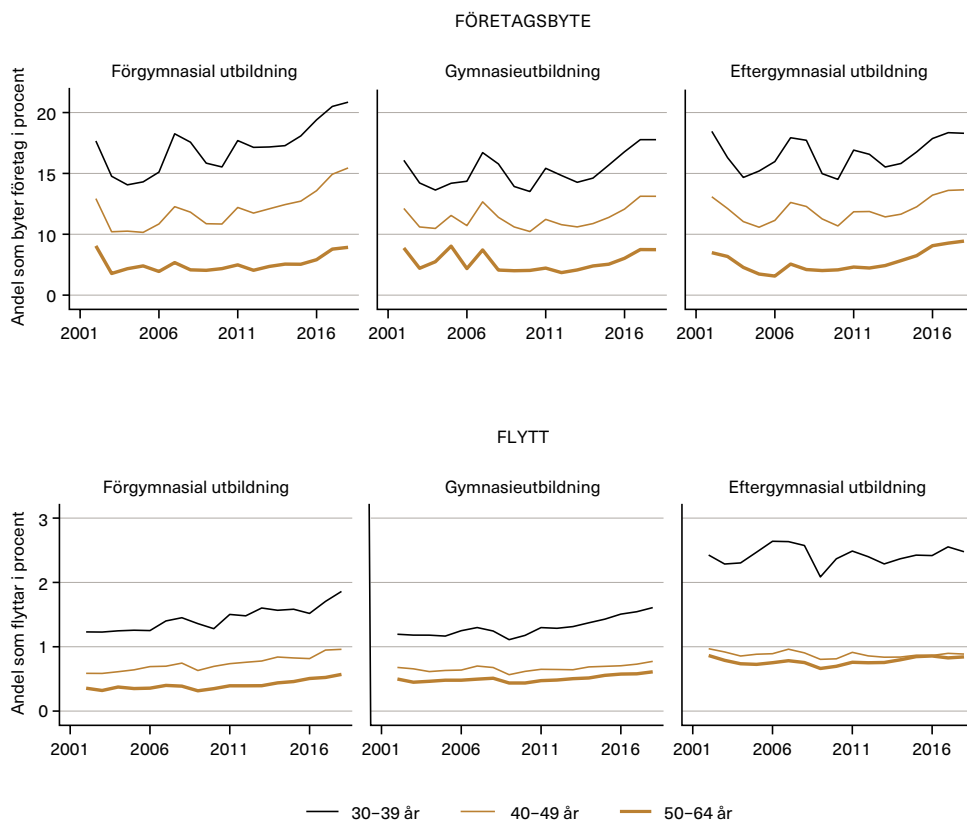
21. Här tittar vi på byten mellan branscher och yrken som definieras utifrån den första siffran i SNI/SSYK.

Figur 2.15 Bransch- och yrkesrörlighet över ålders- och utbildningsgrupper 2002–2018.



Not: I beräkningarna används de enställda bransch- och yrkeskoderna. När vi beräknat yrkesrörlighet har vi exkluderat år då yrkeskoden förändrats, samt år då det verkar ha skett stora förändringar i hur yrken klassificeras.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

Figur 2.16 Företags- och bostadsrörlighet över ålders- och utbildningsgrupper 2002–2018.

Not: Med flytt avses andel anställda som byter lokal arbetsmarknad.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

2.6 Framtida strukturuomvandling slår mot en bredare uppsättning yrken och fler högutbildade

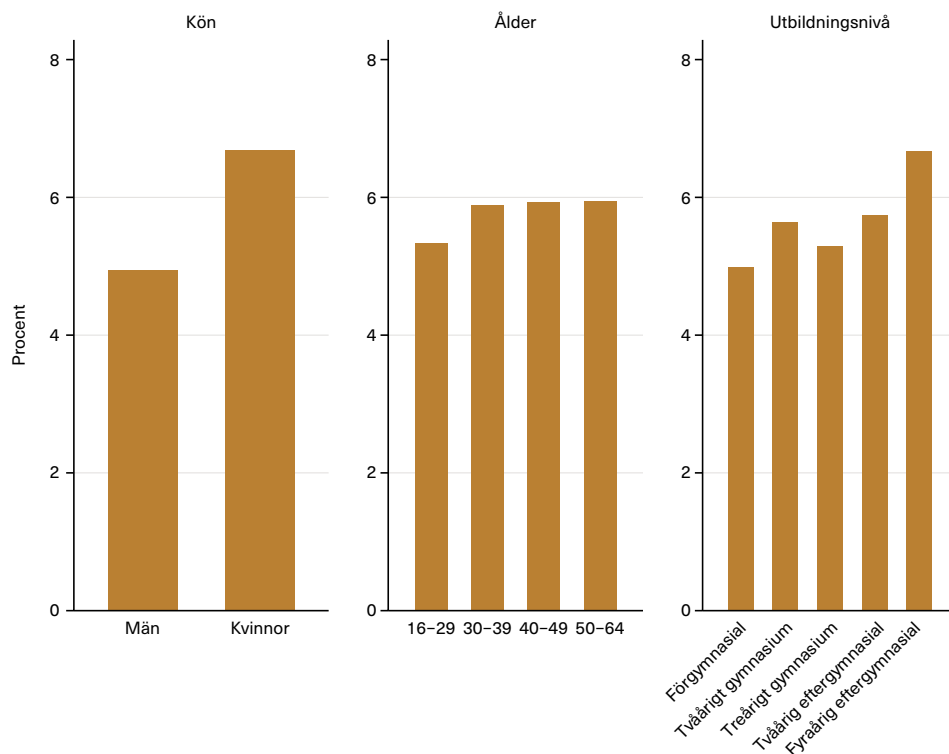
Den sammantagna bilden tyder på att strukturuomvandlingen – åtminstone så här långt – har gynnat högutbildad arbetskraft och missgynnat personer med svagare kvalifikationer.

En viktig fråga är vilka grupper som kommer att efterfrågas på framtidens arbetsmarknad och vilka effekter teknologiförändringar kan tänkas ha framöver. Kan vi förvänta oss samma arbetskraftsbehov i framtiden eller kommer digitaliseringen att påverka en bredare uppsättning yrken och arbetstagare i takt med den artificiella intelligensens framväxt (se t.ex. Mitchell och Brynjolfsson, 2017)? Det är naturligtvis mycket svårt att sja om framtiden. En försvarande faktor är att det inte finns några systematiskt framtagna prognoser för sysselsättningsförändringar på den svenska arbetsmarknaden.

I ett försök att ändå belysa denna viktiga fråga använder vi oss av olika bedömningar och mått på yrkens förväntade sysselsättningsstillväxt och automatiseringspotential (se ruta 1 för en mer detaljerad beskrivning av dessa mått). Det första måttet kommer från yrkesspecifika sysselsättningsprognoser som publiceras av amerikanska *US Bureau of Labor Statistics (BLS)*. Det andra måttet kommer från en studie av Webb (2018) som analyserar data över patent för att mäta olika arbetsuppgifters automatiseringspotential, vilka sedan aggregeras till yrkesnivå. En fördel med Webbs mått är att det skiljer på yrkens exponeringsrisk för olika typer av teknologier. Det är viktigt att notera att dessa mått utgår från yrkesstrukturen och yrkens innehåll i USA. Edin m.fl. (2022a) använder äldre versioner av BLS prognoser från 1985 och visar att de förklarar en betydande del av sysselsättningsförändringarna på yrkesnivå i Sverige mellan 1985 och 2013.

Figur 2.17 visar att det över lag är samma demografiska grupper – män och lågutbildade – som förväntas förlora (i relativa termer) framgent som varit förlorare av den realiserade strukturuomvandlingen. I relation till den faktiska strukturuomvandlingen är dock skillnaderna mellan grupper i den framtida exponeringen för strukturuomvandling något mindre – i synnerhet när det gäller utbildningsnivå. En delförklaring skulle kunna vara att nya teknologier som artificiell intelligens kommer att påverka sysselsättningen inom en bredare uppsättning yrken i framtiden än vad som skett historiskt.

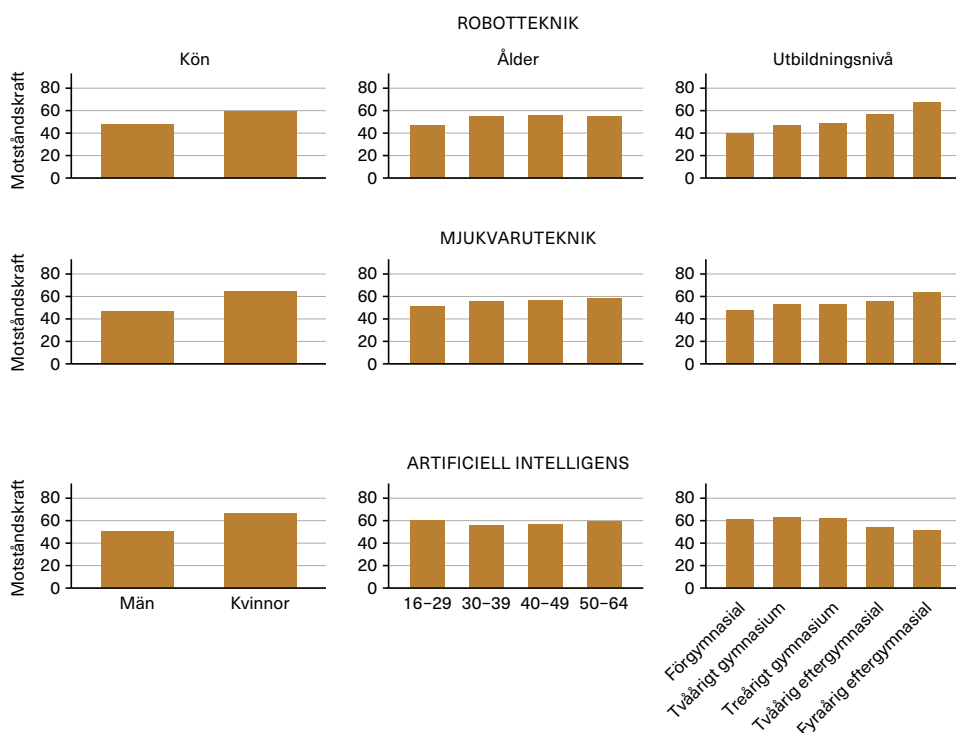
Bilden stöds av mönstret i figur 2.18 som visar olika gruppers ex-

Figur 2.17 Exponering för prognostiserad sysselsättningsförändring på yrkesnivå 2020–2030.

Not: Den vertikala axeln visar gruppens genomsnittliga prognostiserade sysselsättningsförändring baserat på yrkessammansättningen. Se ruta på s. 45 för en mer detaljerad beskrivning av prognoserna.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

ponering för specifika teknologier (från Webbs patentstudie). I figuren rangordnas alla yrken så att ett högt värde avser ett yrke som är motståndskraftigt mot en viss teknologi och ett lågt värde avser ett yrke som är mer utsatt. Sedan tittar vi på vilka som arbetar inom de yrken som är mer eller mindre motståndskraftiga. Figur 2.18 visar att lågutbildade, män samt individer under 30 år är mest utsatta för robotisering och mjukvaruteknik. Mönstret stämmer väl överens med de faktiska sysselsättningsförändringar vi sett hittills, vilket stödjer upp-

Figur 2.18 Olika gruppers motståndskraft mot ny teknik.

Not: Den vertikala axeln visar gruppens genomsnittliga motståndskraft mot olika teknologier baserat på yrkessammansättningen. Måttet är hämtat från Webb (2018) och en högre stapel innebär högre motståndskraft (lägre sannolikhet att teknologin påverkar sysselsättningen negativt). Se ruta på s. 45 för en mer detaljerad beskrivning av exponeringsmått. Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

fattningen att dessa teknologiförändringar har varit en drivande orsak till strukturomvandlingen. Däremot finns relativt fler högutbildade inom yrken som är mer utsatta för artificiell intelligens-teknologi.²² Mönstret ger alltså visst stöd åt argumentet att teknologiutvecklingen kommer att påverka en bredare uppsättning yrken framöver än vad som skett historiskt.

22. Panelen längst ner till höger i figur 2.18 visar att den genomsnittliga motståndskraften mot AI är lägre bland högutbildade.

2.7 Distansarbete vanligare framöver än före pandemin

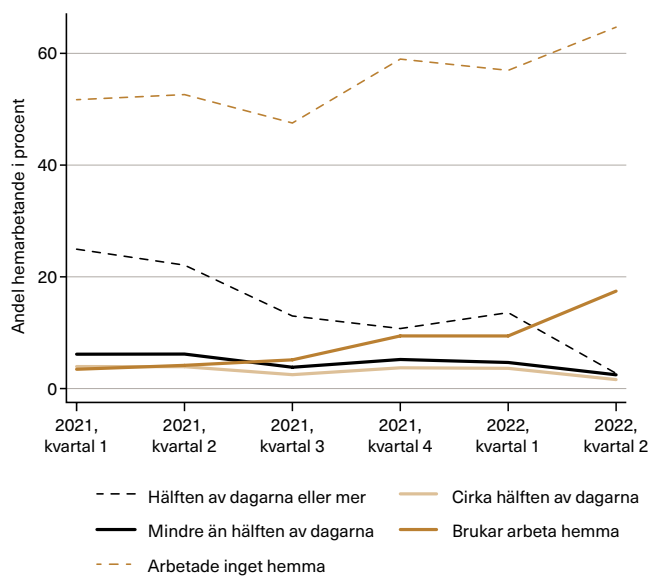
Coronapandemin innebar en snabb omställning till hemarbete för många anställda och det har inte varit klart – varken för företag, anställda eller ekonomer – huruvida den pandemimotiverade övergången till distansarbete är tillfällig eller ett permanent skift i hur arbetet kommer att organiseras.

Vi använder två datakällor för att belysa omfattningen och utvecklingen av hemarbete i Sverige. Den första källan är AKU som sedan coronapandemin innehåller frågor om omfattningen av hemarbete. Den andra källan kommer från Googles rapporter om rörelsemönster i Sverige, vilka bygger på data från användare. Statistiken gör det möjligt att beskriva hur den tid som tillbringas på arbetsplatsen har förändrats sedan januari 2020. En nackdel med båda datakällorna är avsaknaden av jämförbara data för åren innan pandemin.

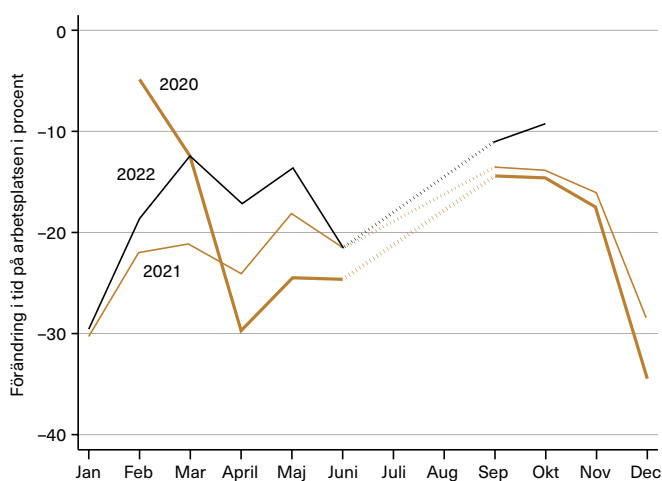
Även om det fortfarande är tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna av pandemin tyder tillgängliga data på att distansarbete kommer att vara vanligare framöver än före pandemin.

Andelen som enligt AKU förlägger större delen av arbetstiden hemma har visserligen minskat avsevärt sedan vaccineringen påbörjades men samtidigt har andelen som anger att de »brukar arbeta hemifrån« ökat till nära 20 procent under andra kvartalet 2022. Detta kan tyda på en mer långsiktig förändring av omfattningen av distansarbete (se figur 2.19). Bilden stöds av Googles rörlighetsdata vilka tyder på att tiden som förläggs på arbetsplatsen är cirka 10 procentenheter lägre i oktober 2022 jämfört med i januari 2020 och på likartade – om än något högre – nivåer som under samma tidsperiod under 2020 och 2021. Omfattningen är liknande i andra länder. Aksoy m.fl. (2022) mäter omfattningen och efterfrågan på hemarbete bland heltidsanställda i 27 länder under 2021 och 2022 med hjälp av enkätstudier. Enkätsvaren tyder på att hemarbete är ett globalt fenomen: de svarande förlägger i genomsnitt 1,5 dag per arbetsvecka hemma och omfattningen i Sverige motsvarar genomsnittet.

Andelen som arbetar hemifrån skiljer sig åt med avseende på yrke och utbildningsnivå där distansarbete är betydligt vanligare inom tjänstemannayrken i övre delen av lönefördelningen (se tabell 2.1). Om förändringarna blir permanenta skulle de påverka lönestrukturen på arbetsmarknaden. Mer specifikt argumenterar Barrero m.fl. (2021)

Figur 2.19 Omfattningen av hemarbete 2021–2022.

Källa: AKU.

Figur 2.20 Tid som spenderas på arbetsplatsen relativt januari 2020.

Not: Vi exkluderar juni–augusti eftersom semestermånaderna är mindre informativa än övriga månader.

Källa: Googles rapport om människors rörelsemönster.

Tabell 2.1 Andel personer i arbete i åldern 15–74 år som arbetat hemifrån per yrkeskategori.

Chefsyrken	66,5
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	65,8
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	59,4
Yrken inom administration och kundtjänst	43,0
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	6,4
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	26,9
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	7,7
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	5,0

Källa: AKU.

att omställningen till mer distansarbete kan bidra till att hålla nere löneökningarna och lönespridningen på kort sikt, eftersom anställda högt upp i lönefördelningen är villiga att betala för distansarbete i form av utebliven lön. Dingel och Neiman (2020) prognostiserar möjligheterna att övergå till distansarbete i olika länder baserat på yrkens arbetsinnehåll och drar slutsatsen att cirka 40 procent av arbetet i Sverige skulle kunna skötas på distans. Möjligheterna till hemarbete uppskattas vara stora i Sverige sett ur ett internationellt perspektiv, vilket har att göra med den relativt höga andelen högkvalificerade tjänstemannayrken.

2.8 Sammanfattning

Den svenska arbetsmarknaden har under de senaste decennierna genomgått en omfattande strukturomvandling som i hög utsträckning liknar den i andra länder: tillverkningsindustrin har krympt betydligt och allt fler sysselsätts i tjänstesektorn. Den övergripande sysselsättningsgraden är dock fortsatt hög, och löneutvecklingen har varit god och förhållandevis sammanhållen sett ur ett internationellt perspektiv. Pandemin drabbade ekonomin och arbetsmarknaden hårt, men återhämtningen har varit snabb.

Vi ser också en ökande ojämlikhet i disponibla inkomster som förklaras av att icke sysselsatta personer halkar efter i inkomstutvecklingen. En viktig uppgift för politiken är därför att underlätta för individer som förlorar jobbet på grund av strukturomvandling att hitta ett nytt arbete.

Ett tydligt mönster är att arbetskraften blivit mer och mer välutbildad samtidigt som löneavkastningen på utbildning ökat något. Till sammans indikerar dessa förändringar att strukturomvandlingen lett

till en ökad efterfrågan på högutbildade personer. Prognoser om framtiden tyder på att den förväntade sysselsättningsutvecklingen fortsatt kommer att missgynna personer med svaga kvalifikationer. Ett undantag är artificiell intelligens som prognostiseras påverka yrken med fler högutbildade. Hur efterfrågan på högutbildade kommer att påverkas beror på möjligheten för sådan teknologi att faktiskt ersätta arbetskraft i utförandet av mer komplexa och analytiska arbetsuppgifter.

PROGNOSER OM FRAMTIDA TEKNOLOGIFÖRÄNDRINGAR

US Bureau of Labor Statistics (BLS) gör prognoser för framtida sysselsättningstillväxt per yrke. Dessa utgår från bedömningar om den framtida sysselsättningsandelen av varje yrke inom varje bransch vilka sedan summeras och viktas med den uppskattade framtida totala efterfrågan på arbetskraft inom varje bransch. Prognoserna baseras på bedömningar av ekonomer utifrån kvalitativa källor, såsom vetenskapliga artiklar, expertintervjuer och nyhetsartiklar, samt kvantitativa källor som historiska data och externt producerade prognoser. Det görs även bedömningar om nya trender som kan påverka produktiviteten och därmed arbetskraftsefterfrågan inom yrken, såsom t.ex. ny teknologi (t.ex. 3D-printers) eller förändringar i konsumentbeteende. Prognoserna innefattar således faktorer som förväntningar på tekniska innovationer, förändringar i affärspraxis, omorganisationer, globalisering och branschförändringar i efterfrågan. Mer detaljerad information om prognoserna finns här: Occupational Employment Projections Data: U.S. Bureau of Labor Statistics ([bls.gov](https://www.bls.gov)).

Webb (2018)

I Webb (2018) används patenttitlar från Google och information om yrkens arbetsinnehåll från O*Net i syfte att mäta teknologiutvecklingspotentialen inom olika yrken. Patenttitlarna identifierar vad varje patent kan göra, vilket matchas till beskrivningar av yrkens arbetsinnehåll. Ett patent anses kunna ersätta arbetskraft inom ett specifikt yrke om patentbeskrivningen innehåller »gör« »detta« (t.ex. »revidera« »papper«) och yrkesbeskrivningen också innehåller »gör« »detta«. Arbetskraftsersättande patent grupperas sedan i tre kategorier: robotteknik (industrirobotar, t.ex. för att »rengöra instrument«), programvara (t.ex. för att »spela in data«) och artificiell intelligens (maskinlärning, t.ex. »neurala nätverk«). Slutligen rangordnas yrkena utifrån hur motståndskraftiga de är mot dessa tekniker.

3. Strukturuomvandlingens konsekvenser

I DET HÄR KAPITLET undersöker vi strukturuomvandlingens konsekvenser på individnivå. I kapitel 2 visade vi till exempel att sysselsättningen i tillverkningsindustrin minskat medan tjänstesektorn växt som ett resultat av strukturuomvandlingen. Dessa förändringar ställer krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Den genomgående frågan i detta kapitel är hur de berörda individerna hanterar den omvandlingsprocess som krävs när de ska flytta från krympande till växande yrken och branscher. Även om en stor del av omställningen sker organiskt, genom att antalet nyinträdande understiger pensionsavgångarna i krympande yrken och branscher, så berör en omfattande och central del av anpassningen yrkesverksamma individer i arbetsför ålder.

Vi börjar det här kapitlet med att undersöka karriärkonsekvenserna av att vissa yrken krymper på lång sikt som ett resultat av strukturuomvandlingen. Hur påverkades sysselsättningen och inkomsterna för dem som initialt jobbade i sådana yrken? Detta studerar vi i avsnitt 3.1.

