



Som en bro över mörka vatten

– en LO-rapport om permittering



Göran Larsson
Thomas Carlén
Anna Fransson
Thomas Hagnefur
Mats Morin
Sofie Rehnström

Som en bro över mörka vatten

– en LO-rapport om permittering

Förord

Effekterna av finanskrisen som tog fart under hösten 2008 har satt djupa spår på arbetsmarknaden. Hur de negativa följderna för löntagare och näringsliv ska minimeras har varit en central fråga i de politiska diskussioner krisen gett upphov till. I denna utredning har vi särskilt tittat på möjligheten, eller snarare avsaknaden av möjligheten, för företag att välja andra vägar än uppsägningar för att reducera sina kostnader när efterfrågan minskar.

Det finns, för första gången på många år, en diskussion om behovet av ett fungerande permitteringssystem. Frågan som ställs är om i grunden sunda företag under en period bör kunna sänka sin produktionskapacitet och sina lönekostnader för att lättare parera ett tillfälligt efterfrågetapp. Eurofound's genomgång av europeiska länder visar att olika former av permitteringssystem - inklusive statligt stöd för inkomster och ofta också för utbildning - har varit vanligt i Europa under finanskrisen. IF Metall reste frågan om "utbildning i stället för uppsägning" i samband med förhandlingarna om ett krisavtal för tillverkningsindustrin. Deras försök att få till stånd statliga insatser för att förverkliga idén föll på den borgerliga regeringens ointresse.

Även arbetsgivare har fört fram liknande krav. På Svenskt Näringslivs hemsida kunde man våren 2009 läsa: "Gör det lättare att permittera, då stannar kompetensen i företaget." Den företagare som uttalade sig konstaterade att nuvarande regler gör att företag av kostnadsskäl väljer att säga upp i stället för att permittera. Det beror främst på att den statliga permitteringslöneersättningen avskaffades i samband med budgetsaneringen i 1990-talskrisens efterdyningar. Det systemet hade dock inte kunnat parera den långa och djupa kris som de finansiella systemens sammanbrott orsakade år 2008. Där skulle ha krävts statliga insatser av ett helt annat slag.

Utgångspunkten för denna rapport har varit att pröva följande hypoteser:

- Rätt utformat kan ett permitteringssystem minska belastningen på a-kassan och andra offentligt finansierade eller delfinansierade system och innebära en besparing för samhället och ökad trygghet för individen.
- För löntagarna kan ett system som motverkar uppsägning, även med ett delat ansvar för kostnaderna, leda till en bättre ekonomisk situation jämfört med a-kassa.
- Vid kortare efterfrågebortfall kan ett system som gör det möjligt för företag att behålla kvalificerad personal, i stället för att säga upp dem, vara en fördel då det innebär en snabbare omställning till full produktion när efterfrågan ökar.
- Den internationellt konkurrensutsatta sektorn har dessutom behov av att kunna konkurrera med företag, främst i Europa, som har olika former av permitteringsregler och alltså kan dra nytta av fördelarna nämnda ovan.
- Såväl industri- som tjänsteföretag har ett behov av att ständigt utveckla verksamheten och personalen. Kan man vid tillfälliga efterfrågetapp utnyttja den

lediga kapaciteten till fort- och vidareutbildning bidrar det på sikt till ökad produktivitet och konkurrenskraft.

Rapporten har även haft ambitionen att belysa ett antal frågeställningar. Viktigast har kanske varit att ta ställning till om ett permitteringslönesystem som innebär en ekonomisk kompensation till de företag som väljer den vägen, innebär ovälkomna inlåsnings effekter och försvårar nödvändig strukturomvandling.

Utformningen av ett permitteringssystem är beroende av vilken typ av efterfrågebortfall näringslivet drabbas av. Vad särskiljer en konjunkturkris från mer normala konjunktursvackor? Kan ett lokalt initierat permitteringssystem som används vid korta och lokala produktionsbortfall kompletteras med statliga insatser vid långvariga efterfrågekriser?

Om permittering ska kopplas till utbildningsinsatser reses ett antal frågeställningar. Hur ska dessa finansieras och vilket inflytande bör den fackliga organisationen ha? Ska det vara utbildning mot företagets direkta behov eller mer bred utbildning som främst fokuserar på deltagarnas anställningsbarhet?

Sist men inte minst måste effekterna av ett permitteringsersättningssystem ställas mot kostnaderna. Hur ska det finansieras? IF Metalls krisavtal innebar, till skillnad från det system som verkade fram till 1995, att de anställda bar kostnaden i form av minskad inkomst, ibland helt och ibland delvis beroende på skillnader i de lokala överenskommelserna.

Rapporten försöker besvara dessa frågeställningar.

Mars 2011

Göran Larsson, Thomas Hagnefur och Sofie Rehnström, Arbetslivsenheten, samt Mats Morin och Thomas Carlén, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad.

I förstudien till rapporten medverkade även Anna Fransson, då på Arbetslivsenheten.

FÖRORD.....	2
1 HISTORIK OM PERMITTERING – REGLER OCH SYSTEM.....	5
1.1 VAD ÄR PERMITTERING?	5
1.2 REGELVERKETS UTVECKLING	6
1.3 SLUTSATSER.....	9
2 DJUP KONJUNKTURNEDGÅNG ELLER STRUKTURKRIS?.....	10
2.1 ENDAST VID EFTERFRÅGEKRISER?	10
2.2 STORA BRANSCHVISA SYSSLESÄTTNINGSFALL SEDAN 1980.....	11
2.3 SKILLNAD MELLAN DAGENS DJUPA LÅGKONJUNKTUR OCH 90-TALETS STRUKTURKRIS	14
2.4 DAGENS KONJUNKTURELLA EFTERFRÅGEKRIS	16
2.5 SLUTSATSER.....	19
3 STRUKTUROMVANDLING OCH ARBETSMARKNADSPOLITIK.....	20
3.1 STRUKTUROMVANDLING OCH SYSSLESÄTTNINGSDYNAMIK	20
3.2 TRYGGHET OCH FLEXIBILITET	25
3.3 SLUTSATSER.....	29
4 KONKURRENSLÄGET OCH OMVÄRLDEN.....	31
4.1 KONKURRENSLÄGET	31
4.2 ATT MÄTA ANSTÄLLNINGSSKYDDET	32
4.3 KORTARE ARBETSTID SOM ETT SÄTT ATT MÖTA KRISEN – EXEMPEL FRÅN OLIKA LÄNDER... 34	
4.4 SLUTSATSER.....	39
5 UTBILDNINGENS ROLL I ETT PERMITTERINGSSYSTEM.....	41
5.1 UTBILDNINGENS SYFTE	41
5.2 BEREDSKAP FÖR SNABBA UTBILDNINGSSATSER FINNS	42
5.3 FINANSIERINGEN.....	43
5.4 SLUTSATSER.....	44
6 PARTSINFLYTANDE PÅ EN PERMITTERINGSLÖSNING	45
6.1 FACKLIGT INFLYTANDE PÅ ETT PERMITTERINGSSYSTEM.....	45
6.2 FINANSIERINGSMODELL KONTRA INFLYTANDE	46
6.3 UTBILDNING I STÄLLET FÖR UPPSÄGNING	46
6.4 SLUTSATSER.....	46
7 SLUTSATSER.....	48
7.1 FINANSIERING	48
7.2 TVÅ KOMPLETTERANDE SYSTEM FÖR PERMITTERING	51
7.3 RAPPORTEN SAMMANFATTAD	52
KÄLLOR.....	54

1 Historik om permittering – regler och system

Begreppet permittera har historiska rötter. Det är dokumenterat första gången 1679 om pagen Davidh ”hwilken permitterat ähr att förresa till Stockholm”¹. Det vetter alltså mot begreppet permission som idag avser viss rätt till ledighet med betalt, t.ex. vid nära anhörigs begravning, till skillnad från den obetalda tjänstledigheten. Om Davidh fick avdrag på ”lönen” är dock oklart.

Permittering som aktiv handling ”uppifrån”, påkallad av arbetsgivaren, verkar ha militärt ursprung, möjligen från 1700-talet. Det innebar då att den militära ledningen kunde hemförlova soldater för viss tid eller tillsvidare.

1.1 Vad är permittering?

Som begreppet permittering förstås idag innebär det att arbetsgivaren på grund av arbetsbrist, driftsstörning eller annan sådan omständighet inte tillhandahåller arbetstagaren något arbete samt i samband därmed befriar denne från hans närvaroskyldighet. Permitteringen medför inte att anställningen upphör vilket betyder att det rör sig om en tillfällig åtgärd. Arbetstagaren är också skyldig att med kort varsel återgå i arbete när det hinder som föranledde permitteringen har upphört.

På vissa sektorer av arbetsmarknaden har arbetsgivaren saknat rätt att ensidigt besluta om permittering. Detta gäller hela tjänstemannaområdet och i princip också de kommunala och statliga områdena utanför tjänstemannaområdet med undantag för anställda i statliga bolag med tidlön. Huvudregel har varit att månadsavlönade arbetstagare inte är skyldiga att underkasta sig permittering.

Beträffande andra arbetstagare kan rättsläget variera mellan avtalsområdena och även bero på permitteringsåtgärdens art. Traditionellt har timlöneanställda och veckoavlönade bedömts omfattas av en vidsträckt permitteringsrätt. Idag är nästan alla anställda månadsavlönade, och bara få har ackordslön eller liknande. Men eftersom permittering traditionellt sett varit tillåtet för arbetare inom vissa branscher existerar sannolikt arbetsgivarens permitteringsrätt på dessa områden, oavsett löneform. Inom flera avtalsområden finns dessutom permittering fortfarande reglerat i kollektivavtal.

Permittering är, trots ovanstående, arbetsrättsligt ett relativt outrett begrepp. På vilken avtalsrättslig grund en arbetsgivare ensidigt kan bryta det personliga anställningskontraktet är inte väl beskrivet. När en permittering blir så långvarig att den anses övergå i en uppsägning är inte heller tydligt. Arbetsdomstolen har dock uttalat att permittering inte får utnyttjas när uppsägning framstår som den naturliga och riktiga åtgärden.

En annan begränsning som uppställts i rättspraxis är att permittering ska vara sakligt motiverat av omständigheterna, dvs. arbetsbrist, driftsstörning eller liknande. Det bör betyda att Arbetsdomstolen i dessa fall skulle vara beredd att pröva om det verkligen rör sig om arbetsbrist, vilket normalt inte sker vid uppsägning.

¹ Svenska Akademiens Ordbok

1.2 Regelverkets utveckling

Tidigare, fram till och med 1940-talet, utgick inte någon lön från arbetsgivaren under permitteringstiden. De fackliga a-kassorna fick då ta ansvar för de permitterades ekonomi.

I Huvudavtalet från 1938 infördes regeln att om en permittering omfattade mer än två veckor så var arbetsgivaren skyldig att varsla 14 dagar före och i övrigt följa de regler som gällde vid uppsägningar. Det innebar bl.a. en skyldighet att förhandla och ta hänsyn till turordning beroende på anställningstid mm. Kortare permitteringar förfogade däremot arbetsgivaren över självständigt. Efter andra världskriget tillkom bestämmelser i kollektivavtal om särskild permitteringslön.

När LAS ersatte huvudavtalets regler 1974 infördes begränsningen att den anställde hade rätt till full lön från sin arbetsgivare om en permittering hade pågått under mer än två veckor i följd eller sammanlagt mer än 30 dagar under ett kalenderår. Detta innebar alltså inte en fastlagd gräns för hur länge en permittering kunde fortgå men väl en ekonomisk ”spärr” som gjorde längre permitteringar mycket kostsamma för arbetsgivaren.