Som en del av anpassningsprocessen blir individer uppsagda. Vilka är inkomsteffekterna av att bli ofrivilligt uppsagd? Vilka grupper drabbas särskilt hårt? Och hur ser anpassningen ut efter att man förlorat jobbet? Det är några exempel på de frågor som avhandlas i avsnitt 3.2–3.5. Inkomsteffekterna av att förlora jobbet är förmodligen större om man förlorar det av strukturskäl. Därför kommer vi även att särskilt studera individer som förlorat rutinmässiga jobb, som vi vet har försvunnit på grund av strukturuomvandlingen.

3.1 Karriärkonsekvenser av att yrken krymper

Hur mycket påverkas individer av att de framtida möjligheterna i deras yrken försämras avsevärt? Edin m.fl. (2022a) undersöker denna fråga genom att studera anställda i yrken där den tekniska utvecklingen gjort att sysselsättningen gått ner med mer än 25 procent under en 30-årsperiod.

Att ett yrke krymper innebär inte nödvändigtvis att individen förlorar jobbet. Dessutom rör det sig om en gradvis minskning av efterfrågan jämfört med de massuppsägningar som vanligtvis studerats (Jacobson m.fl., 1993; Eliason och Storrie, 2006; Seim, 2019). Detta innebär att konsekvenserna av att ha ett yrke som krymper inte med nödvändighet är desamma som konsekvenserna av att förlora jobbet i en massuppsägning.

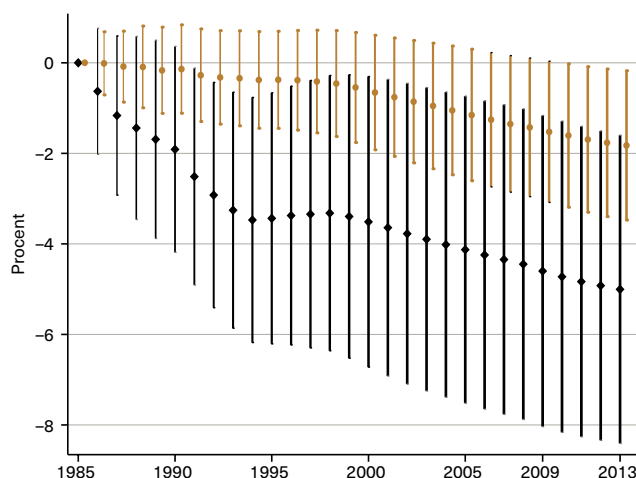
Över lag verkar de drabbade individerna kunna hantera nedgången i efterfrågan relativt väl. Edin m.fl. (2022a) studerar anställda som 1985 arbetade i yrken som framgent skulle komma att krympa. Sett över hela uppföljningsperioden (individerna kan följas i 28 år, fram till 2013) har dessa arbetare lägre inkomster än jämförbara individer sysselsatta i yrken där efterfrågan inte gick ner (se figur 3.1).²³ När författarna håller individegenskaper samt yrkes- och branschegenskaper konstanta (se bruna markörer) uppgår förlusterna till knappt 1,8 procent, vilket svarar mot en halv årsinkomst.²⁴ Dessa förluster förklaras både av att sysselsättningsmöjligheterna försämras (med knappt 1 procent) och att lönetillväxten går ner.

Den viktigaste anpassningsmekanismen är enligt Edin m.fl. (2022a) att individer byter yrken. Yrkesrörligheten är hög bland arbetstagare som drabbas av en nedgång i efterfrågan. Yrkesnedgång är även förknippad med ökad arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadsutbildning.

Att de flesta lyckas hantera yrkesnedgångar relativt väl utesluter för-

23. Det är något grannlaga att tolka storleken på skattningarna. Den faktiska sysselsättningsminskningen är 36 procent i de yrken som är i nedgång när författarna kontrollerar för individegenskaper: den är 17 procent när författarna också håller enställig yrkesnivå och tvåställig branschnivå konstant. Det innebär att när vi utvärderar skattningarna vid en minskning av den faktiska sysselsättningen med 10 procent uppgår den kumulerade arbetsinkomsteffekten till cirka -1 procent.

24. En nedgång på 1,8 procent över hela perioden på 28 år svarar mot en nedgång på $0,018 \times 28 = 0,504$ årsinkomster.

Figur 3.1 Inkomsteffekter av att jobba i ett krympande yrke 1985–2013.

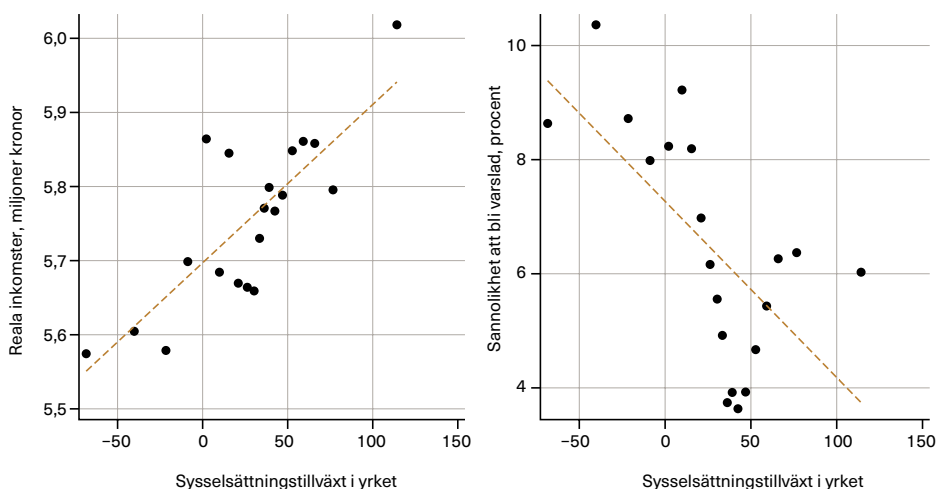
Not: Figuren visar inkomstskillnader i förhållande till årsinkomsten 1985. Svarta markörer visar resultat där författarna håller individegenskaper konstanta. De bruna markörerna visar resultat där författarna dessutom håller alla egenskaper på enställig yrkesnivå och tvåställig branschnivå konstanta. De vertikala strecken i figuren indikerar 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: Edin m.fl. (2022a).

står inte att det finns arbetstagare som har mycket att förlora. Vilka är det då som drabbas av stora inkomstförluster? För anställda som hade de lägsta lönerna inom yrket (den lägsta tredjedelen) är förlusterna större än genomsnittet – de uppgår till cirka 10 procent. Dessa resultat är konsistenta med att det framför allt är de lägst utbildade som förlorar på strukturomvandling.

Har de som bytt yrke högre eller lägre inkomster i jämförelse med dem som var kvar i yrket? Edin m.fl. (2022a) ser inga skillnader mellan dessa två grupper. Men detta betyder dock inte att vi kan dra slutsatsen att rörligheten inte har några effekter, eftersom det är mycket svårt att isolera orsakssambandet när det inte är slumpmässigt vilka individer som flyttar.²⁵

25. De som byter yrke kan både vara positivt och negativt selekterade. Om de som byter yrke har tvingats göra det för att de förlorat jobbet är selektionen antagligen negativ. Om

Figur 3.2 Inkomster (summerade), varsel och sysselsättningstillväxt 2002–2018.

Not: Den vänstra panelen visar sambandet mellan inkomster (2018 års priser), summerade under perioden 2002–2018, och sysselsättningstillväxt i yrket (procent). Lutningen på regressionslinjen är 0,0021. Den högra panelen visar relationen mellan sannolikheten att bli varslad (procent) och sysselsättningstillväxt i yrket (procent) under perioden 2002–2018. Lutningen på regressionslinjen är -0,031. Vi studerar individer som var sysselsatta 2001 och då var mellan 16 och 47 år. Vi håller genomgående individegenskaper (ålder, kön, utbildning samt initiala inkomster) konstanta.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

Låt oss till sist jämföra resultaten i Edin m.fl. (2022a) – som fokuserar på kraftiga nedgångar i yrken under perioden 1985–2013 – med sambandet mellan karriärutfall och sysselsättningstillväxt på yrkesnivå mer generellt och för en senare period. Den vänstra panelen i figur 3.2 visar sambandet mellan totala inkomster och sysselsättningstillväxt i yrket 2002–2018.

Det genomsnittliga sambandet (som illustreras av regressionslinjen)

de som byter yrke väljer att göra det för att lönetillväxten gått ner kan selektionen vara positiv. Till detta selektionsproblem kommer också svårigheten att skilja individeffekter från jämviktseffekter. Eftersom utbudet av arbetskraft minskar i de yrken där efterfrågan gått ner på grund av strukturomvandling, kommer de som stannar kvar i yrket att ha högre löner än vad de annars skulle ha.

innebär att en nedgång av sysselsättningstillväxten med 10 procentenheter är förknippad med en minskning av totala inkomster med 21 000 kronor (den vänstra panelen). En sådan inkomstminskning svarar mot en nedgång med cirka 0,35 procent.²⁶ Inkomsteffekterna av en nedgång i yrket framstår alltså som ganska små. Den högra panelen visar att motsvarande förändring av sysselsättningstillväxten på yrkesnivå (–10 procent) är förknippad med en ökning av risken att bli varslad med 0,3 procentenheter. De gradvisa förändringarna i sysselsättningstillväxten på yrkesnivå tycks alltså inte påverka arbetstagarnas karriärvägar på ett avgörande sätt.

3.2 Arbetsmarknadens förmåga till anpassning framstår som relativt god

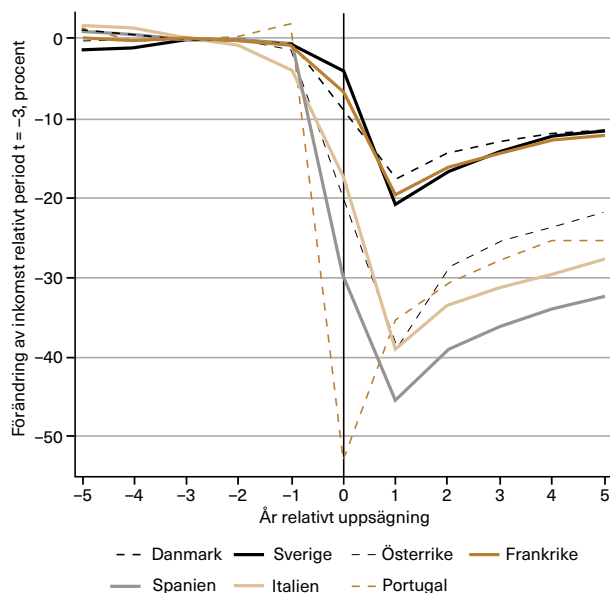
En fråga som rönt stor uppmärksamhet inom den akademiska litteraturen är hur individer påverkas av att bli uppsagda (se t.ex. Jacobson m.fl., 1993 för USA och Seim, 2019 för Sverige). Om arbetsmarknadens förmåga till anpassning är god bör effekterna av att bli uppsagd vara temporära och små.

I en färsk studie undersöks kostnaden av att förlora arbetet i en rad olika länder (Bertheau m.fl., 2022). I likhet med i princip hela forskningslitteraturen i övrigt fokuserar Bertheau m.fl. på massuppsägningar, det vill säga tillfällen där en omfattande andel av de anställda vid en arbetsplats sägs upp samtidigt. Skälet till detta är att det är troligt att effekterna av att bli uppsagd kan hänföras till själva händelsen, och inte till personliga omständigheter som kunde ha lett till uppsägningen, när individen är en del av en massuppsägning.

Figur 3.3 visar de dynamiska effekterna av att bli uppsagd på arbetsinkomster över tid. Den horisontella axeln visar år relativt uppsägningstillfället medan den vertikala axeln visar den procentuella förändringen i arbetsinkomst (i förhållande till arbetsinkomsten året innan uppsägningen). De olika tidsserierna representerar skattade effekter i olika länder.

I en internationell jämförelse verkar den svenska arbetsmarknaden

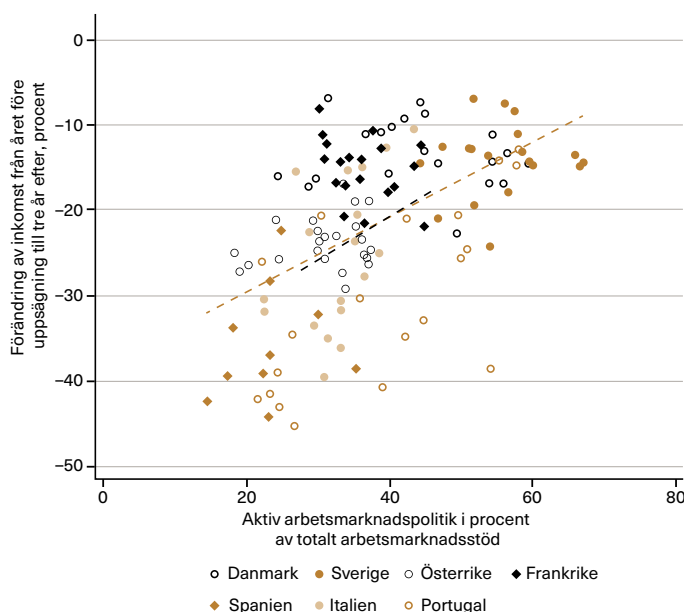
26. Sambandet i figur 3.2 är något svagare än det som redovisas i figur 3.1. Motsvarande förändring leder till en summerad inkomsteffekt på –1 procent i Edin m.fl. (2022a). Man ska dock komma ihåg att deras uppföljningshorisont är 11 år längre.

Figur 3.3 Inkomstförluster av att förlora jobbet i ett urval av länder.

Källa: Bertheau m.fl. (2022).

fungera relativt bra. Effekten av att bli uppsagd uppgår till cirka 20 procent av initial arbetsinkomst ett år efter uppsägningen. Inkomsteffekten är dock bestående. Fem år efter uppsägningen är inkomsterna drygt 10 procent lägre än vad de hade varit om individen inte blivit uppsagd. Konsekvenserna i vissa europeiska länder är betydligt värre. Inkomsten för uppsagda individer i södra Europa är ungefär 30 procent lägre än vad de varit om de inte blivit uppsagda. En stor del av skillnaderna mellan länder drivs av effekterna på sannolikheten att vara sysselsatt. Medan andelen uppsagda som inte hittat något nytt jobb överhuvudtaget efter fem år är cirka 20 procent i södra Europa, är motsvarande andel bara 5 procent i Sverige.

Varför står Sverige ut i den här jämförelsen? En möjlig förklaring är att omställningssystemet fungerar bättre i Sverige än i de flesta andra

Figur 3.4 Sambandet mellan inkomsteffekter och aktiv arbetsmarknadspolitik.

Not: Figuren visar sambandet mellan inkomsteffekter (tre år efter uppsägning) och utgifter på aktiv arbetsmarknadspolitik (som andel av totala arbetsmarknadsrelaterade utgifter). Inkomsteffekterna är skattade separat per uppsägningsår. Lutningen på regressions sambandet som illustreras av den bruna streckade linjen är 0,44 (standardfel = 0,08). Det positiva sambandet kvarstår (streckad svart linje) även i regressionsmodeller som inkluderar länderfixa och tidsfixa effekter (lutningen är då 0,50 med ett standardfel på 0,20). Källa: Bertheau m.fl. (2022).

länder som undersöks. Bertheau m.fl. (2022) testar den hypotesen genom att studera sambandet mellan effekten av uppsägning och andelen arbetsmarknadsstöd som går till aktiv arbetsmarknadspolitik. I figur 3.4 ser vi att sambandet är positivt, vilket innebär att en högre grad av aktiv politik är förknippad med lägre inkomstförluster. Figuren ger stöd för hypotesen att aktiv arbetsmarknadspolitik är viktig för att underlätta strukturomvandlingar.

3.3 Bestående inkomsteffekter av massuppsägningar

Anpassningsförmågan på svensk arbetsmarknaden framstår alltså som relativt god. Hur ser inkomsteffekterna ut i detalj? Vilket skydd ger olika typer av försäkringssystem? Handlar inkomstförlusterna framför allt om att lönerna går ner eller att sysselsättningsmöjligheterna försämras?

Vår analys är baserad på Seim (2019), som fokuserar på massuppsägningar. Man ska dock komma ihåg att de allra flesta uppsägningar är mindre än så.²⁷ När Cederlöf (2021) studerar alla uppsägningar som går att identifiera med hjälp av varselstatistiken (uppsägningar som omfattar minst fem anställda) finner han betydande inkomstförluster på kort sikt, men att förlusterna inte är bestående: sju år efter uppsägningstillfället finns ingen inkomsteffekt. Förklaringen är sannolikt att massuppsägningar påverkar hela den lokala arbetsmarknaden, vilket i sig har en negativ inverkan på individen.

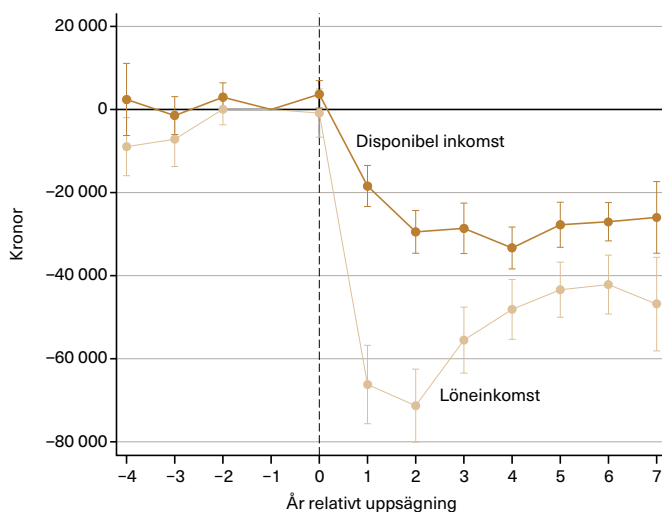
Seim (2019) skattar effekter i Sverige för uppsägningar som ägde rum 2002–2004. Figur 3.5 visar effekterna på löneinkomst och disponibel inkomst. I genomsnitt minskar den årliga löneinkomsten med omkring 68 000 kronor (i 2002 års prisnivå) ett år efter uppsägningen, vilket motsvarar 23,5 procent av den genomsnittliga årsinkomsten. Sju år efter uppsägningen uppgår förlusterna till 16 procent av den genomsnittliga inkomsten, det vill säga de är något större än vad som skattats i figur 3.3 för Sverige.²⁸

Figuren visar även hur den disponibla inkomsten utvecklas efter uppsägningen. Effekten på ett års sikt uppgår till 9 procent av totala disponibla inkomsten, vilket är betydligt lägre än för arbetsinkomsten (23,5 procent). Skatter och försäkringar skyddar alltså individerna i betydande grad efter en uppsägning. Under det första året ersätter skatte- och bidragssystemet 62 procent av inkomstförlusten.²⁹ Notera dock att effekten är bestående, vilket innebär att det ekonomiska

27. Enligt Cederlöf (2021) utgör massuppsägningar bara 8 procent av alla uppsägningar i USA under tidsperioden 2003–2012.

28. Skillnaden beror på att Seim (2019) använder varseldata för att identifiera uppsagda individer medan Bertheau m.fl. (2022) använder en mer traditionell ansats där man antar att separationer mellan arbetsgivare och arbetstagare motsvarar uppsägningar när en stor andel av arbetsstyrkan lämnar arbetsplatsen.

29. Detta resultat ligger i linje med Eliason (2011) som drar slutsatsen att arbetslöshetsersättningen kompenserade för 60 procent av inkomstförlusten året efter nedläggning.

Figur 3.5 Effekter av att bli uppsagd på löneinkomster och disponibel inkomst.

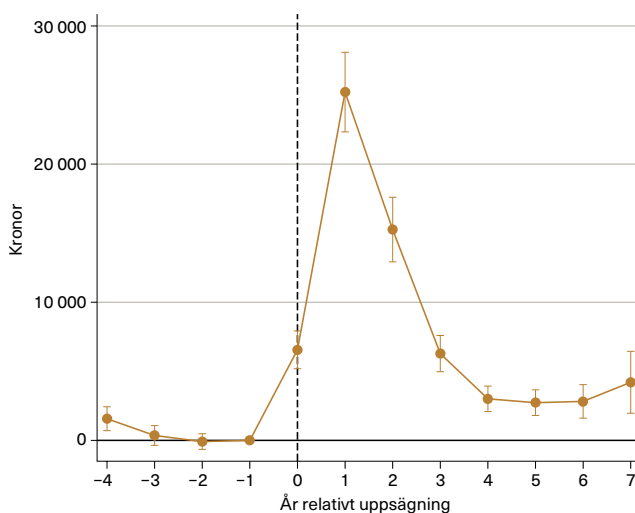
Not: Punkterna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd (2002 års priser), och de vertikala linjerna visar 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och årseffekter.

Källa: Seim (2019).

välståndet är permanent lägre för den genomsnittliga individen som drabbats av uppsägning.

Vilka offentliga försäkringar och transfereringar är viktiga för individen? Figur 3.6 visar effekterna av att bli uppsagd på den totala ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen. Den totala ersättningen innefattar både grundersättningen och ersättningen från a-kassan.³⁰ Figuren visar att den största delen av gapet mellan effekterna på löneinkomst och disponibel inkomst i figur 3.5 kommer från arbetslöshetsförsäkringen. Detta gäller i synnerhet under de första åren, men arbetslöshetsersättningen spelar en viktig roll även flera år efter uppsägningen. De långsiktiga effekterna betyder att uppsagda individer löper högre risk för att bli arbetslösa i framtiden; se Eliason och Storrie

³⁰. Nästan alla som drabbas av uppsägningar under den här perioden är medlemmar i a-kassan.

Figur 3.6 Effekter av att bli uppsagd på arbetslöshetsersättning.

Not: Punkterna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd (2002 års priser), och de vertikala linjerna visar 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och årseffekter.

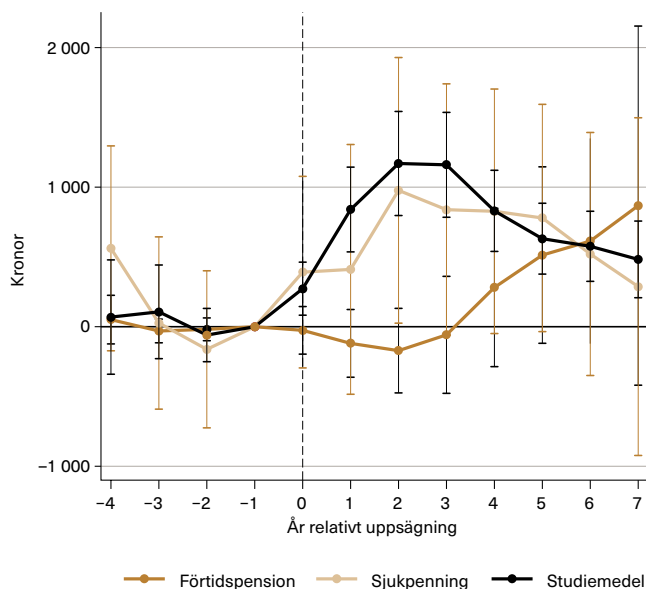
Källa: Seim (2019).