Ersättningen till den permitterade delades av arbetsgivaren och a-kassan. Under karenstiden från a-kassan (dvs. de första fem dagarna) utgick en särskilt kollektivavtalad permitteringslön som låg på en lägre nivå än den normala lönen. Därefter utgick a-kasseersättning.

Laglig rätt till full lön

År 1985 ändrades LAS. I och med ändringen har, från första dagen, en permitterad arbetstagare rätt till samma lön och anställningsförmåner som om han eller hon hade fått behålla sina arbetsuppgifter. Lagändringen möjliggjordes på grund av att LO och SAF slöt ett permitteringsavtal som förutsatte och kompletterades av ett åtagande från staten.

Systemet som sjösattes tog sikte på att utjämna den orättvisa som fanns mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Eftersom tjänstemän inte kunde permitteras, och därmed hade rätt till full lön om de skickades hem några dagar på grund av driftsstörning eller arbetsbrist, borde även arbetare ha det.

Permitteringslönesystemet byggde på att arbetsgivaren betalade full lön, inklusive sociala avgifter, men hade möjlighet att erhålla visst bidrag. Bidrag lämnades dels från staten i form av permitteringslöneersättning och dels från en av SAF och LO bildad stiftelse. Bidragen utbetalades först när permitteringen var avslutad.

Permittering kunde inte missbrukas vid arbetsbristsituationer eftersom det inte gick att säga upp en anställd som var permitterad och inte heller permittera under löpande uppsägningstid.

Institutet för utbetalning av permitteringslöneersättning (IUP)

Den första januari 1985 trädde de nya reglerna i kraft. Det av LO och SAF bildade bolaget, IUP, ansvarade för utbetalning av såväl den statliga permitteringslöne-

ersättningen, PLE, som den kollektivavtalade kompletterande permitteringslöne-
ersättningen, PLE K.

Permitteringslöneersättning utgick bara för permitteringar som omfattade högst 30 dagar under ett kalenderår. Dessutom gällde vissa karensdagar för ersättning. PLE och PLE K betalades bara ut för högst 23 dagar per kalenderår – inte de första tre dagarna och inte heller dagarna 11-12 samt dagarna 21-22. För dessa karensdagar, samt för permitteringstid överstigande 30 dagar, betalade arbetsgivaren full lön ”ur egen ficka”.

Den statliga ersättningen, PLE, var vid systemets införande 300 kr per heltidsarbetande och ersättningsberättigad dag. Från PLE K var ersättningen vid samma tidpunkt 17 procent av lönen exklusive sociala kostnader. Inrättandet av IUP för att administrera utbetalningen av PLE och PLE K innebar samtidigt att a-kassorna inte längre delfinansierade permitteringar.

En förutsättning för att få PLE och PLE K var att arbetsgivaren var ansluten till stiftelsen. Det kunde dels ske genom att förbundsparterna i kollektivavtal kom överens om anslutning men också genom att arbetsgivare utan kollektivavtal direktanslöt sig till stiftelsen.

Utöver den permitteringslöneersättning som undersöks i denna rapport infördes vid samma tillfälle ett statligt stöd till så kallad väderpermittering, riktad främst till byggsektorn. För väderpermittering gällde delvis andra regler och ersättningsnivåer.

Ersättningsnivå och självkostnad

I och med förändringen i LAS 1985 lagfästes alltså att en permitterad skulle fullt ut kompenseras för sin förlorade arbetsförtjänst. En jämförelse av värdet av det som betalades ut från PLE och PLE K under ett antal år görs i tabellen nedan. Exemplet utgår från en maximal permittering om trettio arbetsdagar på en genomsnittlig industriarbetarlön.

Tabell 1.1

Lönekostnad och permitteringslöneersättning i kronor och procent					
	1985	1988	1990	1992	1994
Industriarbetarlön 30 dagar ²	12 150 kr	14 902 kr	18 043 kr	19 889 kr	19 978 kr
Lön inklusive sociala avgifter	16 215 kr	20 426 kr	25 074 kr	26 816 kr	26 243 kr
PLE max 23 dagar	6 900 kr	8 625 kr	8 625 kr	8 625 kr	8 625 kr
PLE K max 23 dagar	1 584 kr	1 942 kr	2 352 kr	4 574 ³	5 361 kr
PLE och PLE K sammanlagt	8 484 kr	10 567 kr	10 997 kr	13 199 kr	13 986 kr
PLE procent av tot. lönekostnad	43 %	42 %	34 %	32 %	33 %
PLE K procent av tot. lönekostnad	10 %	10 %	9 %	18 %	20 %
Arbetsgivarens självkostnad	47 %	48 %	57 %	50 %	47 %

Statens bidrag, PLE, var år 1985 300 kr/dag men hade 1988 ökat till 375 kr/dag vilket kom att gälla fram till och med det statliga bidraget försvann.

² Lönestatistik SAF-LO samt SCB

³ Snitt under året. Första halvåret var PLE K 25 procent av utgående lön och andra halvåret 30 procent.

Den partsgemensamma fonden, PLE K, stod därutöver för 17 procent av lönen exklusive sociala avgifter åren 1985-1991. 1992 höjdes ersättningsnivån i två snabba steg till 35 procent av lönen vilket gällde fram till 1995. Den av parterna finansierade avgiften till PLE K utgjorde alla undersökta år 0,05 procent av lönesumman utom 1994 då den var nersatt till 0,0 procent⁴.

Statens kostnader

PLE finansierades av arbetsavgifter genom den så kallade arbetsmarknadsavgiften. Tillsammans med egenavgiften till a-kassan samlades pengarna på ett konto på Riksgäldskontoret vanligen kallat arbetsmarknadsfonden.

Under åren 1985 till 1994 var den årligt genomsnittliga utbetalningen av statsbidrag till PLE cirka 75 miljoner kronor. Vid ett tillfälle, år 1992 dvs. i inledningen av 1990-talskrisen, uppgick utbetalningarna till ungefär 200 miljoner kronor. Kostnaderna för PLE varierade kraftigt under perioden – från 16 miljoner som lägst ett år till cirka 200 miljoner.

En jämförelse mellan kostnaden för a-kassa och permitteringslöneersättning från staten, PLE, de undersökta åren visar att permitteringar inte vid något tillfälle uppnår en procent av den totala kostnaden. Det är också värt att notera att kostnaderna för permittering stiger snabbare än a-kassekostnaden i ingången till 1990-talskrisen. Därefter sjunker permitteringslönekostnaderna kraftigt medan kostnaderna för a-kassa fortsätter att stiga.

Tabell 1.2

Statlig permitteringslöneersättning (PLE) och a-kassa, total kostnad tkr					
	1985	1988	1990	1992	1994
PLE	25 700	20 800	31 500	200 300	73 200
A-kassa ⁵	6 455 300	6 983 600	6 818 900	25 516 200	38 466 800
PLE i förhållande till a-kassa	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,8 %	0,2 %

Det finns anledning att dra slutsatsen att permitteringssystemets krav på en rejäl egeninsats av företagen haft den återhållande effekt som avsetts. När arbetslöshet och a-kassekostnad stiger kraftigt mellan 1990 och 1994 stiger inledningsvis också kostnaderna för permittering för att sedan sjunka kraftigt, i absoluta och relativa tal.

Det är vidare intressant att notera att statistiken från IUP visar att permitteringssystemet omfattade betydligt fler sektorer i näringslivet än industrin. Ett normalår beviljades permitteringslöneersättning till företag i 29 olika arbetsgivarorganisationer omfattande medlemmar i 17 LO-förbund. Industri- och byggsektorerna var de största mottagarna men relativt många permitteringsdagar redovisas också från service- och kommunikationssektorerna.

⁴ Årsredovisningar från IUP (Institutet för Utbetalning av Permitteringslöneersättning)

⁵ A-kassornas samorganisation, SO

Staten retirerar

I samband med 1990-talskrisen uppstod stora budgetproblem. Arbetsmarknadsfonden gick med stora underskott eftersom den skulle stå för de kraftigt ökade kostnaderna för a-kasseersättning. Också utgifterna för permitteringsersättning ökade kraftigt även om de kostnaderna var relativt sett låga. Budgetsänringen ledde till att den socialdemokratiska regeringen föreslog att statsbidraget till arbetsgivarens permitteringslön, PLE, skulle slopas för budgetåret 1995/96. Besparingen uppskattades till 200 miljoner det första året. Så blev också beslutet.

I en motion i samband med budgetprocessen argumenterade Sven-Åke Nygårds m.fl. (s) att statsbidraget skulle behållas. De konstaterade att besparingen knappast låg på den höga nivå som angavs som skäl. I början av år 1995 var årstakten för statens utgifter för PLE cirka 20 miljoner kronor, dvs. en tiondel av den i budgeten uppskattade kostnaden.

Motionärerna konstaterade också att ett slopat statsbidrag skulle minska arbetsgivarens vilja att använda sig av permittering vid en arbetsnedgång. De uppskattade att statens åtagande, som vid det tillfället var 375 kr/dag, stod för cirka 25 procent av arbetsgivarens permitteringslönekostnad. De menade att det fanns en uppenbar risk för ”uppsägningar som eljest ej skulle ha vidtagits, snabbare uppsägningar vid försämrad konjunktur samt dessutom minskad benägenhet för nyanställningar”.

Motionärerna medgav att det ur budgetsynpunkt var besvärligt med de stora utgiftssvängningarna. De föreslog att staten, i stället för att betala ett i förväg fastställt belopp per permitteringsdag, skulle betala en årlig avgift till IUP, men så blev det inte.

Som en konsekvens av statens reträtt säger parterna samma år upp avtalet om en avsättning på lönesumman till den av parterna bildade Stiftelsen för kompletterande permitteringslönersättning. De pengar som finns kvar i den partsgemensamma delen av systemet fortsätter att användas till år 2003 då utbetalningarna upphör.

1.3 Slutsatser

Vare sig parterna eller statsmakten har såvitt framkommit på allvar diskuterat konsekvenserna av att det beslut som fattades 1995 ryckte undan grunden för ändringen av LAS 1985. LAS § 21 kvarstår med sitt krav på samma lön och anställningsförmåner för en permitterad som om han eller hon hade fått behålla sina arbetsuppgifter. Den förändringen förutsatte en kombination av statligt och partsgemensamt stöd. När stöden upphörde 1995 hade det varit rimligt att se över LAS-reglerna.

En möjlighet hade varit att återställa LAS till vad som gällde för 1985. Det hade tvingat parterna att ta upp förhandlingar om permitteringslön och tvingat staten att åter låta a-kassan träda in efter den normala karensen på fem dagar. Eftersom så inte skedde har permittering i praktiken upphört att existera som en möjlig lösning för ett företag som drabbats av tillfälliga konjunkturella problem eller driftsstörning.

2 Djup konjunkturedgång eller strukturkris?

I denna rapport diskuterar vi när det kan vara lämpligt att använda permitteringslösningar där arbetsmarknadens parter och regering tar gemensamt ansvar. Vi tänker oss då två former. Den ena ska vara mer begränsad för kortare perioder och initieras från det lokala planet. Den andra ska vara mer utvidgad för längre perioder och initieras från det nationella planet av regeringen.

Den begränsade lösningen kan användas vid små nedgångar i produktion och efterfrågan eller i början av en djupare konjunkturedgång. Den utvidgade lösningen ska endast användas vid djupa konjunkturedgångar som dessutom beror på en efterfrågekris. I detta avsnitt ska endast behandlas frågan när en utvidgad permitteringslösning bör initieras av regeringen.

Ekonomi är i ständig omvandling. Företag läggs ned och nya dyker upp. Arbetsuppgifter försvinner men nya tillkommer. Detta är ofta sunda inslag i en ekonomisk utveckling. Omvandlingen sker ofta lugnt och under ordnade former, vilket innebär att arbetslösheten kan hållas låg. Efterfrågan och produktion brukar dock variera vilket framkallar lågkonjunktur och högkonjunktur. I dessa lågkonjunkturer stiger arbetslösheten men uppgången är begränsad.

Ibland inträffar det dock stora nedgångar i ekonomin som inte kan liknas vid en normal konjunkturedgång. Efterfrågan och sysselsättning faller så mycket att arbetslösheten stiger mot tvåsiffriga tal. Under efterkrigstiden har detta skett vid två tillfällen, nämligen i början av 1990-talet och under dagens kris som började i slutet av 2008.

Det är i sådana stora kriser som det kan vara lämpligt att regeringen initierar mer omfattande eller utvidgade permitteringslösningar. Men detta ska endast göras vid djupa konjunkturedgångar som beror på att ekonomin är i en efterfrågekris. Skulle det i stället råda en lönekostnadskris eller kris i strukturomvandlingen, ska permitteringslösningar inte användas.

2.1 Endast vid efterfrågekriser?

Att en utvidgad permitteringslösning endast bör användas vid efterfrågekriser beror på att då kommer oftast samma efterfrågan tillbaka. Aktörer i ekonomin har av olika skäl skjutit upp sina konsumtions- och investeringsutgifter för att genomföra dem senare. När de väl gör detta så blir resultatet att konjunkturen vänder upp. I väntan på detta är det en uppgift för penning- och finanspolitik att vara så expansiv som möjligt för att dämpa efterfrågenedgången och få den att så tidigt som möjligt vända upp.

I en lönekostnadskris eller strukturell kris kommer sällan efterfrågan tillbaka. I en lönekostnadskris kan efterfrågan komma tillbaka, men då krävs det stora anpassningar av löneläget och det räcker inte att endast passivt vänta på att efterfrågan ska komma tillbaka.

Regeringen ska i en djup konjunkturedgång endast initiera utvidgade permitteringslösningar när penning- och finanspolitik inte räcker till för att förhindra hög arbetslöshet. Även om penning- och finanspolitiska stimulanser skulle anses vara

tillräckliga, så är det stor risk att åtgärderna har satts in för sent. Finanspolitiska stimulanser fördröjs genom den politiska processen och en räntesänkning brukar få full effekt först efter något år. Stimulanseffekterna kan därför dröja något år och det kan vara lämpligt att regeringen initierar någon form av permitteringslösning i väntan på att efterfrågan ska komma tillbaka. En sådan permitteringslösning bör därför kunna omfatta ca ett år.

En utvidgad och omfattande permitteringslösning ska således endast användas i en djup konjunkturnedgång då efterfrågebortfallet är tillfälligt. Är efterfrågebortfallet permanent och av strukturell art så ska inte en permitteringslösning användas. Det kan dock finnas skäl att dämpa takten i strukturomvandlingen, men då bör först andra åtgärder användas.

Det finns naturligtvis situationer då det är svårt att avgöra om ekonomin är i en djup lågkonjunktur eller i en strukturkris. En felbedömning medför större eller mindre kostnader. Därför är det att väga de olika kostnaderna mot varandra. Vad skulle det kosta om man felaktigt bedömde att det var en djup lågkonjunktur och i onödan satte in ett utvidgat permitteringssystem? Dessa kostnader ska då jämföras med vad det skulle kosta om man i stället missade att det var en djup konjunkturnedgång och inte satte in ett permitteringssystem när det skulle ha behövts?

Kostnaderna beror på hur hög arbetslösheten är. Då det råder hög arbetslöshet har de anställda små möjligheter att få ett nytt jobb om de blir uppsagda. En permitteringslösning utgör då inget hinder för nyanställningar eftersom det finns tillräckligt med ledig arbetskraft i arbetslöshetskön. Kostnaderna för ett felaktigt beslut bör därför vara begränsade.

Kostnaderna för att inte införa en utvidgad permitteringslösning kan i stället bli höga. Om företagen har sagt upp personal kan det vid en snabb uppgång i efterfrågan uppstå rekryteringsproblem. Dessa brukar resultera i att inflationstrycket stiger. Då kan Riksbanken bli tvingad att höja räntan för att dämpa uppgången och inflationstrycket. Resultatet blir då att arbetslösheten blir högre än den annars skulle ha blivit. Kostnaderna för att i onödan sätta igång ett utvidgat permitteringssystem bör därför vid hög arbetslöshet vara lägre än kostnaderna för att missa att ett permitteringssystem behövs.

När efterfrågan faller och företagen börjar lägga varsel, hur skulle man kunna se om det i stället skulle vara bättre med en utvidgad permitteringslösning? Hur kan man skilja på om en bransch befinner sig i början av en konjunkturnedgång som beror på en efterfrågekris och inte en lönekostnadskris eller om det är i början av en strukturkris?

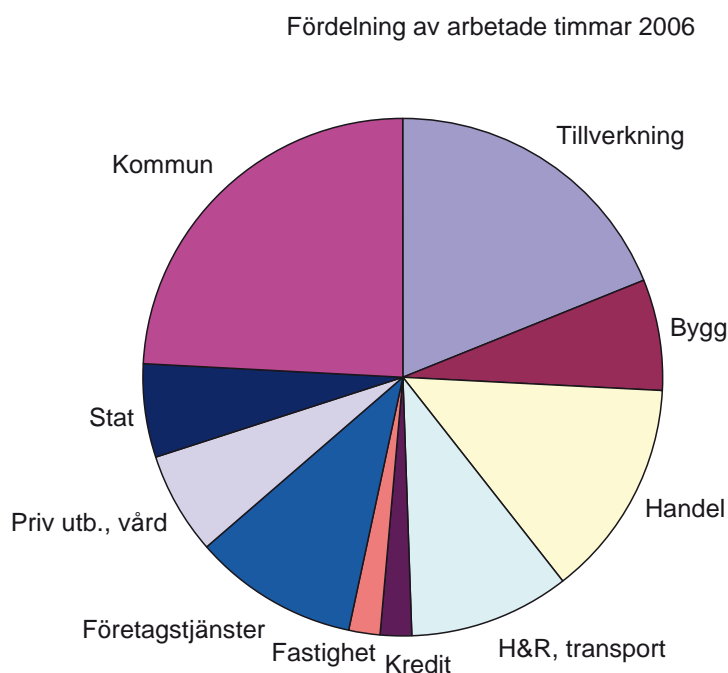
Ett sätt att besvara dessa frågor är att studera vad som hänt de senaste 30 åren. De olika kriserna skiljer sig framförallt i ett avseende. En djup konjunkturnedgång vid efterfrågekris kännetecknas av ett plötsligt fall i efterfrågan medan i en lönekostnadskris och strukturkris faller efterfrågan långsammare.

2.2 Stora branschvisa sysselsättningsfall sedan 1980

En utvidgad permitteringslösning skulle kunna användas för att förhindra uppsägningar av sysselsatta då efterfrågan och behovet av arbetade timmar faller. Det

kan därför vara intressant att närmare studera de stora sysselsättningsfall som har inträffat sedan 1980.

I denna studie visas sysselsättningen mätt i arbetade timmar för varje kvartal. Förändringen mäts i årstakt mellan ett kvartal och samma kvartal året före. Med stora sysselsättningsfall menas i detta sammanhang att sysselsättningen under minst två av varandra följande kvartal, har fallit så mycket att takten ligger mer än -5 procentenheter under den trendmässiga utvecklingen. Med trendutveckling menas genomsnittlig årlig förändring från första kvartalet 1980 t.o.m. tredje kvartalet 2008. De branscher som studeras visas i nedanstående diagram.

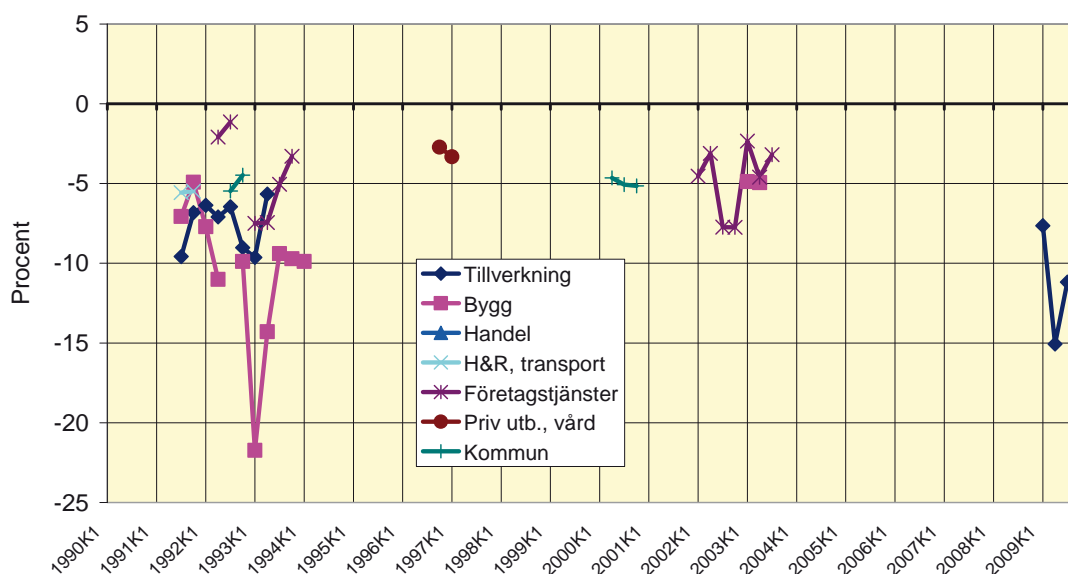


Källa: SCB

Sysselsättningsfall inträffade först i början av 1990-talet. I diagrammet nedan visas när och i vilka branscher det har skett. Branscherna fastighetsförvaltning samt kredit och försäkringsverksamhet redovisas inte p.g.a. stora statistiska osäkerheter.

Under den stora krisen i början av 1990-talet inträffade sysselsättningsfall i nästan alla branscher, men med stora skillnader. Arbetade timmar föll mest och under längst tid i byggnadsindustrin, med mellan -5 och -20 procent i årstakt under tio kvartal. Därefter kom tillverkningsindustrin med fall på mellan -5 och -10 procent under 8 kvartal. I sektorn företagstjänster som bl.a. består av "outsourcade" verksamheter från

Stora sysselsättningsfall



Källa: SCB samt egna beräkningar

tillverkningsindustrin föll arbetade timmar med mellan -1 och -7 procent under 6 kvartal. I sektorn hotell & restaurang (H&R) och transporter samt kommunala sektorn föll arbetade timmar med ca -5 procent under endast 2 kvartal.