(2006) för liknande resultat. De uppsagda måste ha återvänt i arbete efter uppsägningen, annars hade de inte varit berättigade till arbetslöshetsersättning tre–fem år efter den initiala uppsägningen.

Andra välfärdssystem är också av betydelse, om än i betydligt mindre utsträckning än arbetslöshetsförsäkringen. Figur 3.7 visar att uppsagda individer i högre grad blir sjuka, vilket i första hand leder till ökad sjukpenning. Över tid ses även effekter på sjuk- och aktivitetsersättning (det som tidigare kallades förtidspension). Det är även intressant att vi ser statistiskt signifikanta effekter på det studiemedelsbelopp (bidrag och lån) som individen erhåller, vilket tyder på en vilja att ställa om till nya förutsättningar på arbetsmarknaden efter uppsägning.³¹ Noterbart

31. Effekten på studiemedelsbeloppet svarar mot en ökning av antalet helårsstudenter med 1,4 procent.

Figur 3.7 Effekter av att bli uppsagd på utbetalningar av förtidspension, sjukpenning och studiemedel.



Not: Punkterna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd (2002 års priser) och de vertikala linjerna 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och årseffekter. »Förtidspension« svarar mot sjuk- och aktivitetsersättning.

Källa: Seim (2019).

är dock att utbildningsdeltagandet inte ökar bland individer med svag utbildningsbakgrund (den lägsta tredjedelen i fördelningen av uppmätt kognitiv förmåga); se Seim (2019).

Är det då löner eller sysselsättning som framför allt påverkas när man blir uppsagd? Cederlöf (2021) delar upp arbetsinkomsteffekterna under de tre första åren efter att individerna varslats om uppsägning i (1) antalet arbetade månader, (2) månadslön och (3) antalet arbetade timmar per månad. Effekten på antalet arbetade månader utgör 57 procent av totaleffekten, löneeffekten uppgår till 19 procent och effek-

ten på arbetade timmar till 24 procent.³² Inkomsteffekterna av att bli uppsagd drivs alltså främst av att sysselsättningen går ner.

3.4 Uppsagda individer är mer rörliga

Föregående avsnitt visade på betydande effekter av uppsägningar, men att dessa kostnader är lägre i Sverige än i många andra länder. Det senare resultatet kan tolkas som att arbetsmarknaden är jämförelsevis väl anpassad till strukturella förändringar. För att undersöka den hypotesen studerar vi rörligheten bland dem som sägs upp.

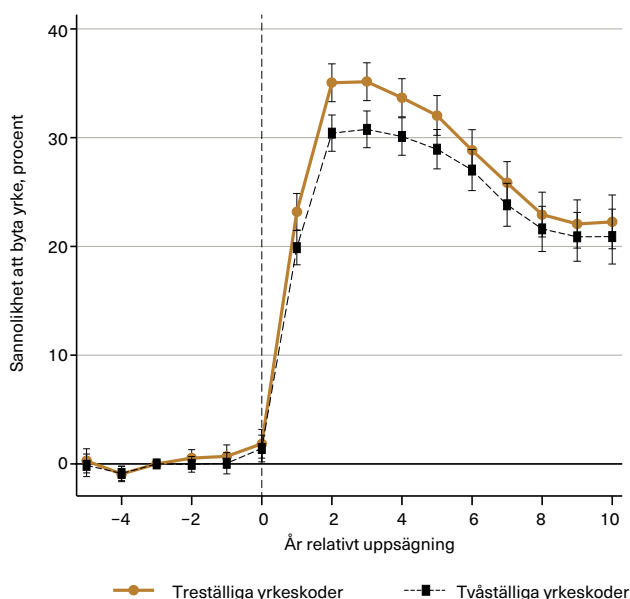
Figur 3.8 visar effekter av att bli uppsagd på sannolikheten att byta yrke. Yrkesrörligheten är betydande: två år efter uppsägning ökar sannolikheten att byta till ett annat yrke med 30–35 procentenheter.³³ Effekten avtar något över tid vilket skulle kunna tyda på att man efter hand går tillbaka till sitt ursprungliga yrke i viss utsträckning. Men det kan också spegla att uppsagda som inte kan eller vill byta yrke finner ett nytt jobb senare än mer rörliga individer (individen måste ha hittat ett nytt jobb för att vi ska observera ett yrkesbyte).

Figur 3.8 visar yrkesrörlighet på två olika nivåer: både rörlighet utifrån en treställig (heldragen kurva) och en tvåställig (streckad kurva) yrkesdefinition. Det är intressant att effekterna är betydande även med den grövre definitionen.

Ett annat naturligt mått på rörlighet är sannolikheten att flytta eller att byta arbetsplats. Figur 3.9 undersöker arbetsplatsbyten och pendling. Den övre panelen i figur 3.9 illustrerar effekten av att bli uppsagd på sannolikheten att hitta ett nytt arbete i en annan kommun eller region än den man arbetade i innan uppsägningstillfället. Vi ser betydande rörlighet över både kommun- och regiongränser. En stor del av rörligheten har att göra med längre pendlingstid, vilket illustreras av den nedre panelen i figur 3.9. De som förlorat jobbet för ett år sedan pendlar knappt tio kilometer längre än jämförbara sysselsatta. I relativa

32. Vi rapporterar här respektive komponents andel av summan av de tre effekterna. Yakymovych (2022) kommer fram till liknande resultat. Sysselsättningseffekten uppgår till 56 procent av inkomsteffekten året efter uppsägning; löneffekten uppgår till 11 procent vid samma tidpunkt. Över tid minskar sysselsättningseffekten något i betydelse, men den är ändå större än löneffekten vid alla tidpunkter efter uppsägning.

33. En studie av Blien m.fl. (2021) visar på effekter i samma storleksordning för Tyskland.

Figur 3.8 Yrkesrörlighet.

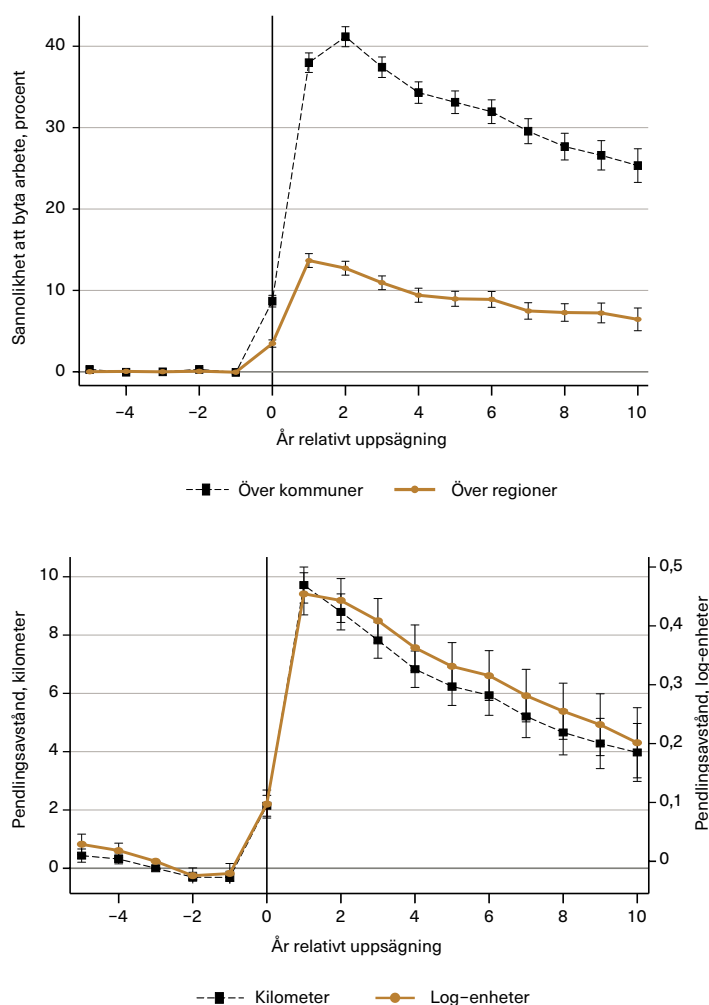
Not: Markörerna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd och de vertikala linjerna 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och årseffekter. Yrkesbyte = 1 om yrkeskoden skiljer sig från den man hade vid uppsägning eller vid tidpunkt noll (för kontrollgruppen). Vi inkluderar bara individer vars yrkeskod observeras (de är alltså sysselsatta och med i yrkesstatistiken).

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

termer är denna effekt betydande – den svarar mot en ökning i pendlingsavståndet med 60 procent. Duan m.fl. (2022) finner liknande effekter i Tyskland. Effekten är dock lägre – pendlingsstiden ökar med cirka 21 procent under det första året efter uppsägningen.³⁴

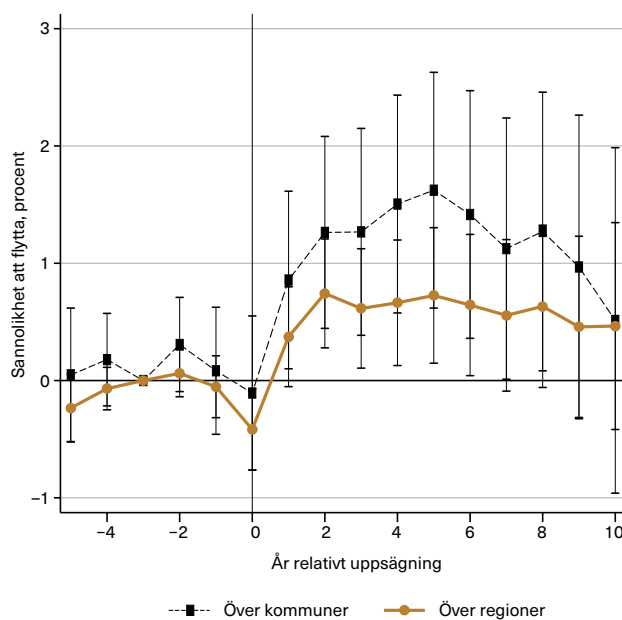
Slutligen visar vi effekten av att bli uppsagd på benägenheten att flytta – antingen över en kommungräns eller över en regiongräns (se

34. Precis som i figur 3.8 avtar effekterna i figur 3.9 över tid. Detta mönster kan ha två förklaringar. Över tid hittar man förmodligen arbete närmare bostaden. Alternativt tar det längre tid för personer som är mindre pendlingsbenägna att hitta nytt arbete.

Figur 3.9 Geografisk rörlighet: arbetsplatsbyte och pendling.

Not: Markörerna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd och de vertikala linjerna 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och årseffekter. Utfallet i den övre panelen är ett om individens arbetsplats är belägen i en annan kommun eller region än i tidpunkt noll. Utfallet i den nedre panelen är avstånd mellan hem och arbete. Avståndet är beräknat mellan den geografiska mittpunkten för arbetsplatsens så kallade demografiska statistikområde (DeSo) och den geografiska mittpunkten för bostadens DeSo. Log-enheter innebär att vi använder logaritmen av pendlingsavståndet.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

Figur 3.10 Geografisk rörlighet: flytt.

Not: Markörerna i figuren visar den genomsnittliga effekten av att bli uppsagd och de vertikala linjerna 95-procentiga konfidensintervall. Alla regressioner inkluderar individfixa effekter och åreffekter. Flytt = 1 om individens bostadsområde (kommun eller region) skiljer sig från bostadsområdet vid tidpunkt noll. Analysen inkluderar alla individer (den är alltså inte begränsad till sysselsatta efter tidpunkt 0).

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

figur 3.10). I en absolut mening framstår effekterna som små, men i jämförelse med den övergripande sannolikheten att flytta till ett nytt område är de stora. Effekten på sannolikheten att byta kommun uppgår till 35–40 procent av sannolikheten att flytta över kommungräns i kontrollgruppen, medan effekten på regionbyte svarar mot en fördubbling av flyttbenägenheten.

3.5 Konsekvenserna av uppsägning skiljer sig åt mellan grupper

Effekterna av att förlora jobbet varierar högst sannolikt mellan individer och beroende på vilket jobb man blir uppsagd från. Om individvariationen är stor borde omställningsstödet försöka identifiera dessa egenskaper och rikta insatser mot särskilt utsatta grupper (något vi återkommer till i kapitel 4).

Athey m.fl. (2022) använder maskininlärningsmetoder (och svenska data) för att skatta heterogena effekter av att bli uppsagd vid stora nedskärningar. De finner betydande skillnader mellan grupper, med effektstorlekar som är runt nio gånger större för den tiondel som är hårdast drabbad jämfört med den tiondel som är minst drabbad.

Metoden som de använder – en så kallad *generalized random forest* – går ut på att man delar upp data baserat på kombinationer av egenskaper för att sedan skatta effekter i varje sådan uppdelning. Figur 3.11 visar fördelningen av effektstorlekar för två kombinationer av egenskaper: ålder och utbildning. Det mörka histogrammet representerar effektstorlekar för yngre och högutbildade individer medan det ljusa representerar äldre personer utan gymnasiekompetens. Det finns ett begränsat överlapp mellan de två fördelningarna, och det är tydligt att yngre och högutbildade klarar sig betydligt bättre än äldre och lågutbildade efter att de blivit uppsagda.

Athey m.fl. (2022) kommer också fram till att (absolutvärdet av) effektstorlekarna är större för uppsägningar i tillverkningsindustrin. De finner dessutom att konsekvenserna är större för individer i glesbygd. Sammanfattningsvis säger deras analys alltså att inkomstförlusterna av att bli uppsagd är särskilt stora för äldre och lågutbildade samt i de branscher och områden som krymper till följd av strukturomvandling.

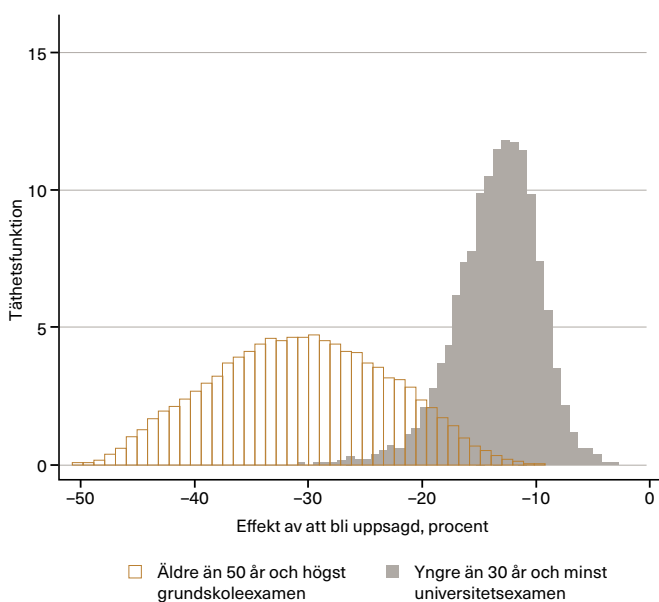
Athey m.fl. analyserar också den intressanta frågan om det går att identifiera dem som drabbats hårdast av att förlora jobbet med enkla tumregler, baserade på exempelvis ålder och utbildning. Svaret är att tumregler fungerar förhållandevis bra – och den viktigaste enskilda faktorn verkar vara ålder. Låt oss ge ett exempel på deras analys. Den genomsnittliga inkomstförlusten ligger på knappt 25 procent ett år efter att man förlorat jobbet. Inkomstförlusten för den tiondel som drabbas hårdast är ungefär dubbelt så stor: 49 procent. Om man tar ut den äldsta tiondelen bland dem som jobbat i tillverkningsindustrin uppgår inkomstförlusten till 45 procent. Det är alltså relativt enkelt att

identifiera dem som drabbas mest av att förlora jobbet.

Det finns två färska uppsatser som fokuserar på två grupper som är särskilt utsatta för strukturomvandling. Helm m.fl. (2022) undersöker effekterna av massuppsägningar av anställda i tillverkningsindustrin i Tyskland. Författarna finner att kostnaderna av att bli uppsagd i krympande branscher är betydligt högre än i växande branscher. En stor del av de högre kostnaderna tillskrivs byte av bransch och yrke. Deras tolkning är att det finns en extra kostnad när man blir uppsagd i en krympande bransch som är förknippad med att man förlorar bransch- och yrkesspecifika färdigheter.

På motsvarande sätt skattar Yakymovych (2022) kostnaden vid upp-

Figur 3.11 Inkomsteffekten av att bli uppsagd efter ålder och utbildning.



Not: Figuren visar fördelningen av effektstorlekar för två grupper definierade utifrån ålder och utbildning.

Källa: Athey m.fl. (2022).

sägning i yrken som definieras som rutinmässiga och jämför dem med konsekvenserna för uppsagda i yrken som inte är det. Som vi visade i kapitel 2 har rutinmässiga yrken krympt sedan slutet av 1980-talet (se även Acemoglu och Autor, 2011). Yakymovych finner att inkomstförlusten är högre för dem som sägs upp från rutinarbeten än för andra uppsagda. De byter också yrke och bransch i större utsträckning, vilket är förväntat eftersom de yrken och de branscher (framför allt tillverkningsindustrin) som de initialt jobbade i krymper över tid. Yakymovych visar även att de som förlorar ett rutinmässigt jobb hittar sitt nästa jobb i branscher som betalar en lägre genomsnittlig lön. Detta mönster har åtminstone delvis att göra med att tillverkningsindustrin betalar en lönepremie som går förlorad när de uppsagda byter bransch. Det är således en delförklaring till att inkomstförlusten av att mista jobbet i tillverkningsindustrin är större än i andra branscher; jämför Athey m.fl. (2022).

3.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi visat att individer i genomsnitt inte drabbas så hårt av att efterfrågan i deras yrken minskar. Många byter yrken utan några större inkomstförluster på lång sikt. Den typiska uppsägningen har inga bestående effekter för den som drabbas. Men om en arbetstagare är en del av en massuppsägning är effekterna större. Effekten på arbetsinkomster ligger då på runt 20 procent under året som följer närmast på uppsägningen, och den negativa effekten tenderar att bestå under lång tid.

Inkomsteffekterna av en uppsägning är lägre i Sverige än i många andra OECD-länder. Detta antyder att förmågan till anpassning är relativt god på svensk arbetsmarknad. När individer förlorar sitt jobb framstår både yrkesrörligheten och pendlingsviljan som relativt höga.

Individer som jobbar i de branscher och yrken som är mest exponerade för strukturomvandling (se kapitel 2) drabbas också hårdare när de blir uppsagda. De som drabbas extra hårt är även äldre, lågutbildade och de tenderar att bo i glesbygd. De som drabbas särskilt hårt av att förlora jobbet har generellt sett dåliga alternativ utanför den bransch eller det yrke de jobbade i; se Athey m.fl. (2022).

En viktig slutsats är dessutom att det med ganska god säkerhet går att förutsäga vilka som kommer att drabbas negativt. Det betyder att

det går att rikta åtgärder mot dessa grupper och att riktade åtgärder är betydligt mer effektiva än åtgärder som är utformade för den genomsnittliga individen. Vi återvänder till dessa frågor i kapitel 4.

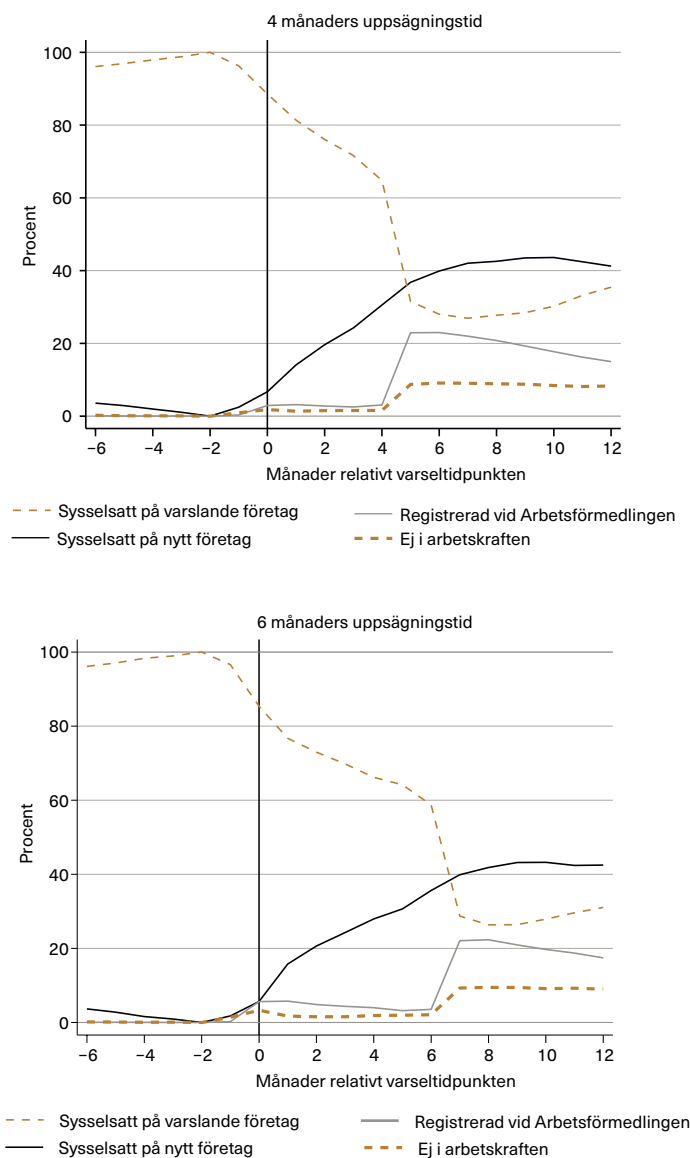
4. Policyåtgärder för att underlätta strukturuomvandling

POLICYÅTGÄRDER BEHÖVS BÅDE för att åstadkomma en effektiv strukturuomvandling och för att mildra konsekvenserna för de arbetstagare som drabbas negativt av omvandlingsprocessen. Här analyserar vi effekterna av olika åtgärder – till exempel uppsägningsregler (avsnitt 4.1), arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 4.2), sök- och matchningshjälp samt omskolning (avsnitt 4.3) – och hur de bäst ska utformas. Stöd till omställning regleras i lag och kollektivavtal. Omställningsstöd kan tillhandahållas både av privata och offentliga aktörer.

Sverige brukar beskrivas som ett land med en omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik och generösa trygghetssystem. Är denna bild korrekt? För att bevara denna fråga jämför vi omfattningen på politiken i Sverige med ett urval av andra OECD-länder.