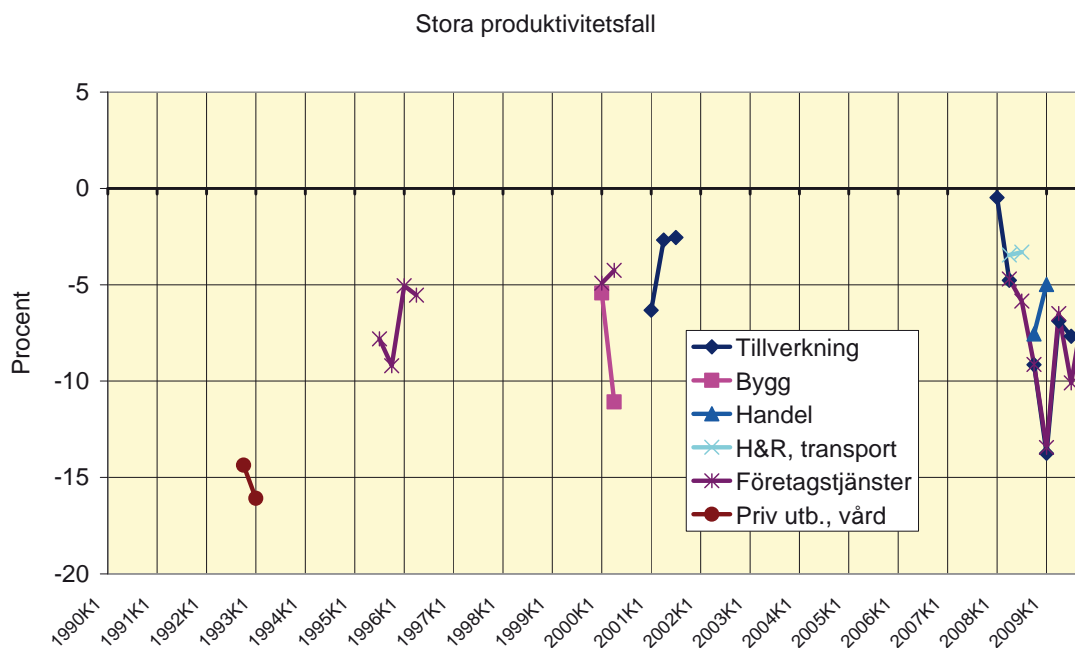
Nästa stora sysselsättningsfall inträffade under IT-krisen i början av 2000-talet och då nästan uteslutande i sektorn företagstjänster, eftersom den sektorn innehåller branschen datakonsulter. Arbetade timmar minskade med mellan -3 och -8 procent under 7 kvartal. I dagens kris har sysselsättningsfall endast inträffat i tillverkningsindustrin, där arbetade timmar hittills har fallit med mellan -8 och -15 procent under alla fyra kvartalen år 2009.

De sysselsättningsfall som har inträffat har nästan helt skett i de varuproducerande branscherna tillverknings- och byggindustri samt i sektorn företagstjänster.

Hur kan man nu se om en utvidgad permitteringslösning skulle varit lämplig vid någon av dessa sysselsättningsfall? Hur kan man se om orsaken var en djup konjunkturedgång vid efterfrågekris eller om orsaken var en lönekostnadskris eller strukturkris?

Det som kännetecknar en konjunktorell efterfrågekris är att efterfrågan faller så snabbt att företagen inte hinner eller önskar minska arbetstimmarna i samma takt. Resultatet blir att utförda arbetstimmarna överstiger behovet av arbetstimmar och arbetstempot sjunker. När arbetstempot plötsligt sjunker, så produceras det mindre per arbetad timme vilket mäts som fallande produktivitet (arbetsproduktiviteten mäts som produktionsvolym per arbetad timme). Därför är ett kännetecken på en konjunkturbetonad efterfrågekris att produktivitetsutvecklingen plötsligt uppvisar negativa tal. I detta sammanhang används begreppet produktivitetsfall, vilket även här definieras som när den kvartalsvisa produktivitetsutvecklingen i årstakt understiger

den trendmässiga med minst -5 procentenheter. Trendmässig utveckling definieras som genomsnittlig utveckling mellan första kvartalet 1980 och tredje kvartalet 2008.



Källa: SCB samt egna beräkningar

Under den stora krisen på 1990-talet inträffade nästan inga produktivetsfall, vilket tyder på att det då inte rådde någon konjunkturell efterfrågekras. Däremot har produktiviteten under dagens kris fallit i flera branscher. Framförallt har detta inträffat i tillverkningsindustrin och sektorn företagstjänster. Men som visades ovan är det endast i tillverkningsindustrin som det nu även har inträffat ett sysselsättningsfall, vilket inte har inträffat i sektorn företagstjänster.

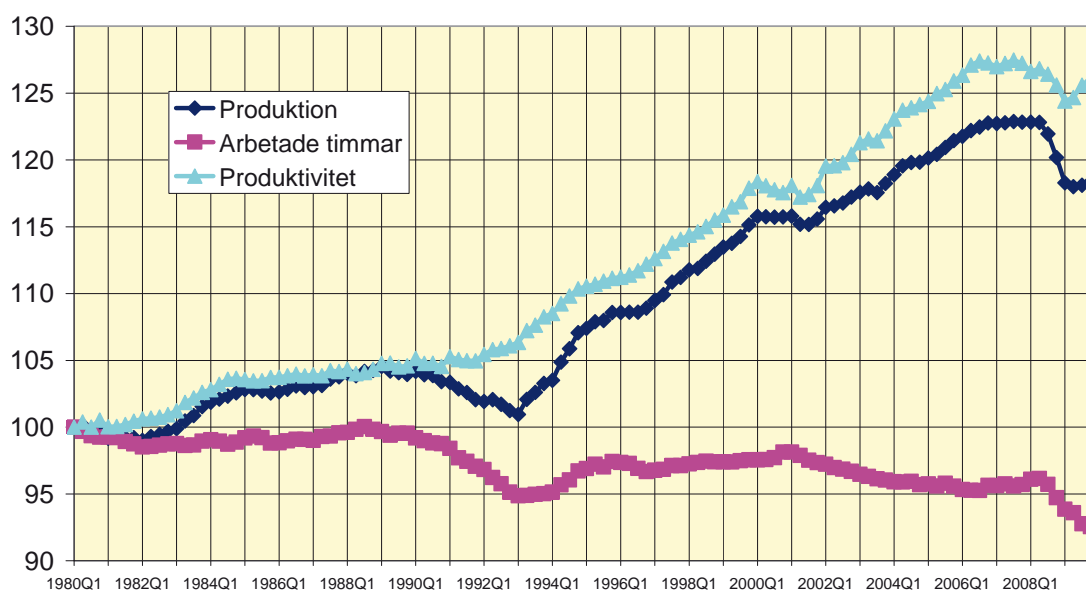
En djup konjunktur nedgång som beror på en efterfrågekras kan nu definieras genom att kombinera de två diagrammen ovan, dvs. då det inträffar både ett sysselsättningsfall och ett produktivetsfall. Detta har endast inträffat i dagens kris och endast i tillverkningsindustrin. Även om efterfrågebortfallet varit stort i branschen företagstjänster har det varit mindre än i industrin, vilket sannolikt förklarar att inget sysselsättningsfall inträffat i denna bransch.

Sedan 1980 är det enligt ovanstående definition endast tillverkningsindustrin som skulle kvalificera sig för en utvidgad permitteringslösning och då endast i dagens kris.

2.3 Skillnad mellan dagens djupa lågkonjunktur och 90-talets strukturkras

I detta avsnitt ska närmare studeras hur produktion, arbetade timmar och produktivitet har utvecklats i industrin under 90-talskrisen och dagens kris för att se vilka skillnader som finns. I det första diagrammet nedan visas utvecklingen av volymtal till skillnad från utvecklingen av procentuell förändring. Volymtalen anges med ett index som har värdet 100 det första kvartalet 1980.

Industrin: produktion, arbetade timmar och produktivitet
logaritmisk skala



Anmärkning. Diagrammet visar nivåerna kvartal för kvartal. Logaritmisk skala används för att bättre kunna jämföra kriserna och utvecklingen av kurvorna. Samma lutning på kurvan vid olika tillfällen betyder då samma procentuella förändring.

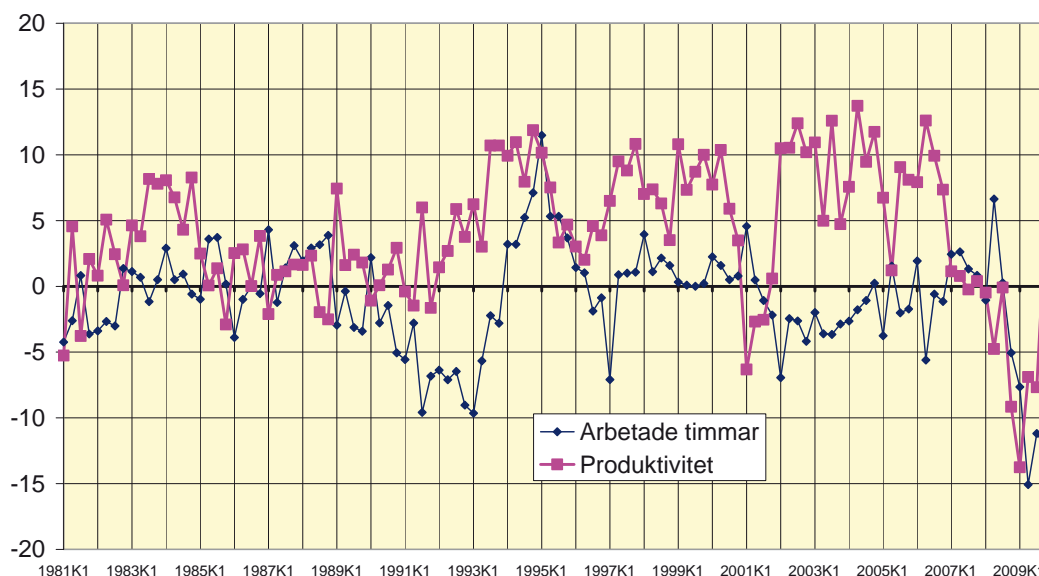
Källa: SCB samt egna beräkningar

Industriproduktion och arbetade timmar föll under både 90-talets strukturkris och dagens djupa konjunktur nedgång, men produktionsnedgången var betydligt lugnare i början av 1990-talet. Arbetstempot sjönk men inte mer än att det registrerades som en dämpning i produktivitetens utveckling. Under dagens kris som började i slutet av 2008 har produktionen fallit betydligt snabbare. Arbetstimarna har också fallit men inte tillräckligt snabbt. Arbetstempot har därför blivit så lågt att produktionen per arbetad timme har sjunkit och är lägre än för ett år sedan. Produktivitetens utveckling har varit negativ. Under lågkonjunkturen i början av 2000-talet minskade också produktion, sysselsättning och produktivitet men i betydligt mindre grad.

Under 2009 har produktionen nått en botten, men arbetade timmar fortsätter nedåt. I takt med att arbetade timmar minskar så kommer arbetstempot därför att stiga. Detta märks på att produktivitetens fall redan har vänt till en uppgång. Först när arbetstempot börjar bli normalt och produktiviteten börja nå upp till tidigare nivåerna kan man vänta sig att arbetstimarna börjar öka.

De skillnader som finns mellan 90-talets strukturkris och dagens djupa konjunktur nedgång framgår också då man studerar hur årstakterna i procent har utvecklats kvartal för kvartal. I diagrammet nedan ser man att under strukturkrisen sjönk arbetstimarna med 5-10 procent i årstakt samtidigt som produktivitetens utveckling i stort var positiv och utvecklades ungefär som åren före. Under dagens kris har arbetade timmar sjunkit med 5-15 procent i årstakt samtidigt som produktivitetens utveckling också sjunkit med 5-15 procent i årstakt.

Tillverkningsindustrin, procentuell förändring

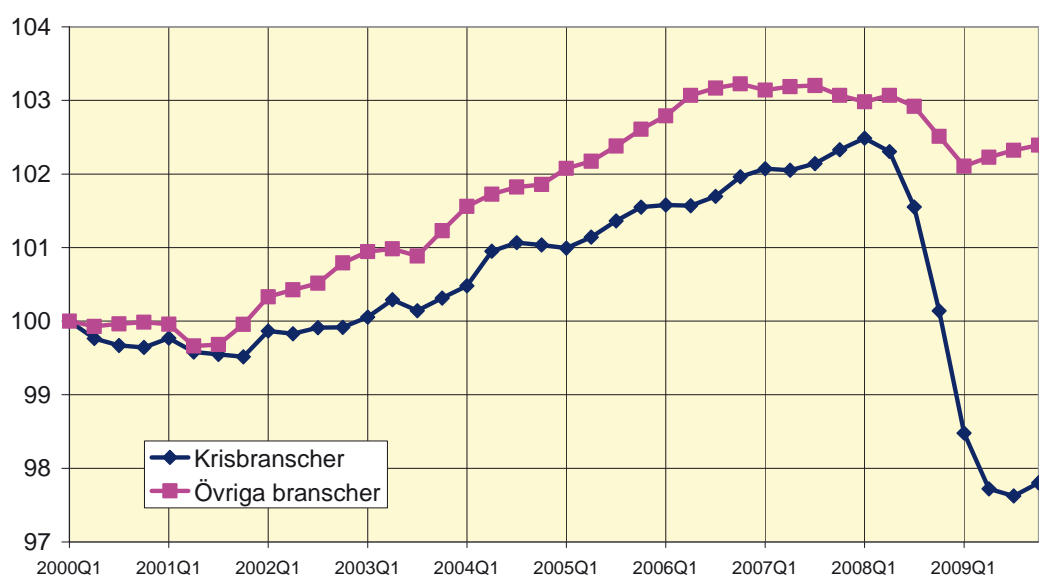


Källa: SCB

2.4 Dagens konjunkturella efterfrågekris

Dagens kris är koncentrerad till de fyra industribranscherna stål- och metallverk, metallvaror, maskiner samt motor- och släpfordon. Innan krisen svarade dessa branscher för drygt 1/3 av industrins produktion. Övriga industribranscher och resten av ekonomins sektorer har drabbats i betydligt mindre grad. Produktionsfallet i dessa fyra krisbranscher var så stort att produktionsnivån under de tre första kvartalen 2009 i genomsnitt låg 40 procent lägre än ett år tidigare (se diagram). I övriga industrin var produktionen 10 procent lägre och i tjänstesektorn 5 procent lägre.

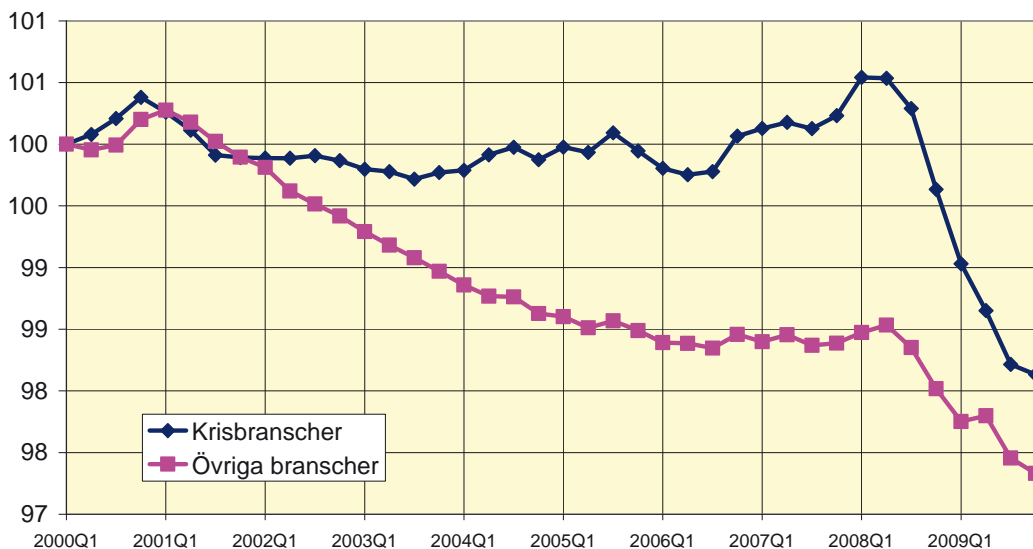
Produktion i industrins två delar
3 månaders glidande volymindex, logaritmisk skala



Källa: SCB samt egna beräkningar

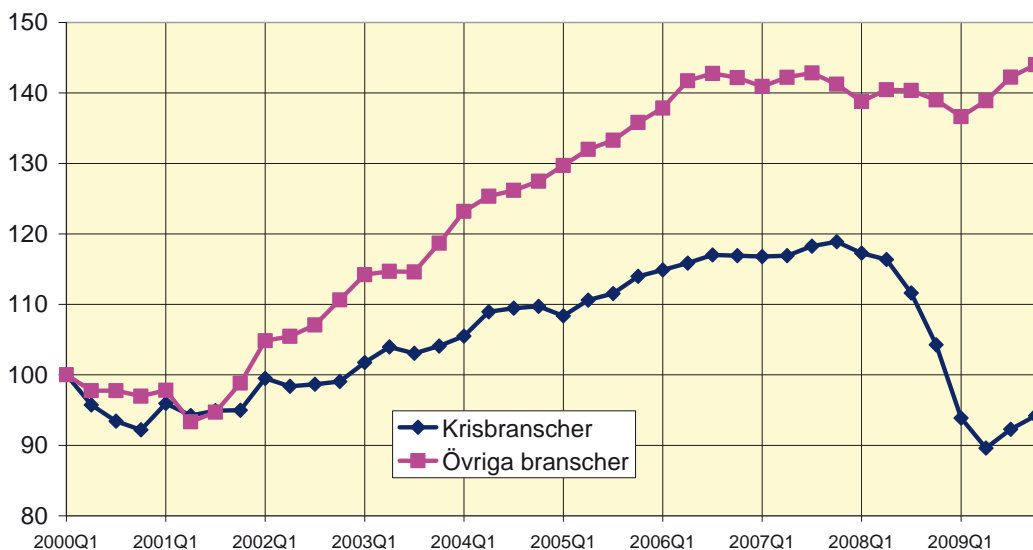
I dessa fyra krisbranscher var också fallet i arbetade timmar mer än dubbelt så stort som i övriga industrin (se det första diagrammet nedan). Trots det stora fallet i arbetade timmar i dessa fyra branscher sjönk arbetstempot kraftigt. Detta märks på det stora produktivitetensfallet som under de tre första kvartalen 2009 uppgick till 25-30 procent (se det andra diagrammet nedan). De som hade kvar sin anställning utnyttjades således i genomsnitt inte fullt ut.

Arbetade timmar i industrins två delar
3 månaders glidande volymindex, logaritmisk skala



Källa: SCB samt egna beräkningar

Produktivitet i industrins två delar
3 månaders glidande volymindex, logaritmisk skala



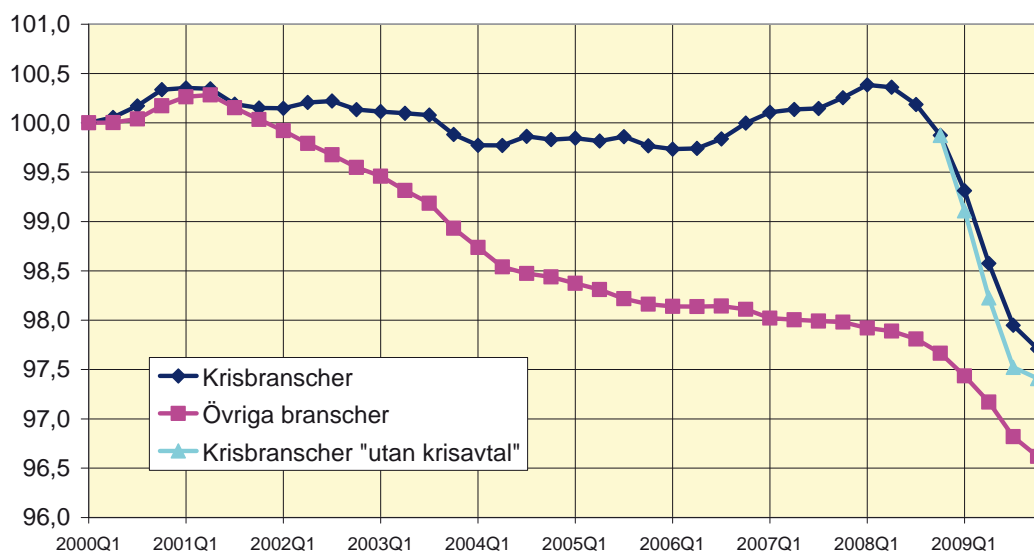
Källa: SCB samt egna beräkningar

Vid den produktionsnedgång brukar sysselsättningen i början inte falla lika mycket som arbetade timmar. Detta beror på att först upphör övertidsarbetet upphör. I dagens kris har dessutom arbetarna i de fyra krisbranscherna tecknat s.k. krisavtal som innebär kortare arbetsvecka. Detta har skett i 30 procent av företagen. Avtalen kom att omfatta 40 procent av de anställda. Även tjänstemännen tecknade krisavtal men i mindre omfattning.

Krisavtalen för industriarbetarna innebar i genomsnitt att veckoarbetstiden sänktes med 17 procent samtidigt som veckolönen sänktes 12 procent. Avtalen tecknades framförallt under mars-april 2009 och varade i genomsnitt 6 månader. Det betyder att avtalen för det mesta löpte ut under hösten 2009 medan övriga varade till första kvartalet 2010.

Krisavtalen dämpade sysselsättningsfallet (se diagram nedan). Under andra och tredje kvartalet 2009 löpte flest krisavtal. Man kan uppskatta att sysselsättningsnedgången i de fyra krisbranscherna under dessa kvartal som mest dämpades med 5 procent. Sysselsättningen föll med drygt 15 procent i stället för med 20 procent.

Sysselsättning i industrins två delar
3 mån glidande volymindex, logaritmisk skala



Anmärkning: Variabeln Krisbranscher utan krisavtal visar en beräkning av hur sysselsättningen skulle ha kunnat utvecklas utan krisavtal.

Källa: SCB samt egna beräkningar

I diagrammen ovan framkommer att krisbranscherna och övriga industribranscher inte bara skiljer sig åt under dagens kris utan även har gjort det under åren före krisen. Under 2000-2008 ökade produktionen i liknande takt, men i krisbranscherna var sysselsättningen oförändrad samtidigt som den sakta sjönk i de övriga industribranscherna. Detta innebar i sin tur att produktivitetsökningen blev lägre i krisbranscherna.

Dessa skillnader skulle man kunna tolka som att krisbranscherna har undvikit en strukturell förändring som sedan exploderade under dagens kris. Även om detta kan vara en del i en förklaring till det stora fallet, så är det inte huvudförklaringen. Dagens kris är en efterfrågekris och det är efterfrågan på investeringsvaror och motorfordon som har fallit. Det är precis dessa produkter som krisbranscherna producerar. Investeringsvaror och motorfordon kommer alltid att efterfrågas och bortfallet i denna efterfrågan kommer tillbaka. Det finns dock alltid en risk att när efterfrågan tar fart så riktar sig en del mot andra länders produktion så att inte hela efterfrågan kommer tillbaka till de svenska branscherna.

2.5 Slutsatser

Skillnaden mellan en djup konjunkturedgång där ekonomin befinner sig i en efterfrågekris och en strukturkris är främst snabbheten i produktionsfallet och hur produktivitetens utveckling ser ut. Faller efterfrågan och produktion så snabbt att produktivitetens utveckling blir negativ så handlar det med stor sannolikhet om en konjunkturell efterfrågekris. I en strukturkris är förloppet lugnare och produktivitetens utveckling blir sällan negativ.

Dessa skillnader i produktions- och produktivitetens utveckling framgår vid en jämförelse mellan den ekonomiska krisen i början av 1990-talet och dagens ekonomiska kris. Det är endast i dagens ekonomiska kris som man i en grov sektorindelning av ekonomin kan finna att produktionen faller och att produktivitetens utveckling är negativ och då endast i industrisektorn. Vid en finare branschindelning är dessa två villkor endast uppfyllda i fyra industribranscher, nämligen stål- och metallverk, metallvaror, maskiner samt motor- och släpfordon. I övriga industribranscher är krisen mer begränsad.

Ett utvidgat permitteringssystem skulle därför i dagens kris ha kunnat vara lämpligt att använda i branscherna stål- och metallverk, metallvaror, maskiner samt motor- och släpfordon.