En faktor som skiljer Sverige från resten av OECD är att en betydande del av försäkringen mot jobbförlust och möjligheterna till omskolning regleras via kollektivavtal, i form av »trygghetsavtal« eller »omställningsavtal«. Dessa avtal, som vi diskuterar i avsnitt 4.4, ger vissa grupper en betydligt förmånligare ersättning i händelse av arbetslöshet än de skulle få från till exempel arbetslöshetsförsäkringen. De innehåller även åtgärder till stöd för omställning.

Det stöd som tillhandahålls av det offentliga och det stöd som finns i kollektivavtalen interagerar med varandra. Omställningsavtalen finns tillgängliga redan vid varseltidpunkten, medan det offentliga omställningsstödet sätts in efter en tid i arbetslöshet. Ju längre uppsägningstiden är, och ju mer omfattande stödet är, desto färre registrerar sig hos Arbetsförmedlingen. Figur 4.1 illustrerar denna utsaga genom att följa anställda som varslats om uppsägning över tid. Den övre panelen följer dem som hade fyra månaders uppsägningsstid – som är

Figur 4.1 Arbetsmarknadsutfall bland varslade, månader relativt varseltidpunkten.

Not: Den övre (nedre) panelen visar utvecklingen över tid för arbetstagare som hade fyra (sex) månaders uppsägningstid. Linjerna i respektive figur visar andelen av de varslade i olika arbetsmarknadstillstånd.

Källa: Arbetsförmedlingens varselstatistik, RAMS och Datalagret (egna beräkningar).

den genomsnittliga uppsägningstiden i data – och den nedre panelen dem som hade sex månaders uppsägningstid. Båda panelerna visar att ungefär 60 procent av dem som varslats om uppsägning finns kvar på företaget vid tidpunkten för uppsägning. Drygt 20 procent av de varslade registrerar sig så småningom hos Arbetsförmedlingen. De allra flesta hittar alltså nytt jobb utan att gå via förmedlingen. För att förstå omställningsprocessen behöver vi kunskap om det som pågår under uppsägningstiden.

Både anställningsskyddet och omställningsavtalen påverkas av den så kallade LAS-överenskommelsen.³⁵ Denna överenskommelse innebär bland annat att alla arbetstagare kommer att ha tillgång till någon form av omställningsstöd och att incitamenten till omskolning förstärks avsevärt. I avsnitt 4.5 diskuterar vi LAS-överenskommelsen och de effekter vi kan förvänta oss av denna.

I avsnitt 4.6 diskuterar vi frågan om det finns några argument för att politiken ska bevara existerande jobb, och avsnitt 4.7 handlar om regionala stödåtgärder. Vi sammanfattar våra policy slutsatser i avsnitt 4.8.

4.1 Uppsägningsregler

Uppsägningsregler omfattar både uppsägningstider och turordningsregler. Ett rimligt krav på uppsägningstid ger arbetstagaren tid att anpassa sig till en ny situation och gör det möjligt för arbetstagaren att hitta ett nytt jobb utan mellanliggande arbetslöshet. Uppsägningstiderna är dock långa i Sverige – i vissa fall upp till ett år (se Cederlöf m.fl. 2022).

Turordningsregler lägger restriktioner på vilka arbetstagare som kan sägas upp när ett företag behöver minska arbetsstyrkan. Dessa regler har debatterats livligt under senare år och de har nyligen reformerats inom ramen för LAS-överenskommelsen (se avsnitt 4.5). Om reglerna är bindande skulle vi förvänta oss att de utgör ett hinder för en effektiv omfördelning av arbetskraft. Man kan dock göra avsteg från turordningsregler genom kollektiva förhandlingar. Sådana avsteg gör att förändringar i reglerna kommer att ha mindre betydelse än vad de

35. LAS-överenskommelsen slöts först mellan Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) i oktober 2020. I november 2021 utvidgades den till LO-kollektivet. Överenskommelsen innehåller dels nya regler för vad som gäller vid uppsägning och dels ett förstärkt stöd vid omställning som också gäller för nya grupper. Vi analyserar LAS-överenskommelsen i avsnitt 4.5.

annars skulle ha haft. Evidensen tyder på att liberaliseringar av turordningsreglerna haft en begränsad betydelse. von Below och Thoursie (2010) finner till exempel att 2001 års undantag från turordningsreglerna inte hade någon större betydelse för vem som sägs upp.³⁶

GENERELLT OM ANSTÄLLNINGSSKYDDET

Det formella skyddet för tillsvidareanställningar är relativt starkt i Sverige. Med undantag för LAS-överenskommelsen har det inte skett några förändringar sedan 2000. Reglerna som gäller tidsbegränsade anställningar, och möjligheterna att anställa via bemanningsföretag, är dock förhållandevis liberala i Sverige. Reglerna liberaliserades ytterligare med införandet av allmän visstidsanställning 2007; likväl ökade inte antalet visstidsanställda – se kapitel 2.

Sett över en längre tidshorisont ökade andelen visstidsanställda mellan 1995 och 2017 – från 13 till 17 procent av arbetskraften. Hela ökningen sker dock mellan 1995 och 2006. Därefter har andelen legat konstant (se figur 2.10). Andelen visstidsanställda är högre än i Danmark, Finland och Norge samt i EU som helhet. Den är särskilt koncentrerad bland ungdomar; se SOU 2020:30.

Regler som gör det dyrare att säga upp påverkar både anställningsbeslut och uppsägningsbeslut. Eftersom både nyanställningar och uppsägningar minskar är totaleffekten på sysselsättning och arbetslöshet generellt sett obestämbar. Rörligheten på arbetsmarknaden minskar emellertid, vilket förlänger strukturomvandlingsprocessen.

Det ska vara kostsamt att säga upp personal, eftersom en kostnad (som svarar mot skillnaden mellan samhällskostnaden och företagets privata kostnad av att säga upp anställda) innebär att arbetsgivare tvingas ta hänsyn till hur resten av samhället påverkas av deras beslut. Ett viktigt skäl till att samhällskostnaden är större än den privata kostnaden är att företagen inte beaktar effekten på finansieringen av olika understödssystem.

36. Turordningsreglerna, och undantagsreglerna, kan komma att få större betydelse efter 2022 års förändring av lagen om anställningsskydd (LAS). Förändringen innebär bland annat att det inte finns någon begränsning i storlek på de företag som kan göra undantag från turordningen. Man kan dock misstänka att definitionen av turordningskretsar i praktiken kommer att bli mindre flexibel. Vi beskriver 2022 års förändringar ytterligare i avsnitt 4.5.

Det är svårt att se principiella argument för att det ska vara stora skillnader i skyddet av tillsvidareanställningar och tillfälliga anställningar. Inom ramen för 2010 års Långtidsutredning diskuterade Cahuc (2010) den betydande skillnad som växt fram mellan dessa två anställningsformer och drar slutsatsen att den antagligen är för stor i Sverige.

Uppsägningskostnader är av olika karaktär. En del är rena procedurregler som gör det dyrare att säga upp arbetskraft utan att dessa kostnader kommer någon till del. Det finns inga goda argument för rena administrativa hinder, det vill säga regler som gör det svårare att säga upp personal utan att motsvarande intäkt finns någon annanstans i systemet. De kostnader som faller på företagen bör svara mot hur de belastar till exempel arbetslöshetsförsäkringen.

En annan typ av uppsägningskostnader består av en överföring av resurser till arbetstagaren. Ett exempel är avgångsvederlag, ett annat är uppsägningstider. I resterande del av detta avsnitt diskuterar vi avgångsvederlag och uppsägningstider, och om det finns principiella argument för det ena eller det andra.

AVGÅNGSVEDERLAG

Ett avgångsvederlag är en kompensation som betalas direkt av arbetsgivaren till den anställda som sägs upp. Till skillnad från flertalet andra länder så lagstadgas inte om avgångsvederlag i Sverige. Kollektivavtalen för arbetare innehåller dock ett avgångsvederlag – det så kallade avgångsbidraget (AGB).

Vilka effekter har då överföringar av resurser från arbetsgivaren till arbetstagaren i samband med uppsägning? Med flexibla löner kan man tänka sig att de inte har några effekter alls. Krav på utbetalningar av avgångsvederlag gör till exempel att framförhandlade löner minskar i motsvarande utsträckning. Därför påverkas inte sysselsättningen av avgångsvederlaget (Lazear, 1990; Burda, 1992). Antagandet om flexibla löner är förstås en förenkling. Men en viktig lärdom av detta resonemang är att det är möjligt att undvika arbetsmarknadsregleringar – åtminstone delvis – via olika typer av erbjudanden om ersättningar.³⁷

37. Låt oss ta ett annat konkret exempel för att illustrera resonemanget. Lagen om anställningsskydd säger exempelvis att tio års anställningstid ger rätt till sex månaders uppsägningstid. En person som har rätt till sex månaders uppsägningstid kan dock välja

Ett annat problem med avgångsvederlag är att ett engångsbelopp erbjuder ett sämre försäkringsskydd än en månatlig utbetalning som totalt sett är lika stor. Månatliga utbetalningar, i form av en arbetslöshetsförsäkring, är att föredra framför en engångsutbetalning om den anställda inte är fullständigt rationell eller har en begränsad tillgång till kapitalmarknaden.³⁸

Utvärderingar av avgångsvederlagen (se t.ex. Card m.fl. 2007) tyder på att de förlänger tiden till ett nytt jobb, och att de inte bidrar till att skapa bättre matchningar mellan arbetstagare och företag.

UPPSÄGNINGSTIDER

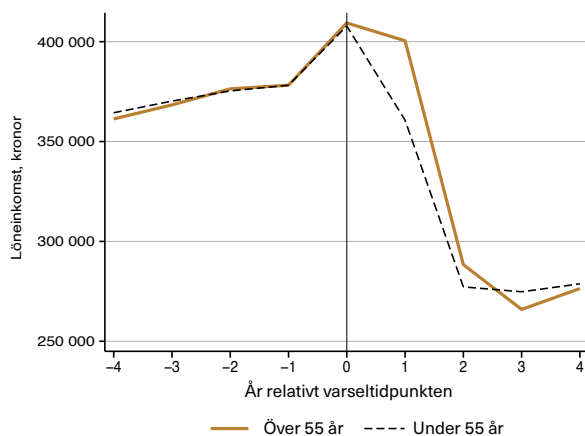
Lagen om anställningsskydd (LAS) specificerar uppsägningstider som beror på anställningstid. Uppsägningstider i LAS är förhållandevis långa i internationell jämförelse. Vissa kollektivavtal förlänger dessutom uppsägningstiderna ytterligare.

Det finns flera skäl till att förorda uppsägningstider framför avgångsvederlag. De ger tidig information till arbetstagaren om en framtida uppsägning och ger möjlighet att rikta tidiga insatser till arbetstagare som är i behov av stödåtgärder. Möjligheten att sätta in åtgärder under uppsägningstiden, inom ramen för omställningsavtalen, har av OECD lyfts fram som en framgångsfaktor; se t.ex. OECD (2019).

En färsk studie av Cederlöf m.fl. (2022) visar att (avtalade) uppsägningstider förkortar tiden utan arbete. Studien fokuserar på privata tjänstemän. Om de är över 55 år vid den individuella varseltidpunkten har de enligt många avtal rätt till ytterligare sex månaders uppsägningstid om de också har varit anställda i tio år. Figur 4.2 visar att de som är strax över 55 år när de varslas om uppsägning har signifikant högre

att acceptera en ekonomisk kompensation för att sluta i förtid. Denna kompensation är en kostnad för arbetsgivaren, men med helt flexibla löner kan kostnaden vältras över på hela arbetstagarkollektivet. En ekonomisk ersättning gör alltså att man (delvis) undviker lagregleringen, utan att arbetskraftskostnaden stiger.

38. En jämn inkomstström är alltid att föredra ur ett försäkringsperspektiv. För en rationell individ som har fullständig tillgång till kapitalmarknaden spelar det ingen roll om ett givet belopp betalas ut i lika stora delar per månad eller i form av en engångsutbetalning. Genom att spara engångsbeloppet till framtida perioder erhålles en jämn inkomstström. Men många individer betar sig inte på detta rationella sätt. I praktiken handlar människor mer på löneutbetalningsdagen till exempel. Ur ett försäkringsperspektiv är det då bättre med månatliga utbetalningar än att betala ut samma belopp som en engångsutbetalning.

Figur 4.2 Inkomster och längre uppsägningstid.

Not: Figuren visar årlig löneinkomst för dem som är precis över 55 år (som har rätt till längre uppsägningstid) och dem som är precis under 55 år vid varseltidpunkten (som inte har det). Skillnaden mellan de två kurvorna är resultatet av separata regressionsdiskontinuitetsskattningar efter tid i förhållande till varseltidpunkten. Inkomsteffekten år 1 är statistiskt säkerställd och uppgår till knappt 40 000 kronor.

Källa: Cederlöf m.fl. (2022).

inkomster året efter varseltidpunkten i jämförelse med dem som är strax under 55 år när de varslas om uppsägning.

Inkomsteffekten under det första året efter varseltidpunkten uppgår till cirka 1,25 månadslöner. När Cederlöf m.fl. delar upp inkomsteffekten finner de att hälften av denna effekt har att göra med att de är sysselsatta i större utsträckning. Dessutom hittar de nya jobb lika snabbt som individer med en kortare uppsägningstid. Och när de hittar nya jobb får de en högre lön.

Som ett resultat av en längre uppsägningstid söker individerna inte lika intensivt efter nya jobb. Att de trots detta hittar nya jobb lika snabbt som de som har en kortare uppsägningstid tolkar författarna som att det är effektivare att söka som sysselsatt än som arbetslös. De som är sysselsatta får helt enkelt fler och bättre erbjudanden för given

sökintensitet.³⁹ I ett policyperspektiv betyder detta att det är viktigt att förmå individer att söka aktivt efter nytt jobb under uppsägningstiden.

Kortare tid utan arbete i kombination med en positiv löneeffekt kommer både individen och samhället till godo. Dessa intäkter måste dock vägas mot företagens kostnader för långa uppsägningstider. Cederlöf m.fl. (2022) uppskattar dessa kostnader och jämför dem med intäkterna för arbetstagarna. De finner att intäkterna verkar överstiga kostnaderna.

När man bedömer intäkterna och kostnaderna som är förenade med uppsägningstider är det viktigt att komma ihåg att arbetsgivare och arbetstagare kan avtala om en ekonomisk kompensation som gör att man kan reducera uppsägningstiden. Cederlöf m.fl. (2022) visar att företag gör denna typ av betalningar. Sådana »frivilliga avgångsvederlag« skapar en flexibilitet i systemet som gör att företagen kan undvika långa uppsägningstider i de fall då de skadar verksamheten.⁴⁰

Det finns sammanfattningsvis starka skäl för uppsägningstider. Även om det är svårt att säga exakt hur långa de ska vara så ger de tidig information till arbetstagaren om framtida uppsägning. De är också en förutsättning för att det ska gå att rikta tidiga insatser till arbetstagare som är i behov av stödåtgärder.

4.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen bör utformas så att det finns en rimlig balans mellan inkomstförsäkring och incitament till omställning. Under en lång rad av år (2002–2015) minskade generositeten i ersättningen avsevärt, särskilt för personer vars löner översteg de lägsta lönerna; se övre delen av figur 4.3. Denna minskning har att göra med att inkomsttaket i försäkringen inte förändrades. Mellan 2008 och 2015 var inkomsttaket till och med så bindande att försäkringen inte ersatte 80

39. Denna tolkning ligger i linje med en färsk studie av Faberman m.fl. (2022) som visar att »avkastningen« i termer av jobberbjudanden per tidsenhet som sysselsatta och arbetslösa söker nya jobb är mycket högre för de sysselsatta.

40. Cederlöf m.fl. (2022) separerar också effekterna av de uppsägningstider som man kommer överens om och de avgångsvederlag som betalas ut. Avgångsvederlagen förlänger tiden utan arbete och påverkar inte lönerna för dem som återanställs. Dessa resultat ligger alltså i linje med slutsatserna i Card m.fl. (2007).

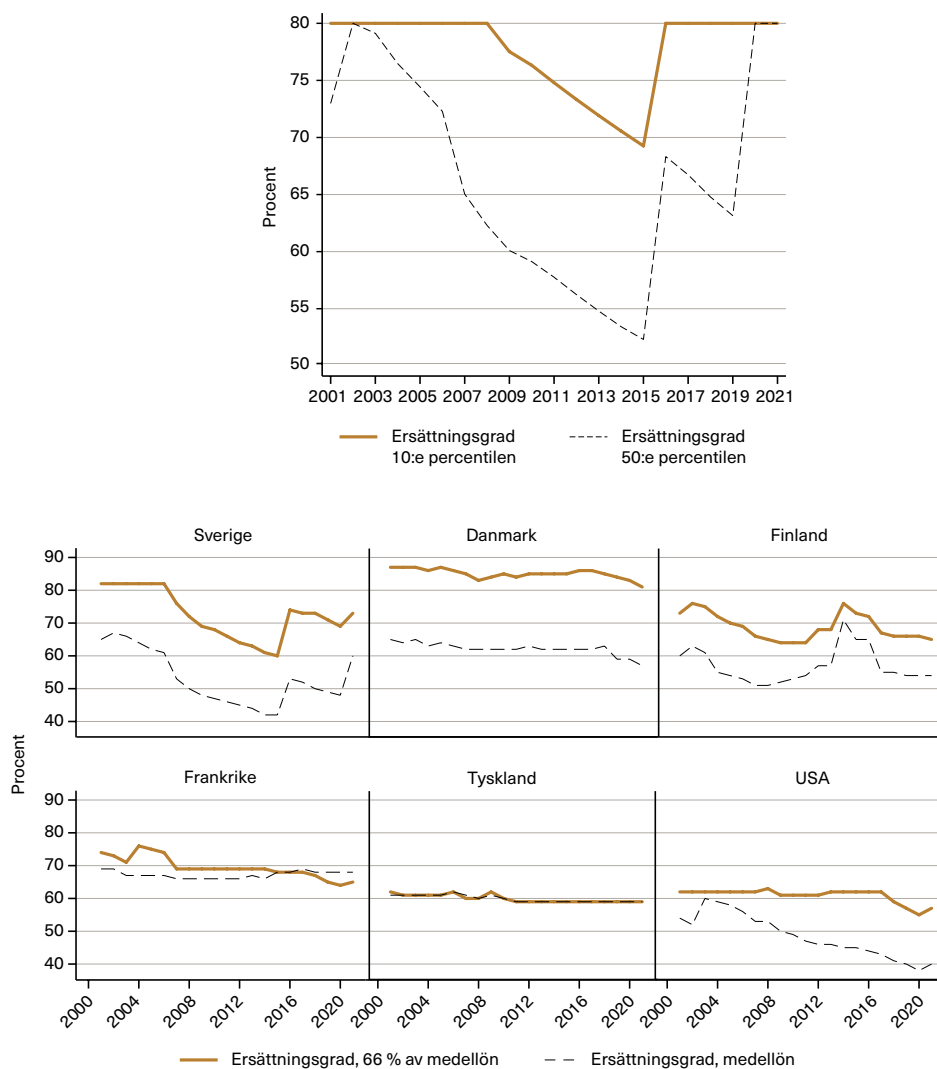
procent för individer med de lägsta lönerna (de på den 10:e percentilen i lönefördelningen).

Nedgången i ersättningskvoten bröts i samband med 2016 års höjning av inkomsttaket och med höjningen under coronakrisen. År 2021 ersätter a-kassan 80 procent av tidigare lön för medianlönetagaren.

Hur generös är då a-kassan i Sverige i förhållande till andra länder? Den nedre delen av figur 4.3 visar hur stor andel av tidigare inkomst som ersätts av a-kassan (justerad för skatt samt tillgång till försörjningsstöd och bostadsbidrag) i ett urval av OECD-länder. År 2020 är ersättningen för en genomsnittlig löntagare (streckad linje) ungefär lika generös i Sverige som i de andra europeiska länderna i figur 4.3. I flertalet länder är ersättningsgraden högre i den lägre delen av inkomstfördelningen (de som tjänar två tredjedelar av genomsnittslönen – heldragen linje) än för en genomsnittlig arbetstagare. Detta beror på att försäkringen har ett inkomsttak, likt det vi har i Sverige. I vissa länder är skillnaderna stora. I Danmark – men också i Sverige under vissa perioder – har arbetslöshetsersättningen haft karaktären av ett kontantstöd, då inkomsttaket varit bindande. I Tyskland och Frankrike varierar inte ersättningsgraden med tidigare lön på samma sätt och arbetslöshetsersättningen ger 60–70 procent av tidigare inkomst oavsett position i lönefördelningen.

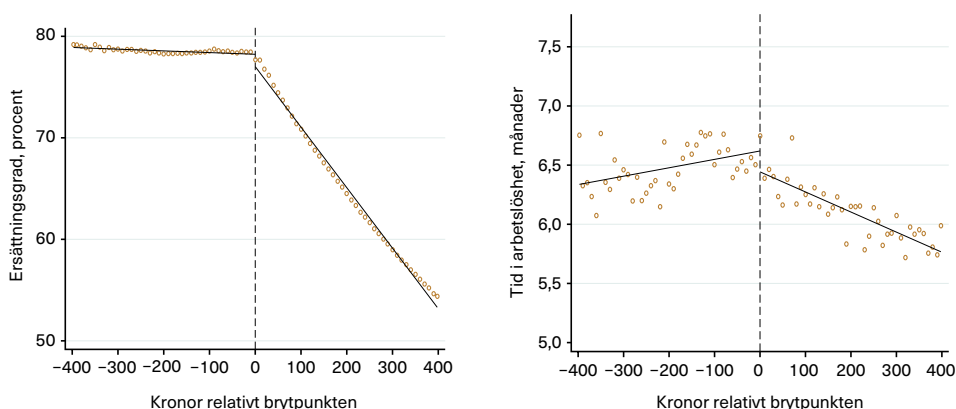
Man ska också ha i åtanke att kollektivavtalen i flera fall innehåller kompletterande arbetslöshetsunderstöd. Kollektivavtalet för privata tjänstemän i Sverige innehåller till exempel en avgångsersättning (AGE). I grova drag ger ersättningen anställda som är minst 40 år gamla och har varit tillsvidareanställda i fem år åtminstone 70 procent av tidigare lön om de förlorar jobbet, under förutsättning att de är berättigade till a-kassa.

En optimal arbetslöshetsersättning balanserar skyddet som försäkringen ger mot att ersättningen minskar incitamenten att söka jobb. Det är väl belagt att en generösare ersättning förlänger arbetslöshetstiden. Figur 4.4 visar ett exempel på resultaten för Sverige. De vars tidigare inkomst understiger inkomsttaket i försäkringen (till vänster om den streckade linjen) har en högre ersättningsgrad än de som har en inkomst ovanför taket. Panelen till höger visar att sambandet mellan arbetslöshetstid och tidigare inkomst förändras vid inkomsttaket, det vill säga precis vid den punkt där ersättningsgraden minskar. De samband som illustreras i figuren innebär att om ersättningsgraden

Figur 4.3 A-kassan över tid och i internationell jämförelse 2001–2021.

Not: Den övre panelen visar ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen under de första 100 dagarna. Den nedre panelen justerar för skatt och tillgången till försörjningsstöd och bostadsbidrag.

Källa: Uppgifterna i den övre panelen är baserade på information om ersättningsnivåer och högsta dagpenning från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen samt löneuppgifter från SCB. Uppgifterna i den nedre panelen är hämtade från OECD Labour Market Statistics.

Figur 4.4 Arbetslöshetsersättningen och arbetslöshetens längd.

Not: Den vänstra panelen visar relationen mellan genomsnittlig ersättningsgrad och lön. Vi har normaliserat den horisontella axeln så att lönen visas relativt brytpunkten i a-kassan. Den högra panelen visar relationen mellan genomsnittlig längd på arbetslöshetsperioden och lön. Arbetslöshetsperiodens startpunkt definierar vi som månaden när en ny ersättningsperiod börjar. Arbetslöshetsperiodens slutpunkt definieras som månaden då den arbetslöse antingen finner ett nytt arbete, lämnar arbetskraften eller går in i något arbetsmarknadsprogram (t.ex. subventionerat arbete eller arbetsmarknadsutbildning). Regressionslinjen i den vänstra (högra) panelen visar en statistiskt signifikant förändring av lutningen vid brytpunkten. Den innebär att ersättningsgraden (arbetslösheten) sjunker med knappt 6 procentenheter (en dryg vecka) när lönen per dag stiger med 100 kronor. Källa: Cederlöf m.fl. (2022).

höjs med 10 procent så förlängs arbetslöshetstiden med cirka 5 procent.

En kärnfråga är om värdet av att vara försäkrad är så pass stort att det balanserar de negativa incitamenteffekterna. Studien av Kolsrud m.fl. (2018), som baseras på data från mitten av 2000-talet, tyder på att så inte är fallet. Detta resultat är dock känsligt för antaganden om graden av riskaversion; se Landais och Spinnewijn (2021).

För att få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning måste individen både uppfylla ett sysselsättningsvillkor och ett medlemsvillkor. Medlemmar i a-kassan betalar en avgift som innan 2007 var mycket låg. En avgiftsreform 2007, som både höjde medlemspremien och avskaffade skattereduktionen för avgiften, gjorde att den genomsnittliga medlemsavgiften höjdes från ungefär 100 till nästan 350 kronor i månaden.

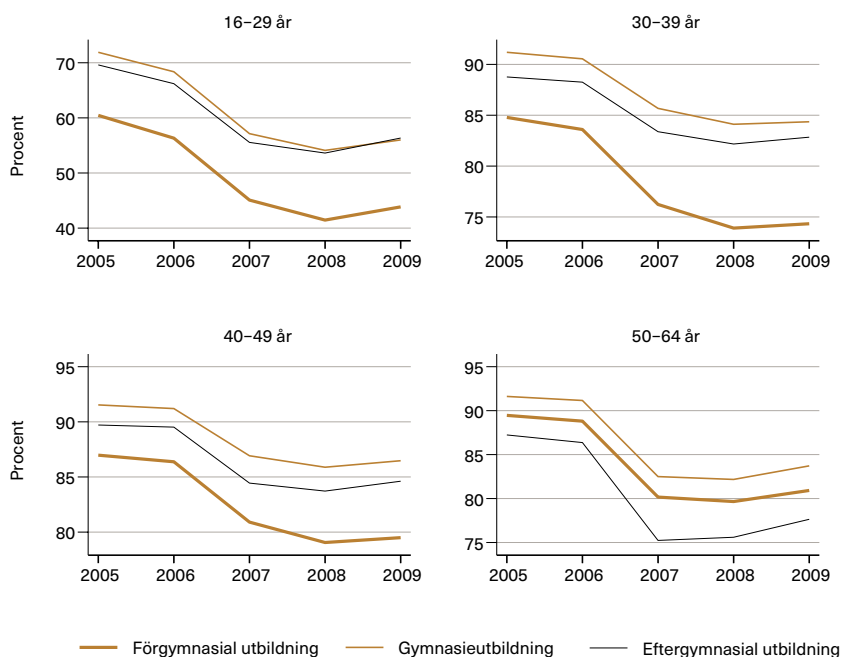
Att a-kassan inte är obligatorisk i Sverige är unikt i ett internationellt perspektiv. En central fråga är om de som drabbas hårdast av strukturomvandling har ett tillräckligt försäkringsskydd, det vill säga om de är medlemmar i a-kassan i större utsträckning än andra grupper. För att belysa denna fråga använder vi individdata för perioden 2005–2009. Tyvärr saknar vi individdata för 2010 och framåt. Notera dock att väldigt lite har hänt med de aggregerade medlemstalen sedan 2009, vilket gör att vi ändå tror att våra analyser är tämligen rättvisande.⁴¹

Figur 4.5 visar hur medlemskapet i a-kassan varierar med ålder och utbildning under perioden 2005–2009. Innan avgiftsreformen 2007 är en stor andel av de sysselsatta medlemmar: medlemsandelen varierar mellan 84 och 92 procent för dem som är äldre än 30 år. Avgiftsreformen gör att medlemskapet faller med, i grova drag, 5–10 procentenheter. I vissa grupper där arbetslöshetsrisken är väldigt låg – exempelvis eftergymnasialt utbildade över 50 år – är nedgången inte särskilt oroande. Bland de lägst utbildade finns det dock skäl till oro. Bland dem som drabbas hårdast av strukturomvandling – äldre och lågutbildade – är 80 procent försäkrade efter reformen. Om de 20 procent som saknar försäkring också har en icke-försumbar arbetslöshetsrisk är det ett potentiellt problem.

För att fördjupa analysen ytterligare fokuserar vi i figur 4.6 på gruppen som varslades om uppsägning under 2005 och 2009. I jämförelse med figur 4.5 ser vi att andelen medlemmar var högre bland de varslade. Bland de lägst utbildade som är över 40 år låg medlemstalen på 87–90 procent 2005 (figur 4.5). Motsvarande andel uppgick till 97 procent vid samma tidpunkt enligt figur 4.6. Figur 4.6 visar också att andelen medlemmar sjönk med 5 procentenheter, till 92 procent 2009, bland de varslade som har en förgymnasial utbildning. Denna nedgång är oroande eftersom det är bland dessa individer som inkomstförlusterna av att förlora jobbet är som störst (se kapitel 3), och arbetslöshetsförsäkringen är det viktigaste skyddet mot ett fall i disponibla inkomster.

Att medlemstalen är högre bland de varslade än bland sysselsatta i genomsnitt antyder att arbetslöshetsrisken ökar efterfrågan på försäk-

41. Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen var 82–83 procent av arbetskraften medlemmar 2005. Mellan 2005 och 2009 sjönk medlemsandelen till 70–71 procent för att därefter vara nära nog konstant till och med 2019. Under coronapandemin ökade medlemstalet marginellt. I december 2021 uppgick det till 73 procent.

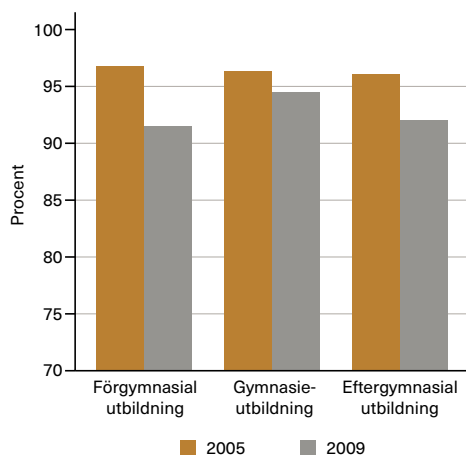
Figur 4.5 Andelen medlemmar i a-kassan efter ålder och utbildning 2005–2009.

Not: Figuren visar andelen medlemmar bland de sysselsatta.

Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

ring. En uppsats av Landais m.fl. (2021) fördjupar analysen av denna fråga ytterligare. Figur 4.7 visar hur ett varsel på företaget (svart linje) påverkar sannolikheten att bli medlem separat för dem som har en hög risk att bli uppsagda i händelse av ett varsel (panel A) i jämförelse med dem som har en låg risk (panel B). Variationen i individers arbetslöshetsrisk kommer från deras position i turordningen. De som ligger lågt i rangordningen är närmast att bli uppsagda i händelse av varsel. Men dessa individer kan skilja sig åt i en mängd avseenden som påverkar efterfrågan på försäkring. Därför använder sig författarna av arbetare i företag utan varsel som en ytterligare kontrollgrupp (grå linje). Figuren visar att efterfrågan på försäkring stiger särskilt mycket bland dem som ligger närmast att bli uppsagda i händelse av ett varsel.

Figur 4.6 Utbildningsnivå och andel medlemmar 40–64 år i a-kassan bland dem som varslats om uppsägning 2005 och 2009.

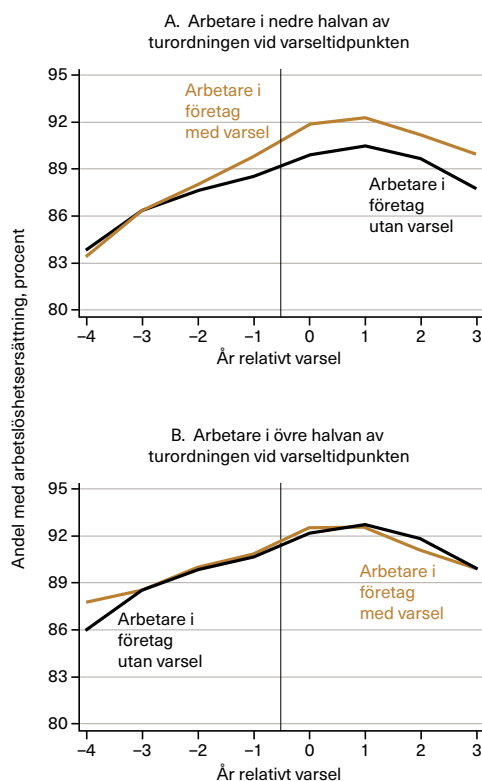


Källa: Registerdata från SCB (egna beräkningar).

Arbetslöshetsrisken har alltså en positiv effekt på medlemskap i a-kassa.

Den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och de kompletterande ersättningarna enligt kollektivavtalen samverkar med varandra. Att fler fackförbund har erbjudit kompletterande inkomstförsäkringar under 2000-talet har högst sannolikt att göra med att värdet av den offentliga försäkringen urholkades under lång tid (2002–2015). Omvänt så kommer en höjning av den offentliga försäkringen inte att påverka vissa grupper (till exempel tjänstemän i staten), eftersom den bara ersätter vad de ändå skulle ha fått via trygghetsavtalet. För dessa grupper innebär en höjning av inkomsttaket i den offentliga försäkringen en överföring av resurser från staten till avtalsområdet då premien för den kompletterande försäkringen potentiellt går ner.⁴² Det offentliga regelverket har dock en direkt effekt för dem som jobbar på arbetsplatser som saknar kollektivavtal och arbetare. I ljuset av att arbetare

42. Formellt betalas avgifterna i trygghetsavtalen av arbetsgivarna. Hela, eller delar av, avgiften kan dock vältras över på arbetstagarna i form av lägre löner. Därmed kan en avgiftssänkning komma hela avtalsområdet till del.

Figur 4.7 Arbetslöshetsrisk och efterfrågan på arbetslöshetsförsäkring.

Not: I panel A jämförs arbetare med en låg rang i turordningen ($<0,5$) i ett varslande och ett icke-varslande företag. I panel B görs motsvarande jämförelse för arbetare med en hög rang ($\geq 0,5$).

Källa: Landais m.fl. (2021).

påverkas mer av strukturomvandling är det något förvånande att deras trygghetsavtal inte innehåller en kompletterande ersättning.

En aspekt av arbetslöshetsförsäkringen som ibland lyfts fram är att en generös ersättning gör att individer kan söka längre efter jobb och därmed hitta en bättre matchning. Det empiriska stödet för denna mekanism är dock begränsat. De flesta studier hittar inget sådant samband.⁴³

Strukturomvandling kräver en rimlig grad av försäkring. Baksidan är att en generös a-kassa förlänger arbetslöshetstiden. Det verkar heller inte som att den hjälper individer att hitta bättre jobb. Totalt sett förlänger a-kassan antagligen omvandlingsprocessen. Inkomstförlusterna när man förlorar jobbet verkar vara större i länder som har en generös a-kassa; se Andrews och Saia (2017) och Bertheau m.fl. (2022).

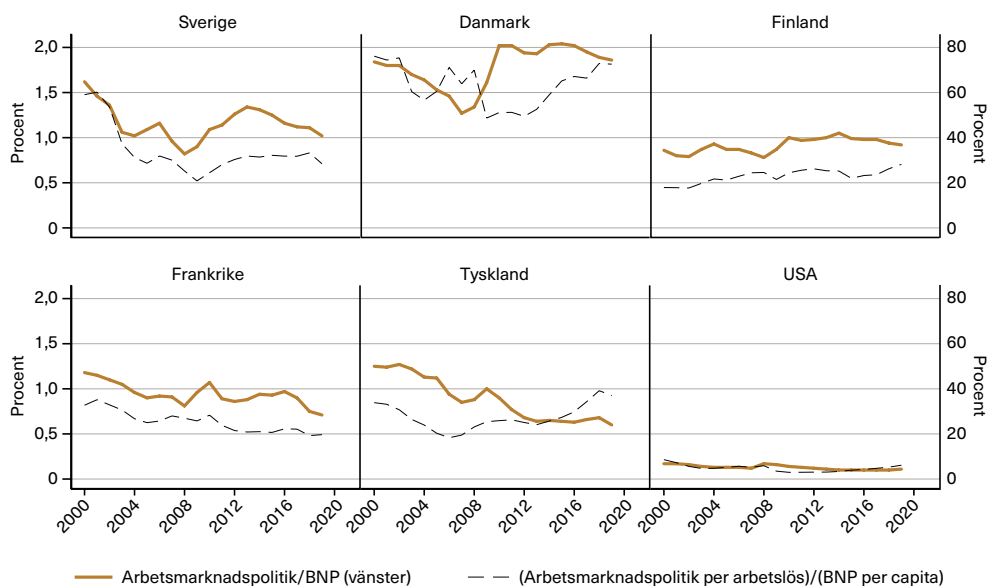
I utformningen av arbetslöshetsersättningen måste man göra ett antal avväganden. Att ha avtalade ersättningar är till exempel en fördel i den meningen att de avtalade parterna i större utsträckning tar hänsyn till hur deras beslut påverkar arbetslösheten inom området. Det handlar också om att träffa en rimlig avvägning mellan försäkring och incitament till omställning. Exakt hur generös försäkringen ska vara är en värderingsfråga. Men det går naturligtvis att se över incitamenten i försäkringen. Det är viktigt att försäkringen skapar incitament till aktivt sökande så tidigt som möjligt, gärna redan under uppsägningstiden.

4.3 Aktiv arbetsmarknadspolitik: sökhjälp och omskolning

Inkomstförlusterna som är förknippade med att förlora jobbet verkar vara relativt små i Sverige (se avsnitt 3.2). Detta kan ha många förklaringar, men ett intressant mönster i data är att ambitionsgraden i den aktiva arbetsmarknadspolitiken bidrar till att minska förlusterna; se Andrews och Saia (2017) och Bertheau m.fl. (2022).

Hur mycket satsas då på aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige i relation till andra länder? Figur 4.8 visar omfattningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken både i relation till BNP (heldragen linje) och utgifter per arbetslös i förhållande till BNP per capita (streckad linje)

43. Card m.fl. (2007), Lalive (2007) och Schmieder m.fl. (2016) hittar inget samband. Nekoei och Weber (2017) finner ett positivt samband mellan ersättningens längd och jobbqualitet, men effekten är liten.

Figur 4.8 Omfattningen på den aktiva arbetsmarknadspolitiken 2001–2019.

Not: De heldragna kurvorna visar utgifter på aktiv arbetsmarknadspolitik i förhållande till BNP (vänster skala). De streckade kurvorna visar utgifter per arbetslös i procent av BNP per capita (höger skala).

Källa: OECD Labour Market Statistics.

för ett urval av OECD-länder.⁴⁴

I jämförelse med USA (där den är närmast icke-existerande) är den aktiva arbetsmarknadspolitiken relativt omfattande i Europa. Danmark intar numera en särställning, där utgifter på den aktiva arbetsmarknadspolitiken under 2010-talet legat på knappt 2 procent av BNP. Under samma tidsperiod har de varierat mellan 1 och 1,5 procent i Sverige. Vi kommer till samma slutsatser om vi i stället mäter ambitionsnivån i politiken genom att relatera utgifter per arbetslös till BNP per capita.

44. Utgifter på aktiv arbetsmarknadspolitik är summan av utgifter för arbetsförmedling och administration, arbetsmarknadsutbildning, anställningssubventioner, insatser för personer med funktionsnedsättning, direkta sysselsättningskapande åtgärder samt stöd till start av näringsverksamhet.

Det här avsnittet handlar om effekterna av olika åtgärder som syftar till att hjälpa individer att byta yrke eller bransch. Vi skiljer på åtgärder som syftar till att påverka individers sökbeteende och åtgärder som ger stöd till omskolning. Dessa insatser finns tillgängliga via Arbetsförmedlingen och via omställningsavtalen. Vi behandlar omställningsavtalen i avsnitt 4.4, delvis för att vi vet förhållandevis lite om effekterna av den verksamhet som bedrivs inom ramen för dessa avtal.

SÖK- OCH MATCHNINGSTÖD

Forskningslitteraturen visar att sök- och matchningsstöd, generellt sett, är ett av de mest kraftfulla verktygen i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen; se Card m.fl. (2018). En studie på svenska data visar också att bra förmedlare förkortar arbetslöshetstiden för arbetssökande; se Cederlöf m.fl. (2021).

En experimentell utvärdering på svenska data ligger i linje med slutsatsen i Card m.fl. (2018). Cheung m.fl. (2019) visar att personligt förmedlarstöd under de första tre månaderna av arbetslöshetsperioden minskar tiden till nytt jobb. De undersöker också varför dessa effekter uppstår. En nyckelfaktor är att förmedlarna anvisar jobb till de arbetssökande. Dessa anvisningar får de arbetslösa att söka de jobb som är mest relevanta för dem. De bidrar dock inte till att öka deras yrkesmässiga och geografiska rörlighet. Totalt sett minskar personligt förmedlarstöd offentliga utgifter.

Studien av Cheung m.fl. (2019) säger alltså att det personliga förmedlarstödet är viktigt. Likartade slutsatser finns i studier av förmedlarstöd till grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Helgesson m.fl. (2022) finner exempelvis att förmedlarstöd förbättrar chanserna för nyinvandrade kvinnor att få ett subventionerat jobb. Författarna drar också slutsatsen att insatsen är kostnadseffektiv i och med att det är möjligt att matcha arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden till jobb, utan kostnadsökningar i förhållande till den normala arbetsmarknadspolitiken.

Även om vi saknar direkta undersökningar av de grupper som drabbas särskilt hårt av strukturuomvandling tyder dessa studier på att förmedlarintensitet och jobbanvisningar är viktiga faktorer för grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden.

Hur har då förmedlarintensiteten utvecklats över tid och i olika

delar av landet? Det är inte alldeles lätt att besvara dessa frågor, bland annat för att förmedlingstjänster allt oftare upphandlas av Arbetsförmedlingen. Men det är tydligt att Arbetsförmedlingens anslag gått ner under senare tid, framför allt i samband med januariavtalet från 2019.⁴⁵ Figur 4.9 (den övre panelen) visar anslagsutvecklingen mellan 2009 och 2020 i fasta priser, per inskriven arbetslös. Förvaltningsanslaget bestämmer antalet anställda på myndigheten, medan programanslaget styr omfattningen på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Efter en trendmässig uppgång, faller båda anslagen kraftigt 2019 och 2020.

Ett likartat budskap ges av utvecklingen av antalet anställda på Arbetsförmedlingen (se nedre panelen i figur 4.9). Återigen ser vi en tydlig minskning mellan 2018 och 2019 som fortsätter 2020, trots den stora ökningen i arbetslöshet som följde på pandemin.

En annan nyckelfaktor för ett framgångsrikt förmedlingsstöd är sannolikt en god kännedom om den lokala arbetsmarknaden. Den krävs både för lyckosamma jobbanvisningar och för att veta vilka yrken det finns lokal efterfrågan på (vilket behövs för att ge rådgivning om omskolning). I samband med januariavtalet aviserades att Arbetsförmedlingens lokala närvaro skulle minska avsevärt. Antalet anställda skulle minska med 3 500 personer och 132 kontor skulle läggas ner. Figur 4.10 visar att sannolikheten att ett förmedlingskontor skulle läggas ner är negativt korrelerad med befolkningstäthet.⁴⁶

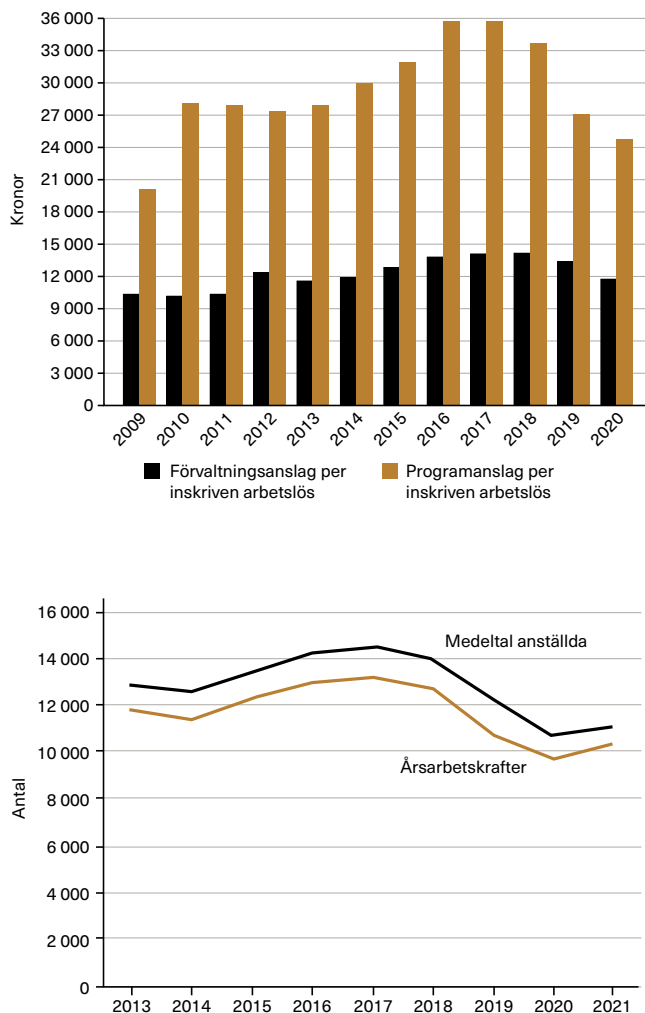
Av olika skäl blev neddragningen i slutändan inte fullt så omfattande.⁴⁷ Men den lokala närvaron har ändå minskat betydligt.⁴⁸ Denna utveckling förstärks av att leverantörer av privata förmedlingstjänster har svaga incitament att etablera sig i glesbygd, då antalet potentiella

45. Januariavtalet var den skriftliga överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna som gjorde att Stefan Löfven kunde bilda regering efter valet 2018. Avtalet innehöll bland annat förslag om att reformera Arbetsförmedlingen i grunden.