3 Strukturomvandling och arbetsmarknadspolitik

3.1 Strukturomvandling och sysselsättningsdynamik

Arbetskraftens rörlighet mellan företag och branscher är en nödvändig förutsättning för att upprätthålla en effektiv resursfördelning över tid. Strukturomvandlingen bidrar till att resurserna används där de värderas högst, och därmed blir de totala inkomsterna för både individer och samhället högre än de annars skulle ha blivit. Därför är strukturomvandlingen både en förutsättning för och en följd av ekonomisk tillväxt.

När arbetskraft flyttar mellan branscher kallas det vanligen för *strukturomvandling*. Ett tydligt exempel är att antalet industrisysselsatta har minskat kontinuerligt under lång tid, samtidigt som antalet sysselsatta inom privat tjänstesektor har ökat. Långtidsutredningen 2008 konstaterar att mycket tyder på att strukturomvandlingstakten har varit högre, men inte ökande, under 1990- och 2000-talet jämfört med 1980-talet.⁶ Även om sysselsättningsdynamiken har varit stabil, möjligen bortsett från krisåren 1990-1993, så är den hög vid en internationell jämförelse.⁷

Men arbetskraften flyttar även inom branscher, då nya och växande företag skapar nya arbetstillfällen samtidigt som krympande och nedlagda företag minskar antalet arbetstillfällen. *Sysselsättningsdynamiken* beskriver hur många sysselsättningstillfällen som skapas och försvinner i en bransch varje år. Det är ett mått på omställningstakten inom branschen. Arbetskraften kan också flytta inom enskilda företag där vissa arbetsuppgifter, kanske enklare och lågproduktiva uppgifter, försvinner och nya, kanske mer kvalificerade och högproduktiva, arbetsuppgifter uppstår.

I Sverige byter nästan 30 procent av de sysselsatta arbetsgivare eller arbetsställe varje år⁸. Mellan 200 000 och 300 000 arbetstillfällen tillkommer varje år, och ungefär lika många försvinner. Det motsvarar mellan 10 och 15 procent av alla arbetstillfällen. Rörligheten på svensk arbetsmarknad är alltså stor. Strukturomvandlingen mellan branscher och omställningen (sysselsättningsdynamiken) inom branscher pågår ständigt och omfattningen kan inte förklaras av tillfälliga förändringar i arbetskraftsefterfrågan, till exempel enstaka stora neddragningar eller nedläggningar⁹.

Det förekommer neddragningar och nyanställningar i alla skeden av konjunkturcykeln, men i högkonjunktur skapas fler arbetstillfällen och färre försvinner, och i lågkonjunktur sker det omvända. Antalet arbetstillfällen som uppstår och försvinner i existerande företag varierar mer än antalet arbetstillfällen som uppstår och försvinner i nystartade och nedlagda företag. Det betyder att huvuddelen av den konjunkturrella variationen i sysselsättningsdynamiken beror på sysselsättningsförändringar i existerande företag, men att nivån på

⁶ SOU 2008:105, s. 114.

⁷ SOU 2008:105, s. 120f.

⁸ SOU 2008:21, s. 67. Beräkningen är gjord för perioden 1993-2003.

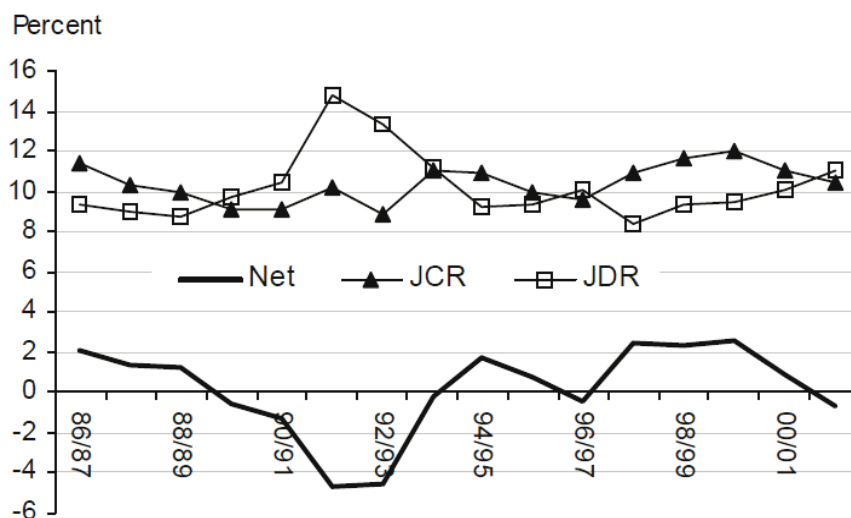
⁹ SOU 2008 :21, s. 69.

sysselsättningsdynamiken i en bransch eller region i stor utsträckning beror på nyföretagandet och antalet företagsnedläggningar i branschen eller regionen.¹⁰

Det finns många och olika faktorer som har betydelse för att ett företag drar ned på antalet anställda. Till exempel kan nämnas minskad efterfrågan på företagets varor och tjänster, sämre lönsamhet, arbetsställets lokalisering, personalens sammansättning och konkurrenssituationen i branschen.

Diagram 3.1. Nya och försvunna jobb i Sverige

Procent av sysselsättningen, 1986/87 till 2001/02



Not: JCR betecknar andelen nya jobb och JDR andelen försvunna jobb. Net avser nettoförändringen av antalet sysselsatta.

Källa: Gartell et al (2007), s. 14.

Globaliseringen har en liten påverkan på branschernas sysselsättningsdynamik¹¹. Det är istället den inhemska konkurrenssituationen, och andelen sysselsatta i små företag och andelen nya företag i branschen som har den största betydelsen för sysselsättningsdynamiken. En annan faktor som förklarar sysselsättningsdynamiken är stor spridning i lönsamhet mellan företag i samma bransch, eftersom det då finns stort utrymme för rörlighet mellan arbetsställen.

I branscher där produktionen är koncentrerad till få och stora företag är sysselsättningsdynamiken troligen lägre. Skillnader mellan branscher vad gäller sysselsättningsdynamik kan även bero på branschernas kapitalintensitet¹². I branscher med hög kapitalintensitet per sysselsatt är det relativt kostsamt att starta nya arbetsställen, vilket kan hindra nyföretagandet i branschen. Hög kapitalintensitet kan också medföra höga rekryterings- och inskolningskostnader, vilket kan ha en dämpande effekt på arbetskraftsefterfrågan.

¹⁰ SOU 2008:21, s. 69f.

¹¹ SOU 2008 :21, s. 15.

¹² SOU 2008 :21, s. 71ff.

Långtidsutredningen 2008 drar slutsatsen att om utvecklingen går mot mer nyföretagande och fler små företag, är det sannolikt att sysselsättningsdynamiken och omställningsbehovet i ekonomin kommer att öka.¹³

Tabell 3.1 Sysselsättningsdynamiken per bransch*
Medianvärden för perioden 1989-2004

Bransch	Sysselsättningsdynamik
Jordbruk, skogsbruk, mineralutvinning	22%
Tillverkningsindustri	15%
Bygg	25%
Handel, hotell och restaurang	24%
Transport och kommunikation	23%
Finansiella och övriga företagstjänster	27%
Utbildning, vård och omsorg	23%

* Antalet skapade och försvunna arbetstillfällen i relation till den totala sysselsättningen i respektive bransch.

Källa: SOU (2008), s. 74

Andelen skapade och andelen försvunna arbetstillfällen är generellt högre i tjänstesektorn än i varuproducerande sektorer. Sysselsättningsdynamiken är lägst inom tillverkningsindustrin, med ett medianvärde på 15 procent under perioden 1989 till 2004, och högst inom finansiella och övriga företagstjänster med 27 procent. Byggindustrin, handel, hotell och restaurang, transport och kommunikation samt utbildning, vård och omsorg ligger alla kring 25 procent.

Det finns också en intern flexibilitet och rörlighet inom företagen som inte fångas upp i sysselsättningsdynamiken ovan. Arbetskraften kan flytta inom enskilda företag där vissa arbetsuppgifter, kanske enklare och lågproduktiva uppgifter, försvinner och nya, kanske mer kvalificerade och högproduktiva, arbetsuppgifter uppstår. Möjligheterna till intern rörlighet är generellt större i stora företag jämfört om små- och medelstora företag.

Andelen skapade och försvunna jobb varierar mycket för olika utbildningsgrupper. Under perioden 1986 till 2002 var nettoförändringen negativ för sysselsatta med grundskoleutbildning medan den var positiv och stigande för sysselsatta med lång högskoleutbildning.¹⁴ I allmänhet både skapas och försvinner fler arbetstillfällen i storstadsregioner än i mindre regioner.¹⁵

Facket och strukturomvandlingen

Sverige är en liten, öppen och exportberoende ekonomi. Vår ekonomi är därför särskilt beroende av relativt stora exportföretag. Det gör att den svenska ekonomin är känslig för externa ekonomiska chocker, globala ekonomiska förändringar och

¹³ SOU 2008:21, s. 19.

¹⁴ SOU 2007:112, s. 167f.

¹⁵ SOU 2008:21, s. 75f.

förändringar i globala handelsmönster. Den inhemska svenska marknaden är däremot relativt liten, och många företag kan inte enbart förlita sig på en stabil inhemsk efterfrågan. Därför har svenska politiker, till skillnad från i en del andra europeiska länder, begränsade möjligheter att upprätthålla efterfrågan på svenska varor och tjänster genom att stimulera inhemsk konsumtion. Dessa förutsättningar – ett stort exportberoende och en relativt liten inhemsk marknad – har gett Sverige ett speciellt förhållningssätt till omstrukturering¹⁶.

I de centrala kollektivavtalen tar arbetsmarknadens parter å ena sidan hänsyn till internationell konkurrenskraft och internationella kapitalavkastningskrav när löner sätts i branscher som är utsatta för internationell konkurrens. Å andra sidan tar de branschvisa och centralt samordnade kollektivavtalen inte hänsyn till företag med låg produktivitet som antingen måste effektivisera eller avveckla personal för att klara av branschens löneökningstakt. Det handlar dels om att förhindra att jobben flyttar från Sverige, och dels om att upprätthålla bra, och bättre, löne- och arbetsvillkor. LO anser att en långsiktig rationalisering och omstrukturering av verksamheter är att föredra framför konkurrens om försämrade löne- och arbetsvillkor (så kallat race-to-the-bottom). Svenska fackföreningar har därför, traditionellt sett, en mer accepterande attityd till omstrukturering än fackföreningar i många andra länder. En förutsättning för denna acceptans är goda möjligheter till individuell omställning, bland annat genom parternas trygghetsavtal, en generös arbetslöshetsförsäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Dessa förutsättningar skiljer sig mycket åt mellan olika länder.

Rehn-Meidnermodellen

I Rehn-Meidnermodellen har arbetsmarknaden två centrala egenskaper¹⁷. För det första pågår en kontinuerlig strukturuomvandling genom att gamla anläggningar slås ut och nya med lägre kostnader uppstår. För det andra finns det en stor spridning inom näringslivet när det gäller produktivitet och därmed förmåga att betala avtalade löner till de anställda.