46. Regressionssambandet betyder att om befolkningstätheten halveras – en minskning med 0,7 log-enheter – så ökar sannolikheten att ett kontor läggs ner med 3,4 procentenheter ($(-0,7) \times (-4,9) = 3,43$).

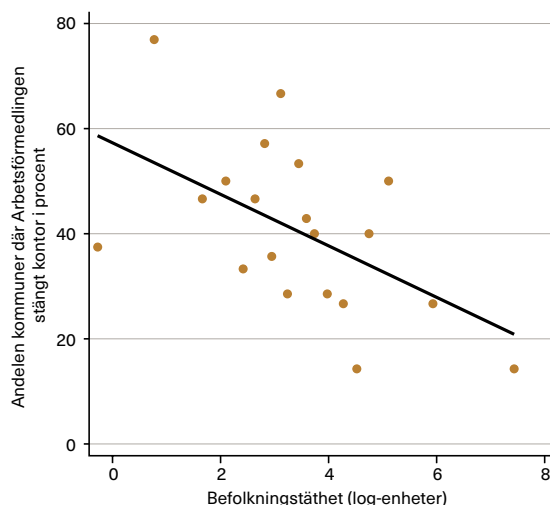
47. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/nu-och-da/vi-forbere-den-en-ny-myndighet> beskriver utvecklingen.

48. När vi konstruerar en indikator för om ett kontor läggs ner (som kan innehålla ett visst mått av mätfel, eftersom det är svårt att få fram denna information) blir sambandet med befolkningstäthet något svagare; regressionskoefficienten är -3,9 (som är statistiskt signifikant), vilket kan jämföras med -4,9 i figur 4.10.

Figur 4.9 Arbetsförmedlingens anslag 2009–2020 och antal anställda 2013–2021.

Not: Den övre panelen anger anslagen i kronor och 2009 års priser per inskriven arbetslös. Källa: Anslagsbeloppen kommer från Arbetsförmedlingens årsredovisningar och regleringsbrev, medan antalet inskrivna kommer från Arbetsförmedlingens datalager. Uppgifter om antalet anställda har hämtats från årsredovisningarna.

Figur 4.10 Sambandet mellan nedläggning av förmedlingskontor och befolkningstäthet.



Not: För varje kommun skapar vi en indikator för om kommunen har minst en stängning för 2019 och framåt. Figuren visar sambandet mellan denna indikator och befolkningstätheten i arbetsför ålder (logaritmen av antalet 16–64-åringar per kvadratkilometer 2021). Vi delar in kommunerna i 20 lika stora grupper baserat på deras rangordnade befolkningstäthet. Punkterna i figuren svarar mot den genomsnittliga sannolikheten att ett kontor stängs i de olika grupperna. Regressionslinjens lutning är -4,9 (med ett standardfel på 1,7). Lutningskoefficienten är statistiskt skild från noll på enprocentsnivå. Källa: Data över Arbetsförmedlingens planerade stängningar av kontor.

arbetssökande – det vill säga kundunderlaget – är lågt; se Riksrevisionen (2020).

En förstärkning av det personliga förmedlarstödet för vissa grupper av arbetslösa kan kräva besparingar i andra delar av systemet. Ett sätt att göra detta är att låta arbetssökande med goda förutsättningar söka på egen hand, exempelvis via jobbdatabaser. Några internationella studier har undersökt om ökad tillgång till internet och jobbdatabaser förbättrar arbetsmarknadsutfall. Över tid sker en allt större andel av sökaktiviteten via nätet och denna trend kommer att förstärkas framgent. Bhuller m.fl. (2021) undersöker effekterna av bredbandsutbyggnaden i Norge och finner att både jobbchanser och matchningskvalitet för-

bättras. Gürtzgen m.fl. (2021) drar också slutsatsen att jobbchanserna förbättras, särskilt för män. Notera dock att dessa resultat inte med automatik betyder att utfallen förbättras för den enskilde individen som söker via nätet. Skälet till detta är att den effekt som skattas – »totaleffekten« – består av en individeffekt och en jämviktseffekt. Om möjligheterna att söka via nätet gör att det blir lättare att fylla vakanser, så går den lokala arbetslösheten ner i jämvikt. Jämviktseffekten innebär då att färre arbetslösa konkurrerar om vakanta platser och således att sannolikheten att hitta nytt jobb ökar – oavsett om man söker på nätet eller inte. Även om individeffekten är negativ för vissa grupper kan totaleffekten vara positiv om jämviktseffekten dominerar.⁴⁹

Datorgenererade rekommendationer är ett annat sätt att använda ny teknik. Ett par färskaste studier har undersökt om algoritmiska jobbrekommendationer kan få arbetslösa att söka bredare och därmed öka chanserna att hitta jobb. I en experimentstudie på data från England visar Belot m.fl. (2019) att arbetslösa vidgar sitt sökområde och får fler jobbintervjuer, när de får tips om i vilka andra yrken som arbetslösa med likartade kvalifikationer hittat jobb. I en uppföljningsstudie visar Belot m.fl. (2022) att denna typ av intervention också leder till varaktigare jobb bland de långtidsarbetslösa som författarna undersökte.

Studierna av Belot m.fl. (2019, 2022) är baserade på små urval. Altmann m.fl. (2022) studerar effekterna av ett storskaligt försök i Danmark med personliga yrkesrekommendationer likt de som testades av Belot m.fl. (2019). Rekommendationerna gavs till arbetslösa som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Resultaten visar att de gav positiva effekter på arbetsinkomsterna när ett mindre antal arbetssökande fick ta del av rekommendationerna. När många fick ta del av dem försvann i stället de positiva effekterna till följd av en ökad konkurrens om rekommenderade jobb (så kallad undanträngning). Preliminära resultat i Hensvik m.fl. (2022) tyder heller inte på att de förkortar arbetslöshets-tider i Sverige. Det framstår därför som osäkert om jobbrekommenda-

49. Bhuller m.fl. (2021) finner större effekter för långtidsarbetslösa. Som vi påpekat ovan behöver detta inte betyda att långtidsarbetslösa gynnas av att söka via nätet. Dels kan man tänka sig att användandet av nätet för att söka jobb ökar mer bland långtidsarbetslösa än bland övriga grupper när tillgången på bredband förbättras. Dels påverkas hela den lokala arbetsmarknaden – det blir lättare att fylla vakanser och arbetslösheten går ner. När arbetslösheten totalt sett går ner förbättras sysselsättningsmöjligheterna framför allt bland dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden.

tioner som baseras på artificiell intelligens förbättrar jobbchanserna för de grupper som drabbas extra hårt av strukturomvandling.

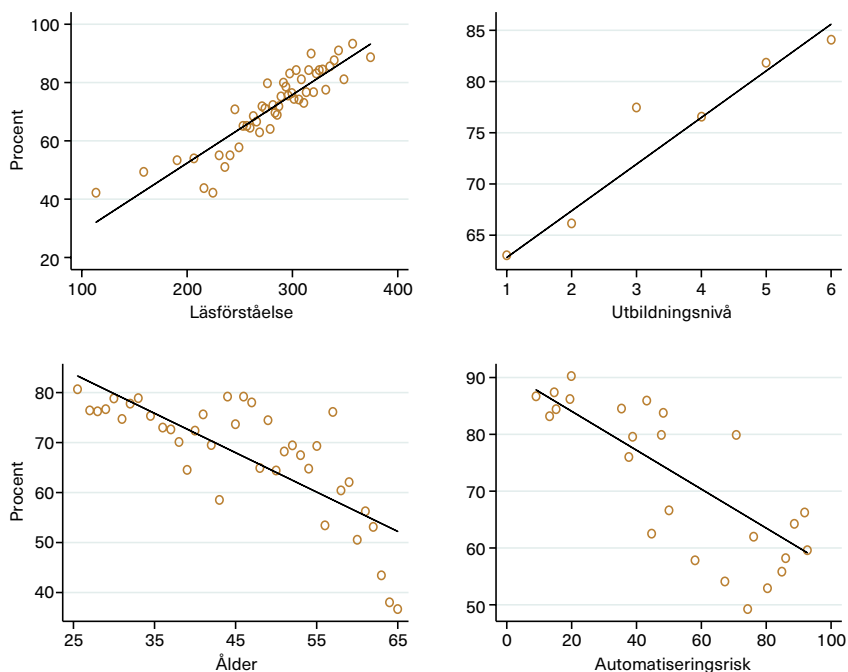
VIDAREUTBILDNING OCH OMSKOLNING

Många som förlorar jobbet på grund av strukturomvandling behöver byta yrke. Yrkesrörligheten framstår som hög i Sverige (se kapitel 3), men kräver i vissa fall vidareutbildning och omskolning. Ett problem är dock att både tillgången på utbildningsåtgärder och intresset för vidareutbildning är betydligt lägre bland lågutbildade än bland högutbildade.

Figur 4.11 och 4.12 visar att både deltagande i vidareutbildning och intresset för vidareutbildning är lägre bland lågkvalificerade (här de med låg läsförståelse), lågutbildade, äldre och bland dem som jobbar i yrken som löper en stor risk för automatisering. Eftersom det är just dessa grupper som framför allt drabbas av de negativa effekterna av strukturomvandling framstår deras bristande intresse att vidareutbilda sig som en betydande utmaning.

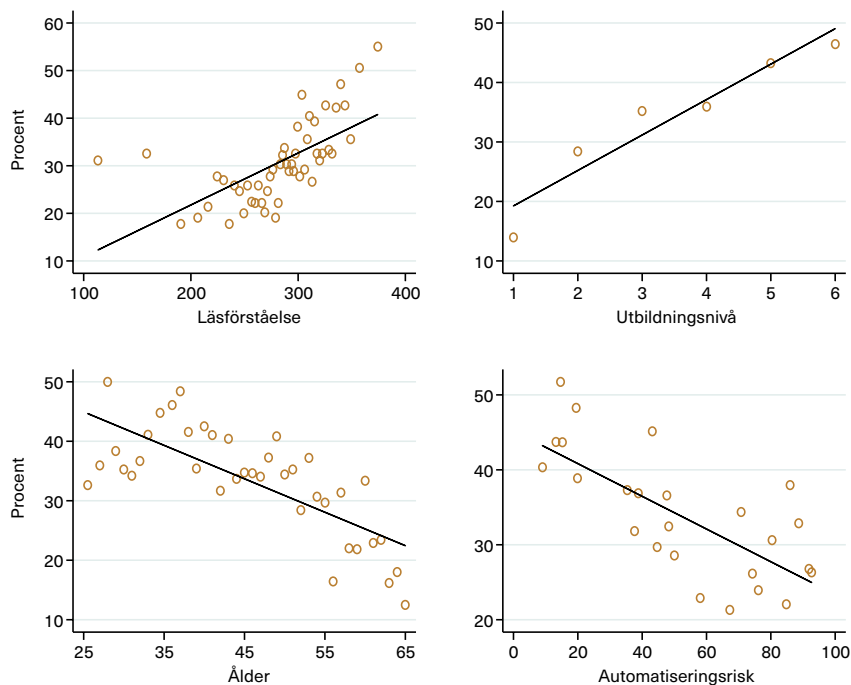
Hur ska man då få dessa grupper att omskola sig? Vilka typer av utbildningar kan de vara intresserade av? Längre generella utbildningar är knappast en del av svaret. Dels har de redan tidigare valt bort denna typ av utbildning och dels har de som är äldre en kortare intjäningsperiod. Om omskolning och vidareutbildning ska vara en relevant åtgärd för målgruppen handlar det sannolikt om att erbjuda kortare kurser med tydlig koppling till arbetsmarknaden.

Vad vet vi då om effekterna av denna typ av utbildning? Arbetsmarknadsutbildningen är den vuxenutbildning som utvärderats i störst utsträckning, och som antagligen också är mest relevant i detta sammanhang. Forslund (2019) ger en översikt av studierna på detta område. Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat en del över tid – det framgår både av enskilda studier och studier som använder data från olika tidsperioder. Vikström och van den Berg (2017) visar att de långsiktiga inkomsteffekterna av utbildningen generellt sett är positiva, samt att effekterna är större under tidsperioder när konjunkturen är god. van den Berg och Vikström (2022) presenterar nya resultat med en förfinad metod som visar på mer positiva effekter än tidigare studier. De finner till exempel att deltagande i en arbetsmarknadsutbildning ökade årsinkomsten fem år senare med knappt 5 procent.

Figur 4.11 Deltagande i vidareutbildning.

Not: Data kommer från PIACC som undersökte läsförståelsen i den vuxna befolkningen i Sverige 2012. Deltagande i jobbrelaterad vidareutbildning (både formell och informell) gäller året innan mätillfället. Utbildningsnivå: 1=grundskola; 2=gymnasium; 3=eftergymnasial, ej högskola; 4=kort högskoleutbildning; 5=kandidatexamen; 6=master- eller doktorsexamen. Automatiseringsrisken varierar på yrkesnivå, ju högre tal desto större risk att ett jobb försvinner. Regressionslinjen i respektive panel visar det genomsnittliga sambandet mellan variabeln på den horisontella axeln och deltagande i vidareutbildning. Alla samband som illustreras i figuren är statistiskt säkerställda.

Källa: PIACC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies vid OECD).

Figur 4.12 Velat delta i vidareutbildning, men inte gjort det.

Not: Data kommer från PIAAC som undersökte läsförståelsen i den vuxna befolkningen i Sverige 2012. I figuren rapporteras andelen som velat delta i jobbrelaterad vidareutbildning (under året innan mätillfället) men inte gjort det av olika skäl. Utbildningsnivå: 1=grundskola; 2=gymnasium; 3=eftergymnasial, ej högskola; 4=kort högstskoleutbildning; 5=kandidatexamen; 6=master- eller doktorsexamen. Automatiseringsrisken varierar på yrkesnivå, ju högre tal desto större risk att ett jobb försvinner. Regressionslinjen i respektive panel visar det genomsnittliga sambandet mellan variabeln på den horisontella axeln och en indikator på om individerna velat delta i vidareutbildning. Alla samband som illustreras i figuren är statistiskt säkerställda.

Källa: PIAAC.

Under senare tid har forskningen uppmärksammat det man i USA kallar branschspecifik arbetsmarknadsutbildning (*sector-based training programs*); se Roder och Elliot (2021) och Katz m.fl. (2022). Denna typ av insatser utformas i samråd med arbetsgivare i branscher där efterfrågan växer. De har visat sig vara effektiva för utsatta grupper, exempelvis individer med låg inkomst (Roder och Elliot, 2021) och fungera bättre än utbildning som inte involverar arbetsgivare.

Denna branschspecifika arbetsmarknadsutbildning liknar i många stycken den traditionella bristyrkesutbildning som utformades inom ramen för Rehn–Meidner-modellen. I sin studie på svenska data poängterar Martinson och Lundin (2003) att lyckosamma arbetsmarknadsutbildningar involverar arbetsgivare med rekryteringsbehov. Dahlberg m.fl. (2021) kommer till motsvarande slutsats i sin experimentstudie av nyanlända flyktingar.

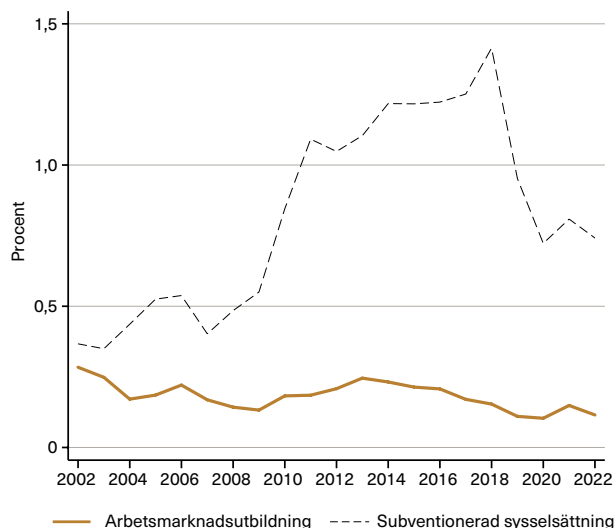
I den bästa av världar skulle vi också vilja veta något om hur effekterna av arbetsmarknadsutbildning varierar över grupper. Tyvärr finns inte några helt aktuella studier av denna fråga. Vi går därför tillbaka till studier av de Luna m.fl. (2008) och Liljeberg (2016). de Luna m.fl. studerar dem som startade arbetsmarknadsutbildning under en högkonjunktur och finner att lågutbildade har större nytta av att delta i en arbetsmarknadsutbildning. Liljeberg studerar inflödet under både hög- och lågkonjunkturer och finner en starkare effekt på sannolikheten att hitta jobb för lågutbildade under högkonjunkturer, men ingen skillnad mellan hög- och lågutbildade under lågkonjunkturer.

Hur har då omfattningen på arbetsmarknadsutbildningen utvecklats över tid? Sett över en längre tidshorisont har den minskat avsevärt i omfattning. Under hela 1990-talet deltog mer än 1 procent av arbetskraften i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning; se t.ex. Forslund och Vikström (2010). Under 2000-talet har åtgärden skalats ner avsevärt. Under 2021 deltog endast 0,15 procent av arbetskraften i arbetsmarknadsutbildning (se figur 4.13).

Figur 4.13 visar också att sysselsättningssubventioner blivit en allt viktigare del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Detta är särskilt tydligt efter 2007 då de så kallade nystartsjobben introducerades.⁵⁰ Utvärderingar visar att anställningssubventioner har positiva effekter

50. Nystartsjobben är en anställningssubvention för personer som varit frånvarande från arbetsmarknaden en längre tid eller vissa grupper av nyanlända invandrare.

Figur 4.13 Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och sysselsättningssubventioner 2002–2022.



Not: Antalet i respektive åtgärd redovisas i förhållande till antalet 16–64-åringar i arbetskraften.

Källa: Åren 2007–2022 kommer uppgifterna från Arbetsförmedlingen (Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport och månadsstatistiken). Tack till Linus Liljeberg som tillhandahållit data för 2002–2006.

på deltagarnas framtida arbetsmarknadsutfall. Poängen med åtgärden är att ge en så kraftig subvention att en arbetsgivare vågar ta den eventuella risk som är förenad med att anställa en långtidsarbetslös. Den ger dock inte den omskolning som en arbetstagare som förlorat jobbet på grund av strukturomvandling ofta är i behov av.

Är arbetsmarknadsutbildningen riktad mot de grupper som man kan misstänka har mest att vinna på att delta? Tyvärr saknas färskas studier av denna fråga. Den senaste informationen kommer från 2005 och 2006. Enligt Forslund m.fl. (2011) är det inte mer sannolikt att en person som endast har grundläggande utbildning deltar i en arbetsmarknadsutbildning än en person som har mer utbildning. Mueller och Spinnewijn (2022) undersöker om personer med hög risk för

långtidsarbetslöshet påbörjar en arbetsmarknadsutbildning tidigt under arbetslöshetsperioden. Så verkar det i huvudsak inte vara. Det finns förvisso en överrepresentation av personer med hög risk men den är liten. Under 2017 fick Arbetsförmedlingen uppdraget att tydligare styra arbetsmarknadsutbildningen mot dem som kan få och behålla ett jobb efter genomförd utbildning (Andersson och Thyni, 2021). Det finns en betydande fara med denna typ av regleringar, eftersom de kan få Arbetsförmedlingen att prioritera individer med goda förutsättningar, snarare än individer i behov av omskolning. Sammanfattningsvis verkar det inte som att arbetsmarknadsutbildningen är riktad mot individer som drabbas av stora förluster om de förlorar jobbet.

4.4 Omställningsavtalen

Arbetsmarknadens parter har utformat omställningsavtal för att underlätta övergången till nytt arbete efter uppsägning. De första avtalen slöts i början på 1970-talet. Avtalet mellan PTK och SAF, som skapade Trygghetsrådet TRR 1974, var en reaktion på att tjänstemännen ansåg att de inte fick tillräckligt stöd av det offentliga. Avtalen finansieras genom att en andel av lönesumman betalas till trygghetsråden, som är självständiga organisationer utan vare sig myndighetsfunktion eller koppling till de olika parterna.

Länge var det mestadels tjänstemän i privat sektor som omfattades, men sedan 2012 – då Omställningsfonden för kommun- och landstingssektorn grundades – omfattas de flesta anställda i Sverige av liknande avtal (Walter, 2015). Förutom ekonomiskt stöd erbjuder omställningsavtalen aktiva insatser för att hjälpa uppsagda individer vidare till nya arbeten. Dessa insatser varierar något över avtalsområden med mer individuellt anpassade insatser för tjänstemän. OECD (2018) pekar dessutom på att resurserna per uppsagd individ har varit betydligt högre för tjänstemän än för arbetare, vilket är noterbart med tanke på att strukturomvandlingen påverkat arbetare i större utsträckning än tjänstemän (se kapitel 2).

Kännetecknande för verksamheten inom ramen för omställningsavtalen är att insatserna kommer tidigt. Trygghetsråden uppmanar arbetsgivarna att informera råden om nedskärningar så snart som möjligt så att de kan komma ut till arbetsplatsen och informera om de åtgärder som finns att tillgå. Det torde vara av stor vikt att omställningsarbetet

startar så snart som möjligt efter varseltidpunkten. Som vi såg i figur 4.1 väntar arbetstagare med att registrera sig hos Arbetsförmedlingen ända tills de blir uppsagda.

De berörda individerna får på frivillig basis delta i olika stödprogram. Det kan innebära att träffa en jobbcoach, få hjälp med att skriva CV, författa jobbsökningar och öva på arbetsintervjuer. Man kan även få enklare omskolningsstöd, som att ta körkort för specialbehörigheter. Vissa avtal är inriktade på en snabb övergång till nytt arbete medan andra ser det som viktigare att skapa en så bra matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare som möjligt (Diedrich och Bergström, 2006).

Det finns en del beskrivningar av omställningsavtalen, men det finns väldigt få vetenskapliga utvärderingar av deras effekter. En hypotes är att avtalen är en viktig förklaring till att effekterna av att bli uppsagd i Sverige är förhållandevis små (se kapitel 3), men det saknas i grunden evidens för den hypotesen. Det är viktigt att verksamheten inom ramen för omställningsavtalen utvärderas och att det skapas förutsättningar för mer forskning kring avtalens roll på svensk arbetsmarknad i allmänhet, och i synnerhet hur de underlättar omvandlingsprocessen. En nödvändig förutsättning för detta är tillgång till data.