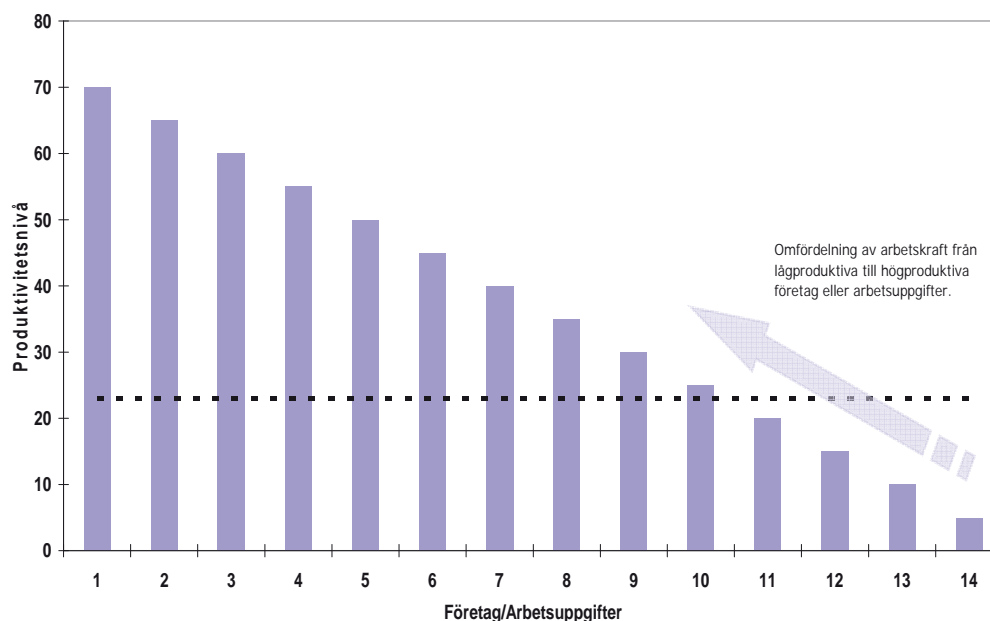
Den solidariska lönepolitiken – en av pelarna i Rehn och Meidners modell - innebär lika lön för lika arbete oavsett företag och bransch. Det resulterar i löneökningar som blir högre än vad vissa företag klarar av utifrån sin produktivitetsutveckling. Den solidariska lönepolitiken medför därmed en medveten press på företag och branscher med låg produktivitet. Enligt Rehn-Meidnermodellen kommer lågproduktiva företag få problem med arbetskraftskostnaderna när lönerna höjs ungefär i takt med näringslivets genomsnittliga produktivitetstillväxt och riskerar därför att slås ut till förmån för högproduktiva företag. I illustrationen nedan får företag 11-14 svårt att klara kostnaderna. En del av strukturuomvandlingen beror alltså på att företag som inte klarar att bära ökade kostnader försvinner.

För att förhindra hög arbetslöshet när arbetskraft på lågproduktiva företag drabbas förespråkade Rehn och Meidner en aktiv arbetsmarknadspolitik och rörlighetsstimulerande åtgärder för att föra över dem från stagnerande till expanderande delar av näringslivet. Rehn och Meidner ville också bekämpa arbetslöshetstendenserna med selektiva sysselsättningsstimulanser till de orter, regioner, branscher och möjligen också enstaka företag som hotades av arbetslöshet.

¹⁶ Bergström (2009), s. 5.

¹⁷ Björklund et al (2006), s. 355ff.

Figur 3.2 Illustration över Rehn-Meidnermodellen



När Rehn och Meidner skrev sin modell i början av 1950-talet fanns det många lågproduktiva företag i Sverige. Sedan dess har modellen bidragit till strukturomvandlingen och att lågproduktiva företag har slagits ut och lämnat plats åt mer högproduktiva företag. Idag kan man säga att Rehn-Meidnermodellen upprätthåller en nådd situation med relativt hög produktivitet inom det svenska näringslivet. Istället är det lågproduktiva arbetsuppgifter inom företag som slås ut till förmån för mer högproduktiva uppgifter. Därför kan illustrationen ovan även gälla för arbetsuppgifter, där uppgifterna 11-14 inte klarar av att bära kostnaderna, och arbetskraft omfördelas därför till mer högproduktiva arbetsuppgifter.

Om krisen beror på ett stort, och tillfälligt, tapp i efterfrågan på varor och tjänster riskerar även högproduktiva företag att slås ut. En sådan utveckling gynnar inte strukturomvandlingen och skulle inte försvaras av Rehn och Meidner. Ett permitteringslönesystem som sätts in vid kostnadskriser hämmar strukturomvandlingen mer än när systemet sätts in vid kortare efterfrågekriser.

Risker för inlåsnings effekter

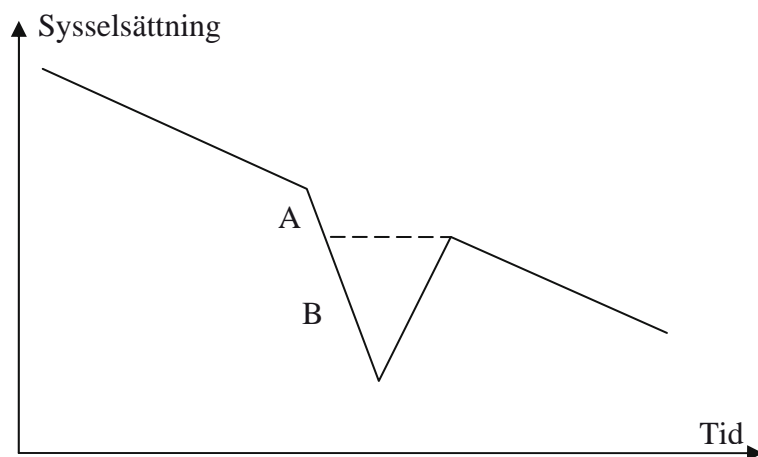
Utifrån Rehn och Meidners modell om strukturomvandlingen, och dess positiva effekter på produktivitetstillväxt och inkomster, kan det finnas risk för att ett permitteringslönesystem leder till inlåsnings effekter i lågproduktiva företag där problemen inte enbart kan förklaras av en efterfrågekris. Istället för att bli varslade och uppsagda, och via olika insatser för omställning hitta nya arbeten i växande och högproduktiva företag, stannar arbetskraften kvar i företag som lider av strukturella problem, låg produktivitet och dålig lönsamhet. Eftersom de lågproduktiva företagen ändå skulle ha svårt att överleva utan att dra ned på personal kommer inlåsnings effekterna att hämma strukturomvandlingen och fördröja den nödvändiga och oundvikliga omvandlingstakten. Därmed kan tillväxt, produktivitet och reallöner hotas.

Inlåsnings effekter kan väntas uppstå om permitteringslönesystemet får verka under lång tid. Inlåsnings effekterna blir större om företagen lider av internt betingade strukturkriser jämfört med en extern, kanske global, efterfrågekris. Ett av permitteringslönesystemets syften är dessutom att behålla arbetskraft i livskraftiga företag (vilket är en form av ”inlåsnings”) för att snabbt kunna möta den kommande återhämtningen.

Konjunktur eller struktur?

Det pågår en ständig strukturomvandling i näringslivet och inom olika branscher. Samtidigt påverkar konjunkturförändringar utvecklingen. Dessa två effekter sker simultant. I figuren nedan illustreras detta med en långsiktigt strukturellt minskande sysselsättning där en plötslig konjunkturedgång (kris) medför ett dramatiskt fall i antalet sysselsatta. Efter krisen återvänder sysselsättningen till den långsiktiga trenden. En del av den kraftiga nedgången består av den ständigt pågående strukturomvandlingen (A) och en del är en konsekvens av konjunkturedgången (B).

Figur 3.3 Illustration över konjunktur- och strukturutveckling



Om krisen och sysselsättningsfallet är tillfälligt och kortvarigt domineras nedgången av konjunkturreffekten (B är större än A i illustrationen ovan). Det visar att ett permitteringslönesystem som är i bruk en kortare tidsperiod troligen inte hinner ge negativa inlåsnings effekter och hämma strukturomvandlingen.

En förutsättning för ett permitteringslönesystem som inte ger negativa konsekvenser på strukturomvandlingen är att på förhand ”veta” när efterfrågan kommer tillbaka och vilka företag som har de långsiktiga förutsättningarna att överleva. Permitteringar bör inte användas som ett sätt att fördröja oundvikliga uppsägningar i företag som inte har någon långsiktig och ekonomiskt hållbar verksamhet, eftersom det försvårar och försenar omställningen av arbetskraften och hämmar strukturomvandlingen. Problemet med detta är att förutsättningarna för träffsäkra prognoser är ovanligt dåliga just i kristider. Det kan därför vara svårt att veta hur lång och svår krisen blir för företagen (se även kapitel 2 i denna rapport).

3.2 Trygghet och flexibilitet

Syftet med ett permitteringslönesystem är tvådelat. Dels så ger det arbetsgivarna ökad flexibilitet att snabbt möta djupa efterfrågekriser, och dels så kan det förhindra

uppsägningar och arbetslöshet bland löntagarna. Det är därför viktigt att ställa ett permitteringslönesystem mot andra alternativ för att åstadkomma flexibilitet och motverka hög och långvarig arbetslöshet. Nedan diskuteras därför kortfattat dels visstidsanställningar och bemanningsföretag för att öka flexibiliteten, och dels arbetsmarknadspolitik och omställning för att motverka arbetslösheten. Dessutom diskuteras avslutningsvis a-kassan, eftersom den är en viktig faktor för förmågan till omställning och acceptans för strukturomvandling.

Anställningsformer och bemanningsföretag

Den flexibilitet som arbetsgivarna anser sig behöva vid förändringar i efterfrågan på varor och tjänster kan åstadkommas på flera olika sätt. Nedan berörs möjligheterna till visstidsanställningar och att hyra in personal från bemanningsföretag.

Andelen tidsbegränsade anställningar har ökat kontinuerligt sedan 1990-talskrisen. Det gäller särskilt bland unga där nästan hälften av de sysselsatta mellan 20 och 24 år har visstidsanställningar. Sammanlagt hade 14 procent, eller drygt 535 000 personer, tidsbegränsade anställningar 2009¹⁸.

Det är vanligt att företagen gör sig av med visstidsanställda i ett tidigt skede när efterfrågan börjar försämrans. Under det första kvartalet 2009 minskade antalet tidsbegränsade anställda med 66 000 personer jämfört med motsvarande kvartal året innan. Det är den största minskningen som uppmäts under ett enskilt år. Under samma period minskade inte antalet tillsvidareanställda. Samma mönster finns i andra länder.¹⁹

Andelen med tidsbegränsade anställningar var 2009 något högre inom LO än TCO, 10 respektive 7 procent. Bland SACOs medlemmar är andelen 11 procent. Inom LO är andelen tidsbegränsat anställda högst inom Hotell- och restaurang med 22 procent. Kommunal och Handels ligger på drygt 10 procent medan IF Metall, Livs och Byggnads ligger på 7 respektive 8 procent. Lägst andel har Pappers och Elektrikerna med 3 respektive 0 procent. De förbund som har medlemmar inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn (framför allt industrin) har en lägre andel tidsbegränsade anställda än den inhemska tjänstesektorn. De branscher som i nuvarande kris har drabbats hårdast har alltså lägre andel tidsbegränsade anställningar en relativt sett lägre andel tidsbegränsade anställningar än andra branscher.

Kvinnor har i större utsträckning tidsbegränsade anställningar än män, 16 respektive 11 procent av samtliga anställda. Bland dem som inte är fackligt anslutna är andelen betydligt högre än bland fackliga medlemmar.

Genom att anlita bemanningsföretag och hyra in personal kan företagen åstadkomma en viss numerär flexibilitet i sin personalstyrka. Men användningen av inhyrd personal medför både positiva och negativa konsekvenser för företagen, arbetsmarknaden och de anställda. Fördelen kan vara att inhyrd personal kan fylla ett behov av flexibel bemanning under tillfälliga produktionstoppar eller tillfällig frånvaro av ordinarie personal. Men nackdelarna är stora eftersom ökad flexibiliteten för arbetsgivarna sker genom ökad osäkerhet för de anställda. Dessutom kan

¹⁸ Larsson (2010), s. 7.