I den enda kvantitativa utvärderingen av omställningsavtalen som vi känner till undersöker Andersson (2018) Trygghetsfonden TSL:s verksamhet. Hon jämför framtida arbetsmarknadsutfall för uppsagda arbetare som har varit anställda strax över ett år med dem som varit hos företaget strax under ett år. Skälet till att hon gör just denna jämförelse är att ett års anställningstid är ett villkor för att få omställningsstöd.

Andersson (2018) finner att varken sannolikheten att bli arbetslös eller arbetslöshetsperiodens längd påverkas av att individen får ta del av Trygghetsfondens omställningsåtgärder. Däremot leder åtgärderna till mer varaktiga arbeten, vilket kan tolkas som att de skapar bättre matchningar.

Tyvärr är effekten av avtalen i Anderssons studie beräknad för grupper som inte drabbas särskilt negativt av strukturomvandling (se kapitel 3). Individer som endast arbetat på företaget cirka ett år är typiskt sett yngre och klarar omställningen förhållandevis väl även utan omställningsstöd.

Som vi visade inledningsvis påverkar omställningsorganisationernas verksamhet Arbetsförmedlingens uppdrag. Omställningsorganisatio-

nera verkar under uppsägningsperioden medan Arbetsförmedlingen riktar in sig på dem som blir arbetslösa. Eftersom deltagande är frivilligt finns ingen prioritering av de grupper som drabbas av de största inkomstförlusterna. Dessa grupper hittar heller inte jobb under uppsägnings tiden i samma omfattning som andra grupper, och de blir därför arbetslösa i högre utsträckning; se figur 4.14.

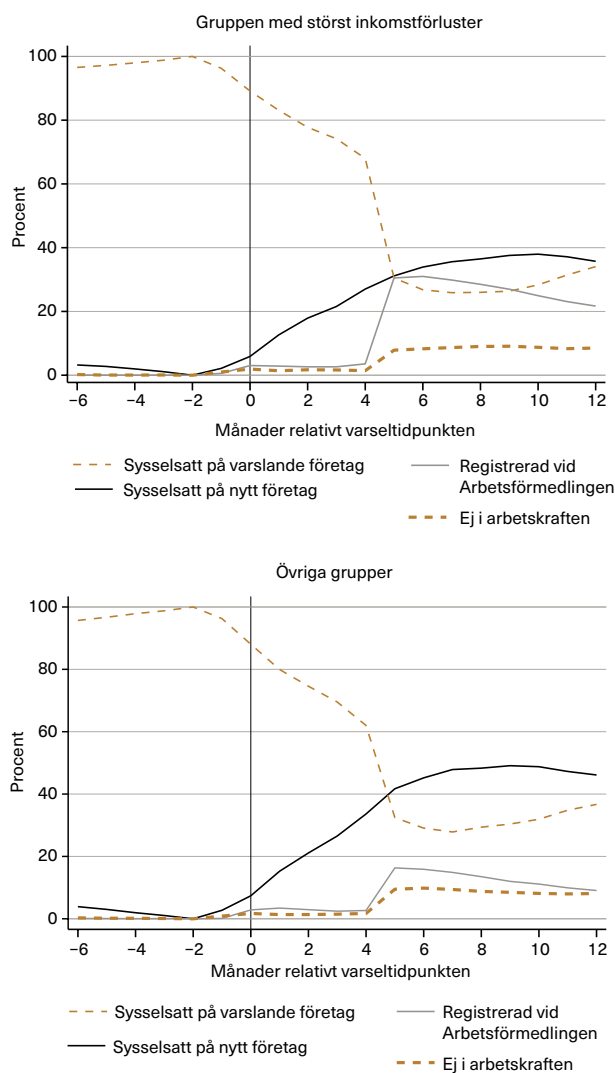
Den övre panelen i figur 4.14 illustrerar flödet mellan olika tillstånd efter varsel tidpunkten för anställda som drabbas av stora inkomstförluster när de blir uppsagda (individer som varslades från ett jobb i tillverkningsindustrin samt hade mindre än tio års utbildning och var över 50 år). Den nedre panelen ger motsvarande bild för övriga grupper. En månad efter att uppsägnings tiden gått ut (det vill säga i månad fem) har cirka 30 procent av dem som drabbas av störst inkomstförluster hittat nytt jobb och en lika stor andel har registrerat sig hos Arbetsförmedlingen. För övriga grupper ligger andelen som hittat nytt jobb på drygt 40 procent och andelen som registrerat sig hos Arbetsförmedlingen på knappt 20 procent vid samma tidpunkt. Skillnaderna mellan de två grupperna består i mångt och mycket under resten av uppföljningsperioden.

Omvandlingsprocessen skulle sannolikt underlättas av ett utökat samarbete mellan de olika trygghetsråden och Arbetsförmedlingen. I kapitel 3 visade vi att det är förhållandevis enkelt att prognostisera vilka grupper som drabbas negativt av att förlora jobbet. Inkomstförlusterna har att göra med att de har svårare att hitta nytt jobb än andra grupper. Dessa grupper skulle högst sannolikt vinna på att insatser sätts in tidigt. Denna slutsats förstärks av att forskningen visat att äldre och lågutbildade överskattar chansen att hitta jobb (se Spinnewijn, 2015), vilket sannolikt medför att de inte söker tillräckligt aktivt när de varslas om uppsägning.

4.5 LAS-överenskommelsen

Den så kallade LAS-överenskommelsen innehåller dels nya regler för vad som gäller vid uppsägning, där reglerna gällande arbetsbrist är relevanta här, och dels ett förstärkt stöd vid omställning som också

Figur 4.14 Sysselsättningsutfall relativt varseltidpunkt för gruppen som drabbas av störst inkomstförluster (övre panel) i jämförelse med övriga grupper (nedre panel).



Not: Båda panelerna visar utvecklingen över tid för arbetstagare som hade fyra månaders uppsägningstid. Den övre panelen fokuserar på arbetstagare som varslades i tillverkningsindustrin och som dessutom hade mindre än tio års utbildning samt var över 50 år vid varseltidpunkten. Den nedre panelen visar utvecklingen för övriga grupper. Linjerna i respektive figur visar andelen av de varslade i olika arbetsmarknadstillstånd.

Källa: Arbetsförmedlingens varselstatistik, RAMS och Datalagret (egna beräkningar).

gäller för nya grupper.⁵¹ Hela överenskommelsen finns på plats sedan 1 oktober 2022.

Överenskommelsen slår fast att turordningen vid uppsägningen avgörs i lokala förhandlingar. Om parterna inte kommer överens kan arbetsgivare undanta maximalt tre arbetstagare per avtalsområde (arbetare eller tjänstemän) och driftsenhet (alternativt 15 procent av de arbetstagare som i slutändan sägs upp). Om arbetsgivarna och lokalt fack inte kommer överens har arbetsgivare alltså större möjligheter att undanta personal från turordningen än tidigare (då arbetsgivare som hade färre än tio anställda kunde undanta maximalt två personer). Det formella skyddet av tillsvidareanställningar minskar således. Samtidigt begränsas möjligheterna att använda visstidsanställningar i lagen om anställningsskydd (LAS). Om tiden i så kallad särskild visstidsanställning överstiger 12 månader övergår anställningen till en tillsvidareanställning.

En annan förändring som kan vara viktig i praktisk tillämpning är att det bara finns två avtalsområden: en för arbetare och en för tjänstemän. Alla tjänstemän ska till exempel tillhöra en gemensam turordningskrets, även när flera fackförbund finns representerade på arbetsplatsen. Den flexibilitet som tidigare funnits i att definiera turordningskretsar begränsas alltså.

Den andra delen i överenskommelsen rör stödet vid omställning från ett arbete till ett annat. En del i detta är att omställningsstöden utvidgas till nya grupper. Omställningsavtalen gav tidigare bara stöd när en tillsvidareanställning upphörde. I och med LAS-överenskommelsen inkluderas även tidsbegränsade anställningar. Dessutom kommer arbetstagare som friställs från en arbetsgivare utan kollektivavtal att ha rätt till stöd, via en statlig omställningsorganisation som ligger under Kammarkollegiet.

Därutöver innehåller överenskommelsen ett mycket förmånligt studiestöd för arbetstagare som genom kompetensutveckling vill stärka sin framtida ställning på arbetsmarknaden. Detta studiestöd är tillgängligt för alla arbetstagare – alltså inte bara uppsagda – som arbetat i minst åtta år. Det finns dock en given budget för omställningsstudiestödet, vilket innebär att »först till kvarn« gäller. Studiestödet har två

⁵¹ Överenskommelsen gjordes först mellan Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) i oktober 2020. I november 2021 slöts motsvarande avtal mellan Svenskt Näringsliv och LO.

delar. Först en statlig del som täcker 80 procent av lönen upp till ett bidragstak på 21 300 kronor (2022 års nivå). Därefter kan en arbetstagare som omfattas av huvudavtalen mellan Svenskt Näringsliv och LO/PTK få ett kompletterande stöd som är 65 procent av tidigare lön, men maximalt 46 150 kronor (2022 års nivå). Individen kan få stöd för upp till 2 terminers heltidsstudier. I samband med att individen ansöker om det statliga stödet ska respektive omställningsorganisation yttra sig till Centrala studiestödsnämnden huruvida utbildningen i fråga stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden.

En kärnfråga är hur de grupper som drabbas hårdast av strukturomvandling (äldre och lågutbildade) påverkas av LAS-överenskommelsen. Det är naturligtvis svårt att ge ett definitivt svar, eftersom så lite tid förflutit sedan avtalen trädde i kraft. En del av svaret beror på huruvida de kommer att bli uppsagda i större utsträckning. Här finns två motverkande effekter. Å ena sidan kan de riskgrupper vi talar om – äldre, lågutbildade individer med långa anställningstider – hamna »längre fram i kön« om arbetsgivaren får större möjligheter att göra undantag. Detta skulle innebära att sannolikheten att bli uppsagd ökar. Å andra sidan kan utrymmet att via förhandlingar frångå turordningsreglerna komma att minska, eftersom flexibiliteten i att definiera turordningskretsar antagligen begränsas. Nettoeffekten för riskgrupperna är därför oklar. En andra del av svaret har att göra med omställningsstudiestödet. Vi har svårt att tro att detta studiestöd kommer att nå grupperna som är i störst behov av omskolning. För det första visar våra analyser att deras vilja att studera är lägre än de studievana grupper som de konkurrerar med om stödet. För det andra kräver tillgång till stödet att det finns en utbildning som man är kvalificerad till och att man dessutom kommer in på denna utbildning.

I allmänhet är det positivt att omställningsstödet utvidgas till att omfatta nya grupper som inte haft tillgång till stöd tidigare. Om omställningsstödet är verkningsfullt kommer sannolikt färre av de uppsagda att söka sig till Arbetsförmedlingen för stöd. Resurser frigörs därmed för de grupper som riskerar långa arbetslöshetsperioder när de förlorar jobbet.

4.6 Skydda individer eller skydda jobben?

En viktig princip är att de negativa konsekvenserna av strukturomvandling i huvudsak bör hanteras genom att hjälpa de individer som drabbas. Åtgärder som går ut på att bevara existerande jobb – trots att de ekonomiska realiteterna är sådana att de borde läggas ner – förlänger en anpassning som ändå måste komma till stånd: de hämmar tillväxten och försämrar välbefindandet i ekonomin. Stödet till krisbranscher under 1970-talet är ett exempel på ett misslyckat försök att bevara existerande arbeten. Lärdomarna från 1970-talet gjorde att staten hanterade Saab-krisen i slutet av 2000-talet på ett betydligt rationellare sätt än varvskrisen på 1970-talet.

I samband med coronapandemin infördes ett stöd till korttidsarbete, det vill säga att staten ger ekonomiskt stöd så att personal kan gå ner i tid i stället för att bli uppsagda. Detta stöd finns numera tillgängligt för företag oberoende av konjunkturläge, till skillnad från det tillfälliga stöd som infördes 2014 för att dämpa arbetslösheten under djupa lågkonjunkturer; se Eliasson m.fl. (2021).

Ekholm m.fl. (2022) utvärderade företagsstöden under coronapandemin. I grunden har författarna en positiv inställning till företagsstöden. Det var rimligt att gå in med stora stöd i en situation där krisen var temporär och det fanns en risk att i grunden bärkraftiga företag skulle slås ut. Samtidigt är det uppenbart att företagsstöden inte var särskilt träffsäkra, och att man stöttade företag som i normala tider hade slagits ut.

Rapportförfattarna ställer också frågan om det hade varit möjligt att förbättra träffsäkerheten i stödet. De finner att man genom att använda data från de två första månaderna (mars och april 2020) för att identifiera branscher som var relativt opåverkade av krisen hade kunnat öka träffsäkerheten. Att detta fungerar så pass väl har att göra med att den tidiga indikationen har ett starkt prediktionsvärde för hur hårt branschen som helhet kom att påverkas av pandemin.

Coronakrisen är ett typexempel på en tillfällig djup kris där det finns goda argument att skydda jobben. Men det är i praktiken svårt att skilja konjunkturförändringar från strukturförändringar. Forslund m.fl. (2011) ger ett exempel där de identifierar strukturförändringar som situationer då sysselsättningen på branschnivå växer eller krymper över en hel konjunkturcykel. De drar slutsatsen att ungefär 50 procent av förändringarna i branschsysselsättningen runt konjunkturtopparna

och konjunkturbottnarna under 1990-talet och 2000-talet i själva verket hade att göra med strukturomvandling. Över en normal konjunkturcykel riskerar således stöd till korttidsarbeten att subventionera jobb som ändå kommer att försvinna och därmed förlänga omvandlingsprocessen.⁵²

4.7 Regionala stödåtgärder

Man bör alltså undvika en politik som går ut på att bevara jobb. Men hur ska man se på regionala stödåtgärder som riktas mot de regioner som drabbats extra hårt av strukturomvandling? Med regionala stödåtgärder menar vi här sådana åtgärder som kommer i tillägg till de insatser som riktas mot de individer som behöver hitta nytt jobb. Finns det argument för att till exempel sänka arbetsgivaravgifterna i regioner som har en långsiktigt negativ sysselsättningsutveckling? Kan man skapa tillväxt i utsatta regioner genom att subventionera lokaliseringen av företag i vissa nyckelbranscher?

Dessa (och andra) frågor diskuteras av Bartik (2020) och Moretti (2022). Regionala sysselsättningsstöd vilar på två premisser. Den ena premissen är att individers rörlighet är begränsad. Regionala stöd har små sysselsättningseffekter om individer är väldigt rörliga: när rörligheten är hög kommer jobbskapande i en region leda till inflyttning som driver upp lönerna och minskar sysselsättningen så mycket att den ursprungliga jämvikten i slutändan återställs. Den andra premissen är att stöden riktas mot regioner med hög arbetslöshet. De kan då generera högre sysselsättning i landet som helhet, eftersom det är enklare att fylla vakanser i regioner där det är många som söker jobb.

Policydiskussionen har också handlat om möjligheterna att få företag i tillväxtbranscher att lokalisera sig i utsatta regioner. Detta tror vi inte är en framgångsrik väg av två skäl. För det första är det framför allt högkvalificerad personal som jobbar i tillväxtbranscher, och utsatta regioner kännetecknas snarast av ett begränsat utbud av högkvalificerad personal. För det andra är tillväxtföretag ofta direkt beroende av närheten till andra tillväxtföretag för att verksamheten ska vara framgångsrik.

52. Giupponi m.fl. (2022) diskuterar frågan om man bör försäkra jobb eller individer. Det finns argument för stöd till korttidsarbete i tillfälliga djupa kriser. Men ett problem är att dessa stöd har låg träffsäkerhet.

Finns det då någon evidens som tyder på att det varaktigt går att förbättra arbetsmarknaden i utsatta regioner? Regionala arbetsgivaravgiftssänkningar är en åtgärd som utvärderats. Bennmarker m.fl. (2009) studerar införandet av ett regionalt stödområde (grovt sett Norrlands inland), där företagen betalar en lägre arbetsgivaravgift. Denna åtgärd påverkade inte sysselsättningen i stödområdet. Motsvarande slutsats dras av Korkeamäki och Uusitalo (2009) i en studie för Finland.

Bartik (2020) kommer till en likartad slutsats när han konstaterar att kostnaden för att skapa jobb med skatteincitament är hög. Han argumenterar i stället för att på andra sätt skapa bättre förutsättningar för företagen att verka i utsatta regioner. Det kan handla om att bygga upp infrastruktur som gör att företag kan lokalisera sig i utsatta regioner på marknadsmässiga villkor. Ett exempel är utbyggnad av bredband som gör att anställda kan jobba på distans. Ett annat exempel är tillgång till miljövänlig energi.

4.8 Policyslutsatser

STÖD INDIVIDER SNARARE ÄN FÖRETAG OCH REGIONER

De negativa konsekvenserna av strukturomvandling bör hanteras genom att hjälpa individer att hitta nya jobb snarare än att bevara gamla jobb. Stöd till korttidsarbete – en mycket omfattande, och sannolikt ändamålsenlig, insats under coronapandemin – är uppenbarligen inte en lämplig åtgärd för att hantera strukturomvandling. Sådana stöd hämmar strukturomvandlingen och förlänger den process som ändå måste komma till stånd. Vi avråder alltså från ett permanent stöd till korttidsarbete av den typ som infördes under pandemin. Denna typ av åtgärd bör förbehållas temporära och djupa lågkonjunkturer.

Med samma logik bör regionala åtgärder för att skapa jobb användas med försiktighet. Satsningar för att bygga upp infrastrukturer som gör att företag kan lokalisera sig i utsatta regioner på marknadsmässiga villkor är sannolikt värdefulla. Men att använda regionala skatterabatter för att få företag att placera sin verksamhet i utsatta regioner har antagligen begränsade effekter, och de riskerar att förlänga anpassningen till den nya jämvikten som ändå måste komma till stånd. Utvärderingar av regionalt riktade arbetsgivaravgiftssänkningar tyder heller inte på några positiva sysselsättningseffekter (Bennmarker m.fl. 2009; Korkeamäki och Uusitalo, 2009).

RIKTA POLITIKEN MOT DE GRUPPER SOM RISKERAR ATT DRABBAS AV BESTÅENDE INKOMSTFÖRLUSTER

Det är förhållandevis enkelt att prognostisera vilka grupper som kommer att drabbas negativt av att förlora jobbet. Athey m.fl. (2022) visar hur man med maskininlärningstekniker kan identifiera dessa grupper. Det rör sig framför allt om äldre och lågutbildade arbetstagare som friställts inom tillverkningsindustrin och bor i regioner där befolkningstätheten är låg. Med denna kunskap borde man i ett tidigt skede – redan vid varseltidpunkten – kunna rikta åtgärder mot dessa utsatta grupper. Företagen är nämligen skyldiga att till Arbetsförmedlingen rapportera in varsel som omfattar fler än fem personer. När listan på de individer som varslats om uppsägning är klar bör man således använda ett prognosverktyg som förutsäger vilka av de uppsagda som kommer att få problem att hitta nytt jobb. Därefter kan resurser riktas mot denna grupp. Om en sådan inriktning är svår att åstadkomma inom ramen för omställningsavtalen borde Arbetsförmedlingen ta ett större ansvar för denna grupp. Generellt finns ett stort överlapp mellan verksamheten vid Arbetsförmedlingen och trygghetsråden. Dessa verksamheter bör därför samordnas i större utsträckning än idag.

Vikten av att tidigt rikta resurser mot lågutbildade och äldre illustreras också av att dessa grupper har skevast uppfattning om sannolikheten att hitta jobb. Spinnewijn (2015) jämför den faktiska och förväntade arbetslöshetslängden vid starten på arbetslöshetsperioden och finner att både lågutbildade och äldre är överoptimistiska. Det tar betydligt längre att hitta ett nytt arbete än de själva tror.

UPPSÄGNINGSTIDER ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR TIDIGA INSATSER

Uppsägningstider ger arbetstagare tid till anpassning och är en förutsättning för tidiga insatser inom ramen för omställningsavtalen. De gör dessutom att arbetsgivarna tvingas att ta en del av de samhälleliga kostnader som är förenade med uppsägningar. Den lagstadgade uppsägningstiden ökar med anställningstid, vilket gör att den indirekt är mer generös för äldre arbetstagare. Forskningen har visat att en längre uppsägningstid gör att de som varslas exponeras för arbetslöshet i mindre utsträckning, att de hittar nya jobb i samma utsträckning, och att de dessutom erhåller en högre lön än individer med en kortare

uppsägningstid. Alltför långa uppsägningstider kan förstås vara ett problem om arbetstagare låses in i improduktiva verksamheter. Det är bra att man i lag och de flesta avtal stipulerar uppsägningstider snarare än avgångsvederlag.

PERSONLIGT FÖRMEDLARSTÖD MINSKAR TIDEN TILL NYTT JOBB

Utvärderingar visar att personligt förmedlarstöd och jobbanvisningar minskar tiden till nytt jobb; se t.ex. Card m.fl. (2018) och Cheung m.fl. (2019). Vår bedömning är att dessa åtgärder är särskilt viktiga för de grupper som drabbas extra hårt av strukturomvandling. Även om det i stort saknas studier som undersöker effekterna för just dessa grupper stöds denna bedömning av studier som visar att personligt förmedlarstöd är en viktig (och kostnadseffektiv) åtgärd för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Eftersom vi kan prognostisera vilka som drabbas av stora inkomstförluster kan vi också rikta åtgärderna mot dessa grupper.

Sedan 2019 har förutsättningarna för att ge lokala jobbanvisningar försämrats då Arbetsförmedlingens närvaro minskat i kommuner med låg befolkningstäthet. Vi ser med särskild oro på denna utveckling eftersom personer som sägs upp i landsbygdskommuner drabbas av större inkomstförluster än andra. Kontorsstängningarna medför att Arbetsförmedlingen förlorar kunskapen om de lokala arbetsmarknaderna, vilket i sin tur påverkar omställningen till nytt jobb negativt.

För att finansiera satsningar på det personliga förmedlarstödet kan det behövas en omfördelning av resurser. Vi förordar i så fall att man låter dem som har goda förutsättningar att söka jobb på egen hand.

KORTA OMSKOLNINGSKURSER TILL STÖD FÖR ÄLDRE OCH LÅGUTBILDADE

De som drabbas av inkomstförluster till följd av strukturomvandling är äldre och lågutbildade. Generell utbildning är knappast en effektiv policyåtgärd för denna grupp. De är mindre benägna att delta i utbildning och har en kortare intjäningsperiod. Omskolning för äldre och lågutbildade bör i stället ske med relativt korta kurser som har en tydlig koppling till yrken som efterfrågas på arbetsmarknaden. Forsk-

ningsevidensen tyder på att utbildningar som utformas i samråd med företag i växande branscher är särskilt effektiva. Vi förespråkar alltså en traditionell arbetsmarknadsutbildning – en bristyrkesutbildning – som riktas mot dem med hög risk för långtidsarbetslöshet.

RIKTA OMSTÄLLNINGSSSTUDIESTÖD TILL DEM SOM BEHÖVER DET MEST

LAS-överenskommelsen, som trädde i kraft i oktober 2022, innehåller ett omställningsstudiestöd med mycket generösa villkor för vidareutbildning och omskolning. Stödet är tillgängligt för *alla sysselsatta* – alltså inte bara dem som har varslats om uppsägning – under förutsättning att de varit yrkesverksamma i minst åtta år (oavsett anställningsform). Vår bedömning är att detta stöd framför allt kommer att utnyttjas av tjänstemän med tidigare studievana.

Kommer det också att nå dem som drabbas hårdast av strukturomvandling? Det framstår som osannolikt, eftersom viljan till vidareutbildning är låg i denna grupp. Dessutom är det ett stöd som individen måste ansöka om själv och det är oklart om utbildningssystemet kommer att kunna tillhandahålla de kurser som denna grupp skulle ha nytta av. Omställningsstudiestödet borde tydligare riktas mot dem som har störst behov av omskolning. Den prövning av behovet som ska göras av omställningsorganisationerna riskerar att bli tandlös. När staten står för stora delar av kostnaderna är incitamenten för trygghetsråden att avslå ansökningarna svaga. Därför riskerar de som verkligen behöver stödet att bli utan.

BRA ATT ÅTGÄRDER FÖR OMSTÄLLNINGEN UTVIDGAS TILL ATT OMFATTA NYA GRUPPER

Inom ramen för LAS-överenskommelsen skapas en statlig omställningsorganisation som ger råd och vägledning till arbetstagare som saknar kollektivavtal. Dessutom utvidgas omställningsavtalen till att också gälla tidsbegränsat anställda. Även om det i många stycken saknas utvärderingar av verksamheten inom ramen för omställningsavtalen, är vår bedömning att tidiga insatser är en av de faktorer som gör att omställningsprocessen inte är förenad med lika stora inkomstförluster i Sverige som i andra länder.

UTVÄRDERA VERKSAMHETEN INOM RAMEN FÖR OMSTÄLLNINGSAVTALEN

Omställningsavtalen och möjligheten att sätta in åtgärder under uppsägningstiden har av OECD lyfts fram som en framgångsfaktor. Även om denna tolkning verkar högst rimlig kvarstår det faktum att vi inte vet mycket om effekterna av åtgärderna inom ramen för omställningsavtalen. Att åtgärderna ska utvärderas lyfts också fram i LAS-överenskommelsen.

5. Slutord

STRUKTUROMVANDLINGEN HAR varit omfattande i Sverige under de senaste 30 åren. Tillverkningsindustrins andel av total sysselsättning har minskat avsevärt, medan privat tjänstesektor har växt. Teknisk utveckling och ökad internationalisering har med all sannolikhet varit drivande i processen då yrken med arbetsuppgifter som lätt kan automatiseras och utlokaliseras till andra länder har krympt i jämförelse med andra yrken.

En effektiv strukturuomvandling är en förutsättning för en gynnsam produktivitetsutveckling. Vår bedömning är också att strukturuomvandlingen – generellt sett – fungerar väl i Sverige. Jobbdynamiken är hög och den genomsnittliga individen drabbas inte särskilt hårt av att efterfrågan i deras yrken minskar. Inkomstförlusterna av att bli uppsagd är också lägre i Sverige än i många andra länder.

Men det finns grupper som drabbas av betydande inkomstförluster som en konsekvens av strukturuomvandlingen. Dessa inkomstförluster är i huvudsak förknippade med svårigheterna att hitta ett nytt arbete. Stora uppsägningar i förhållande till den lokala arbetsmarknaden genererar särskilt negativa och bestående inkomsteffekter. Äldre och lågutbildade individer som bor i glesbygd och arbetar i tillverkningsindustrin tenderar också att drabbas mycket hårdare.

Vi har i rapporten diskuterat vilka politikåtgärder som är mest ändamålsenliga för att underlätta för dem som drabbas hårt av strukturuomvandlingen. Politiken bör fokusera på att hjälpa individer att hitta nya jobb snarare än att bevara befintliga jobb. Konkret innebär detta att stöd till korttidsarbete inte bör vara en del av policy-mixen i normala tider, eftersom det riskerar att hämma strukturuomvandlingen.

Politiken bör i stället sträva efter att lotsa individer som förlorar ar-

betet till följd av strukturomvandlingen in i nya branscher och yrken. En generell princip är att detta bör ske så tidigt som möjligt efter det att individen varslats om uppsägning, eftersom det är lättare att söka nytt arbete som sysselsatt än som arbetslös. Rimliga uppsägningstider är därför att föredra framför avgångsvederlag som i praktiken erbjuder ett sämre försäkringsskydd än arbetslöshetsförsäkringen.

Att förmå individer att byta yrke eller bransch kräver en ambitiös arbetsmarknadspolitik i form av sökhjälp och omskolning. Med tanke på målgruppen – äldre och lågutbildade – är generell utbildning inte en effektiv åtgärd. Utbildningen bör i stället vara i form av korta kurser med tydlig arbetsmarknadskoppling inom växande yrken. För att motivera dessa grupper till vidareutbildning krävs förmodligen förhållandevis intensiva åtgärder med hög grad av personlig kontakt mellan jobbsökande och förmedlare som har god kunskap om den lokala arbetsmarknaden. Minskningen av Arbetsförmedlingens lokala närvaro i många småkommuner, som vi kan observera sedan 2019, är därför oroande.

Medan Arbetsförmedlingen riktar sig mot dem som blir arbetslösa verkar omställningsorganisationerna under själva uppsägningstiden. En tydlig fördel med detta – som också lyfts fram av OECD – är att insatserna kommer tidigt. Samtidigt är deltagandet frivilligt och vi vet relativt lite om både det faktiska innehållet och effekterna av omställningsavtalen. Generellt sett bör samma principer gälla här som för reguljär arbetsmarknadspolitik – omskolning och matchningsstöd bör riktas mot de grupper som riskerar att drabbas av störst inkomstförluster vid uppsägning. Av den anledningen är vi skeptiska till det studiestöd för alla arbetstagare som ingår i LAS-överenskommelsen. Vår bedömning är att stödet inte kommer att nå dem som är i störst behov av omställning.

Strukturomvandlingens drivkrafter och konsekvenser är ett mycket aktivt forskningsområde (vilket illustreras av det stora antalet färsk forskningssstudier som vi citerar i rapporten). Men det finns också kunskapsluckor. En sådan kunskapslucka gäller omställningsavtalens roll på svensk arbetsmarknad i allmänhet, och i vilken utsträckning de bidrar till en välfungerande omvandlingsprocess. För att kunna besvara frågor om omställningsavtalen krävs både data och en forskningsdesign som gör att verksamheten inom ramen för avtalen kan utvärderas.

Referenser

- Acemoglu, D. och D. Autor (2011). »Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings«. I Card, D. och O. Ashenfelter (red.), *Handbook of Labor Economics*. Vol. 4B, 1043–1171. Amsterdam: North-Holland.
- Adermon, A. och M. Gustavsson (2015). »Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1975–2005«. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(3): 878–917.
- Adermon, A. och L. Hensvik (2020). »Gigekonomin som dörröppnare?« IFAU Rapport 2020:22.
- Adermon, A., L. Laun, P. Lind, J. Sauermann, A. Sjögren och M. Olsson (2022). »Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad«. IFAU Rapport 2022:3.
- Aksoy, C. G., J. M. Barrero, N. Bloom, S. J. Davis, M. Dolls och P. Zarate (2022). »Working from Home Around the World«. NBER Working Paper 30446.
- Altmann, S., A. Glenny, R. Mahlstedt och A. Sebold (2022). »The Direct and Indirect Effects of Online Job Search Advice«. Manuskript. Köpenhamns universitet.
- Andersson, J. (2018). »Tidiga insatser till varslade arbetare: Effekter av kollektivavtalade omställningsinsatser«. IFAU Rapport 2018:26.
- Andersson, J. och M. Thyni (2021). »Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010–2018«. Arbetsförmedlingen Analys 2021:1.
- Andrews, D., C. Criscuolo och P. N. Gal (2015). »Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries«. OECD Productivity Working Paper nr 02.

- Andrews, D. och A. Saia (2017). »Coping with Creative Destruction: Reducing the Cost of Firm Exit«. OECD Economics Department Working Paper nr 1353.
- Athey S., L. Simon, O. N. Skans, J. Vikström och Y. Yakymovych (2022). »Worker Attributes, Aggregate Conditions, and the Impact of Adverse Labour Market Shocks«. I Y. Yakymovych, *Workers and Occupations in a Changing Labour Market*. Economic Studies 205, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Autor, D., D. Dorn, G. Hanson och K. Majlesi (2020). »Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure«. *American Economic Review*, 110(10): 3139–3183.
- Autor, D., F. Levy och R. Murnane (2003). »The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration«. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279–1333.
- Balsvik, R., S. Jensen och K. G. Salvanes (2015). »Made in China, Sold in Norway: Local Labor Market Effects of an Import Shock«. *Journal of Public Economics*, 127: 137–144.
- Barrero J. M., N. Bloom och S. J. Davis (2021). »Why Working from Home Will Stick«. NBER Working Paper 28731.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger och S. Scarpetta (2013). »Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection«. *American Economic Review*, 103(1): 305–334.
- Bartik, T. (2020). »Using Place-Based Jobs Policies to Help Distressed Communities«. *Journal of Economic Perspectives*, 34(3): 99–127.
- Belot, M., P. Kircher och P. Muller (2019). »Providing Advice to Jobseekers at Low Cost: An Experimental Study on Online Advice«. *The Review of Economic Studies*, 86(4): 1411–1447.
- Belot, M., P. Kircher och P. Muller (2022). »Do the Long-Term Unemployed Benefit from Automated Occupational Advice during Online Job Search?« IZA Discussion Paper 15452.
- von Below, D. och P. S. Thoursie (2010). »Last In, First Out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden«. *Labour Economics*, 17: 987–997.
- Bennmarker, H., E. Mellander och B. Öckert (2009). »Do Regional Payroll Taxes Boost Employment?« *Labour Economics*, 16: 480–489.
- van den Berg, G. J. och J. Vikström (2022). »Long-Run Effects of Dynamically Assigned Treatments: A New Methodology and an Evaluation of Training Effects on Earnings«. *Econometrica*, 90(3): 1337–1354.

- Bertheau, A., E. Acabbi, C. Barcelo, A. Gulyas, S. Lombardi och R. Saggio (2022). »The Unequal Consequences of Job Loss across Countries«. NBER Working Paper 29727.
- Bhuller M., A. R. Kostøl och T. C. Vigtel (2021). »The Internet, Search Frictions, and Aggregate Unemployment«. Manuskript. Department of Economics, University of Oslo.
- Blien, U., W. Dauth och D. H. W. Roth (2021). »Occupational Routine Intensity and the Costs of Job Loss: Evidence from Mass Layoffs«. *Labour Economics*, 68: 101953.
- Boeri, T., G. Giupponi, A. B. Krueger och S. Machin (2020). »Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs«. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1): 170–195.
- Burda, M. (1992). »A Note on Firing Costs and Severance Benefits in Equilibrium Unemployment«. *The Scandinavian Journal of Economics*, 94(3): 479–489.
- Cahuc, P. (2010). »Det svenska anställningsskyddet«. Bilaga 6 till *Långtidsutredningen 2011*, SOU 2010:93. Stockholm: Finansdepartementet.
- Card, D., R. Chetty och A. Weber (2007). »Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market.« *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4): 1511–1560.
- Card, D., J. Kluve och A. Weber (2018). »What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations«. *Journal of the European Economic Association*, 16(3): 894–931.
- Cederlöf, J. (2021). »Reconsidering the Cost of Job Loss: Evidence from Redundancies and Mass Layoffs«. Manuskript. School of Economics, University of Edinburgh.
- Cederlöf, J., P. Fredriksson, A. Nekoei och D. Seim (2022). »Mandatory Advance Notice of Layoff: Evidence and Efficiency Considerations«. Manuskript. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Cederlöf, J., M. Söderström och J. Vikström (2021). »Vad kännetecknar en framgångsrik förmedlare?« IFAU Rapport 2021:13.
- Cheung M., J. Egebark, A. Forslund, L. Laun, M. Rödin och J. Vikström (2019). »Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Experimental Evidence on Displacement Effects and Mechanisms«. IFAU Working Paper 2019:25.
- Coronakommissionen (2022). *Sverige under pandemin*. SOU 2022:10. Stockholm: Socialdepartementet.

- Dahlberg, M., J. Egebark, U. Vikman och G. Özcan (2021).
 »Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar –
 resultat från en experimentell studie«. *Ekonomisk Debatt*, 49(5): 6–17.
- Datta, N. (2019). »Willing to Pay for Security: A Discrete Choice
 Experiment to Analyse Labour Supply Preferences«. Centre for
 Economic Performance Discussion Paper 1632.
- Deming, D. J. (2017). »The Growing Importance of Social Skills in the
 Labor Market«. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4): 1593–1640.
- Diedrich, A. och O. Bergström (2006). »The Job Security Councils in
 Sweden«. IMIT Report 2007:145, Göteborgs universitet.
- Dingel, J. I. och B. Neiman (2020). »How Many Jobs Can Be Done at
 Home?«. *Journal of Public Economics*, 189: 104235.
- Duan Y., O. Jost och R. Jost (2022). »Beyond Lost Earnings: The Long-
 Term Impact of Job Displacement on Workers' Commuting Behavior«.
 Manuskript. Vancouver School of Economics, University of British
 Columbia.
- Edin, P.-A., T. Evans, G. Graetz, S. Hernnäs och G. Michaels (2022a).
 »Individual Consequences of Occupational Decline«. Manuskript.
 Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson, M. Nybom och B. Öckert (2022b). »The Rising
 Return to Noncognitive Skill«. *American Economic Journal: Applied
 Economics*, 14(2): 78–100.
- Ekholm, K., O. N. Skans, T. Persson och A. Åkerman (2022).
 »Företagsstöden under pandemin«. Underlagsrapport till *Sverige under
 pandemin*, SOU 2022:10. Stockholm: Socialdepartementet.
- Eliason, M. (2011). »Income after Job Loss – The Role of the Family and
 the Welfare State«. *Applied Economics*, 43(5): 603–618.
- Eliason, M. och D. Storrie (2006). »Lasting or Latent Scars? Swedish
 Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement«. *Journal of
 Labor Economics*, 24(4): 831–856.
- Eliasson, K., P. Hansson, I. Ouraich och U. Thynelius (2021).
 »Strukturomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv«.
Ekonomisk Debatt, 49(5): 50–64.
- Faberman, R., A. Mueller, A. Sahin och G. Topa (2022). »Job Search
 Behavior among the Employed and Non-Employed«. *Econometrica*,
 90(4): 1743–1779.
- Forslund, A. (2019). »Employment Outcomes and Policies in Sweden
 during Recent Decades«. IFAU Working Paper 2019:15.

- Forslund, A., P. Fredriksson och J. Vikström (2011). »What Active Labor Market Policy Works in a Recession?« *Nordic Economic Policy Review*, 1/2011: 171–201.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010). »Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt«. Bilaga 1 till *Långtidsutredningen 2011*. SOU 2010:93. Stockholm: Finansdepartementet.
- Giupponi, G., C. Landais och A. Lapeyre (2022). »Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?« *Journal of Economic Perspectives*, 36(2): 29–54.
- Goldin, C. och L. F. Katz (2010). *The Race between Education and Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goos, M., A. Manning och A. Salomons (2014). »Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring«. *American Economic Review*, 104(8): 2509–2526.
- Graetz, G. (2020). »Technological Change and the Swedish Labor Market«. IFAU Working Paper 2020:19.
- Gürtzgen, N., A. Diegmann, L. Pohlen och G. J. van den Berg (2021). »Do Digital Information Technologies Help Unemployed Job Seekers Find a Job? Evidence from the Broadband Internet Expansion in Germany«. *European Economic Review*, 132: 103657.
- Helgesson, P., E. Jönsson, P. Ornstein, M. Rödin och U. Westin (2022). »Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd«. Arbetsförmedlingen Analys 2022:10.
- Helm, I., A. Kügler och U. Schönberg (2022). »Displacement Effects in Manufacturing«. Manuskript. Department of Economics, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Hensvik, L., T. le Barbanchon och R. Rathelot (2022). »Recommender Systems and the Labor Market«. Manuskript. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hensvik, L. och O. N. Skans (2019). »Jobbpolarisering och efterfrågan på olika förmågor på framtidens arbetsmarknad«. IFAU Rapport 2019:30.
- Heyman, F., P.-J. Norbäck och L. Persson (2021). »Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturuomvandling«. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:6. Stockholm: Finansdepartementet.
- Heyman, F. och F. Sjöholm (2018). *Globalisering och svensk arbetsmarknad*. Stockholm: SNS Förlag.

- Jackson, E. (2020). »Availability of the Gig Economy and Long Run Labor Supply Effects for the Unemployed«. Manuskript. Department of Economics, Stanford University.
- Jacobson, L. S., R. J. LaLonde och D. G. Sullivan (1993). »Earnings Losses of Displaced Workers«. *American Economic Review*, 83(4): 685–709.
- Jeon, S.-H. och Y. Ostrovsky (2022). »The Impact of Firm Closures and Job Loss on Participation in Gig Work: A Causal Analysis«. Analytical Studies Branch Research Paper nr 466. Statistics Canada.
- Katz, L. F. och A. B. Krueger (2017). »The Role of Unemployment in the Rise in Alternative Work Arrangements«. *American Economic Review*, 107(5): 388–392.
- Katz, L. F. och K. M. Murphy (1992). »Changes in Relative Wages, 1963–1987: Supply and Demand Factors«. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1): 35–78.
- Katz, L. F., J. Roth, R. Hendra och K. Schaberg (2022). »Why Do Sectoral Employment Programs Work? Lessons from WorkAdvance«. *Journal of Labor Economics*, 40(S1): S249–S291.
- Kolsrud J., C. Landais, P. Nilsson och J. Spinnewijn (2018). »The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence«. *American Economic Review*, 108(4): 985–1033.
- Korkeamäki, O. och R. Uusitalo (2009). »Employment and Wage Effects of a Payroll-Tax Cut – Evidence from a Regional Experiment«. *International Tax and Public Finance*, 16: 753–772.
- Lalive, R. (2007). »Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach«. *American Economic Review*, 97(2): 108–112.
- Landais, C., A. Nekoei, P. Nilsson, D. Seim och J. Spinnewijn (2021). »Risk-Based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications«. *American Economic Review*, 111(4): 1315–1355.
- Landais, C. och J. Spinnewijn (2021). »The Value of Unemployment Insurance«. *The Review of Economic Studies*, 88(6): 3041–3085.
- Lazear, E. (1990). »Job Security Provisions and Employment«. *The Quarterly Journal of Economics*, 55(3): 699–726.
- Liljeberg, L. (2016). »Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen«. IFAU Rapport 2016:20.
- LO (1951). *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*. Stockholm: Landsorganisationen.

- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008). »Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04«. IFAU Rapport 2008:I.
- Martinson, S. och M. Lundin (2003). »Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet«. IFAU Rapport 2003:10.
- Mitchell, T. och E. Brynjolfsson (2017). »Track How Technology Is Transforming Work«. *Nature*, 544(7650): 290–292.
- Moretti, E. (2022). »Place-Based Policies and Geographical Inequalities«. IFS Deaton Review of Inequalities, Institute for Fiscal Studies.
- Mueller, A. och J. Spinnewijn (2022). »Predicting Long-Term Unemployment Risk«. Manuskript. Department of Economics, University of Texas at Austin.
- Nekoei, A. och A. Weber (2017). »Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?« *American Economic Review*, 107(2): 527–561.
- OECD (2018). *Employment Outlook 2018*. Paris: OECD.
- OECD (2019). *Employment Outlook 2019*. Paris: OECD.
- OECD (2020). *Employment Outlook 2020*. Paris: OECD.
- Riksrevisionen (2020). *Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande*. RiR 2020:13. Stockholm: Riksrevisionen.
- Roder, A. och M. Elliot (2021). »Eleven Year Gains: Project QUEST’s Investment Continues to Pay Dividends«. Economic Mobility Corporation, New York, NY.
- Schmieder, J., T. von Wachter och S. Bender (2016). »The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages«. *American Economic Review*, 106(3): 739–777.
- Seim, D. (2019). »On the Incidence and Effects of Job Displacement: Evidence from Sweden«. *Labour Economics*, 57: 131–145.
- Skans, O. N., S. Eriksson och L. Hensvik (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad. Konjunkturrådets rapport 2017*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 2017:24. *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?* Betänkande av Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2020:30. *En moderniserad arbetsrätt*. Betänkande av Utredningen om en moderniserad arbetsrätt. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Spinnewijn, J. (2015). »Unemployed but Optimistic: Optimal Insurance Design with Biased Beliefs«. *Journal of the European Economic Association*, 13(1): 130–167.
- Vikström, J. och G. J. van den Berg (2017). »Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning«. IFAU Rapport 2017:17.
- Walter, L. (2015) (red.). *Mellan jobb: Omställningsavtal och stöd till uppsagda i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Webb, M. (2018). »The Impact of Artificial Intelligence on the Labor Market«. Manuskript. Department of Economics, Stanford University.
- Yakymovych, Y. (2022). »The Consequence of Job Loss for Routine Workers«. I Y. Yakymovych, *Workers and Occupations in a Changing Labour Market*. Economic Studies 205. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

ARBETSMARKNADEN ÄR I ständig omvandling, och en effektiv struktumvandling är nödvändig för produktivitet utveckling och ekonomisk tillväxt. I 2023 års Konjunkturrådsrapport undersöker fyra nationalekonomer struktumvandlingen under de senaste decennierna. De redovisar vilka branscher som påverkas mest, vilka yrken som försvinner och vilka som tillkommer. De visar också vilka grupper på den svenska arbetsmarknaden som drabbas hårdast till följd av att arbetsplatser läggs ner och yrken försvinner. Vad kan göras för att minska de negativa konsekvenserna för dessa grupper? Vilka policyåtgärder fungerar för att underlätta omvandlingsprocessen?

SNS Konjunkturråd 2023 består av *Peter Fredriksson* (ordförande), professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet och föreståndare för Uppsala Center for Labor Studies, *Georg Graetz*, docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet, *Lena Hensvik*, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, och *David Seim*, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet.

ISBN 978-91-88637-97-0