¹⁹ Eurofound (2010), s. 74.

kompetens snabbt gå förlorad om företagen använder sig av inhyrd personal. Det bör dessutom poängteras att inhyrd personal naturligtvis inte ska sättas in vid kriser när det finns risk för att ordinarie anställda varslas om uppsägning.

Bemanningsbranschen har vuxit mycket snabbt sedan lagförändringar 1993 öppnade marknaden. Ett år senare var 5 000 personer sysselsatta i bemanningsbranschen. Antalet har sedan dess ökat kraftigt och uppgick 2007 till 40 000 årsanställda, vilket motsvarar cirka 1 procent av samtliga anställda i Sverige.

Inhyrning av personal från bemanningsföretag fyller främst behovet av att kunna parera mindre och tillfälliga förändringar i produktionen, eller tillfällig frånvaro av ordinarie personal. Vid en djup efterfrågekras är det mycket tveksamt om den inhyrda personal som företagen eventuellt har utgör mer än en marginell buffert vid större personalneddragningar. En nackdel med inhyrd personal är att företagen riskerar att snabbt förlora kompetens. Ett av syftena med ett permitteringslönesystem är att kunna behålla personal och kompetens under en kris för att snabbt kunna möta den kommande återhämtningen.

Behovet av ett permitteringslönesystem kommer inte att påverkas av förekomsten av inhyrd personal, och behovet av inhyrd personal kommer troligen inte mer än marginellt att minska vid möjligheterna att använda ett permitteringslönesystem. Ur ett fackligt perspektiv vore det givetvis en fördel om ett permitteringslönesystem minskar behovet av inhyrd personal, eftersom det skulle stärka det fackliga inflytandet och öka möjligheterna till facklig organisering på arbetsplatserna.

Arbetsmarknadspolitik och omställning

Ur ett löntagarperspektiv beror behovet av ett permitteringslönesystem till viss del på möjligheterna till omställning, chanserna att få ett annat jobb och graden av inkomstrygghet vid arbetslöshet.

Om möjligheterna till omställning via exempelvis TSL, vuxenutbildning eller arbetsförmedling saknas eller är bristfälliga så ökar de negativa konsekvenserna av arbetslöshet. Det är då troligt att matchningen på arbetsmarknaden inte fungerar tillfredsställande och arbetslöshetstiderna och vakanstiderna blir långa. Nivån på ersättningen från a-kassan spelar givetvis en stor roll. Om ersättningen från a-kassan är låg medför arbetslöshet dramatiska konsekvenser för både individer och samhället. I en sådan situation är behovet av ett permitteringslönesystem som kan undvika arbetslöshet givetvis stort.

I en omvänd situation där omställningsarbetet och den aktiva arbetsmarknadspolitiken fungerar bra, och där de arbetslösa har en generös a-kassa under perioden mellan två anställningar, kan behovet av ett permitteringslönesystem för löntagarna vara mindre. En generös a-kassa gör att uppsagda personer, ur ett inkomstperspektiv, klarar en period av arbetslöshet utan förödande konsekvenser för hushållets ekonomi. Priset att bli arbetslös är inte då lika högt jämfört med exemplet ovan.

Vissa argumenterar att permitteringar till och med kan ses som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, särskilt om det inkluderar utbildning, eftersom systemet undviker uppsägningar och arbetslöshet – och därmed också den stigmatisering och de

försvårande omständigheter att hitta ett nytt jobb som arbetslösa möter.²⁰ Samtidigt kan permitteringar vara ett sätt för arbetsgivarna att undvika avgångsvederlag, rättstvister och dåligt anseende.

I kristider är det svårt att få ett nytt arbete även med en fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik. Dessutom är det en fördel för såväl företagen som löntagarna om företagen snabbt kan öka produktionen igen när efterfrågan väl tar fart. Slutsatsen är att ett permitteringslönesystem som används under kortare perioder i djupa efterfrågekriser inte minskar behovet av parternas övriga omställningsarbete, en omfattande aktiv arbetsmarknadspolitik och en generös a-kassa. Trygghet under en fungerande omställning främjar rörlighet och därmed strukturomvandlingen. Det kan ge en motvikt mot permitteringslönesystemets eventuella negativa inlåsnings effekter.

Permitteringslöner och a-kassan

Strukturomvandling och omställning är centrala delar i den svenska modellen. För att dessa skall fungera krävs, som nämnts ovan, bland annat en aktiv arbetsmarknadspolitik. En förutsättning för detta är i sin tur en generös arbetslöshetsersättning. Utan en generös a-kassa förlorar den svenska modellen sin legitimitet och sina förutsättningar att fungera.

A-kassan ska fungera som en inkomstbortfallsförsäkring under en period av arbetslöshet mellan två jobb. A-kassan är en viktig förutsättning för att arbetslösa individer ska kunna, och vilja, ställa om till nya yrken i nya branscher. A-kassan har därför en positiv påverkan på strukturomvandlingen och rörligheten på arbetsmarknaden. Ett permitteringslönesystem, om det är i bruk i längre perioder, har motsatta effekter på individens omställningsförmåga, rörlighet och strukturomvandling.

Om ett system med permitteringslöner skulle användas ofta och under längre perioder, och dessutom vara relativt generöst för den enskilde, kan det minska legitimiteten för en generös arbetslöshetsförsäkring. Det beror främst på att risken att bli uppsagd och arbetslös minskar. Men ett generöst permitteringslönesystem, där individerna inte förlorar så mycket i inkomst, skulle också kunna "överträffa" a-kassan, vilket skulle minska intresset och det upplevda behovet av att vara med i a-kassan. Detta eventuella legitimitetsproblem undviks dock om permitteringslönesystemet används på så sätt som vi har argumenterat för i denna rapport. Permitteringslönesystemet ska vara en kortvarig krisåtgärd för att säkerställa företagets kompetens och förutsättningar att snabbt kunna öka produktionen igen, samt att motverka hög arbetslöshet under extrema förhållanden.

Det är viktigt att säkerställa att anställda som får permitteringslöner, och därmed tillfälligt går ned i lön och inkomst, inte riskerar lägre ersättningar från a-kassan eller sjukförsäkringen om de skulle bli arbetslösa efter permitteringslöneperioden. Det är därför helt nödvändigt att permitteringslöneperioden är överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen.

Under det förra permitteringslönesystemet, som avskaffades 1995, utgjorde statens kostnader för permitteringar en mycket liten del av de totala kostnaderna för

²⁰ Eurofound (2010), s. 67 och 77.

arbetslöshetsförsäkringen. Under krisåren på 1990-talet uppgick statens kostnader för permitteringslöner till som mest 0,8 procent av de totala kostnaderna för a-kassan. Det visar att permitteringslönesystemet inte påverkade behovet av en generös a-kassa.

3.3 Slutsatser

Struktumvandlingen är en i grunden positiv kraft som bidrar till ökad produktivitet, ökade reallöner och ökat välbefinnande. Struktumvandlingen har också bidragit till att monotona och skadliga arbetsuppgifter har försvunnit och lämnat plats för mer utvecklande och produktiva arbeten.

Men struktumvandlingen kan också få negativa följder. Omvandlingen får inte gå så fort att den leder till hög arbetslöshet. Det måste finnas tid och utrymme till omställning av den arbetskraft som förlorar jobben till de nya jobb som uppstår. De negativa effekterna kan motverkas, och de positiva främjas, av en politik för omställning som omfattar en aktiv arbetsmarknadspolitik, en generös a-kassa, goda möjligheter till vuxenutbildning och goda förutsättningar till geografisk rörlighet.

De positiva effekterna av ett permitteringslönesystem är att arbetskraften behåller sin formella anställning och kan ibland även uppgradera sin kompetens om sådana insatser ingår. När efterfrågan återigen ökar kan företagen snabbt få in kompetent arbetskraft i produktionen. Enligt Eurofound's analyser av europeiska företag som använd sig av olika former av permitteringar under finanskrisen var den huvudsakliga orsaken att behålla arbetskraft – så kallad labour hoarding - och undvika kompetensförluster.²¹ Ett permitteringssystem syftar inte till att skapa nya jobb utan att försöka behålla existerande jobb och bidra till intern snarare än extern flexibilitet.

De negativa konsekvenserna är att permitteringslöner kan hämma struktumvandlingen. Hur ett permitteringslönesystem skulle påverka struktumvandlingen beror i första hand på när systemet används, vilken typ av kris som råder och hur länge systemet är i bruk. Ju längre tid systemet är i bruk, och framför allt under kostnadskriser, desto mer snedvridanden effekter kan det förväntas ha. Vi argumenterar dock inte för att ett permitteringslönesystem används vid dessa förhållanden. Slutsatsen är att ett permitteringslönesystem som sätts in vid kostnadskriser hämmar struktumvandlingen mer än när systemet sätts in vid kortare efterfrågekriser. Vid tillfälliga efterfrågekriser kan arbetslöshet undvikas, samtidigt som inlåsnings effekter inte hinner uppstå, och förutsättningarna finns kvar att snabbt öka produktionen igen när efterfrågan åter tar fart, med en kortare permitteringslöneperiod.

Ett permitteringslönesystem handlar om att ge arbetsgivaren viss numerär och intern flexibilitet och alternativ till uppsägningar. Tidsbegränsade anställningar och inhyrd personal från bemanningsföretag kan också ge en liknande numerär flexibilitet. Ur ett fackligt perspektiv är dessa dock sämre vägar för att uppnå flexibilitet, samtidigt som företagen dessutom löper större risk att snabbt förlora kompetens, jämfört med ett permitteringslönesystem. Dessutom är andelen tidsbegränsade anställda något lägre inom den internationellt konkurrensutsatta sektorn, där behoven av permitteringslöner troligen är större, än inom andra branscher. Användningen av inhyrd personal kan inte ge mer än en marginell flexibilitet och är inte tillräcklig vid större efterfrågekriser.

²¹ Eurofound (2010), s. 69 och 77f.

Ett permitteringslönesystem kommer inte på något sätt minska behovet av fungerande omställning på svensk arbetsmarknad, där kärnan är en aktiv arbetsmarknadspolitik i kombination med en väl fungerande a-kassa som ger ett fullgott inkomstskydd. Även med ett permitteringslönesystem kommer arbetslösheten att öka till höga nivåer under allvarliga kriser. Ett permitteringslönesystem som vi förordar i denna rapport kommer inte att påverka behovet av en generös a-kassa i den svenska modellen. Men det är helt nödvändigt att permitteringslöneperioden är överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen för att undvika att arbetslösa, efter permittering, inte får ut lägre ersättning från a-kassan.

Om ett permitteringslönesystem innefattar utbildningsinsatser, där staten står för hela eller delar av utbildningskostnaderna, kan det leda till skeva incitamentsstrukturer för företagen. Arbetsgivarnas vilja att själva satsa på utbildning och kompetensförsörjning för de anställda kan minska om det finns möjligheter att få dessa ”på köpet” vid permitteringar.

4 Konkurrensläget och omvärlden

Under en ekonomisk kris ställs frågan om flexibilitet i företagens kostnader på sin spets. Kan företagen anpassa sina kostnader efter en fallande efterfrågan? Den ekonomiska krisen 2008/09 har i ett stort antal länder mötts av en rad aktiva åtgärder och subventioner av varierande grad, allt från skrotningspremier för äldre bilar till rena direktsubventioner till företag. En vanlig åtgärd har varit att utöka arbetslöshetsförsäkringen. Avsikten med detta kapitel är dock att fokusera på arbetstidsförkortning som ett sätt att undvika uppsägningar vid nedgång i efterfrågan.

Detta avsnitt innehåller en kartläggning av olika system för permittering i konkurrentländerna, samt en diskussion om vad det betyder för konkurrensförhållandena. För att kunna göra jämförelser mellan länder på ett bra sätt är det viktigt att även se till system som berör men inte direkt handlar om permitteringslösningar, framförallt kostnaderna för att säga upp personal.

4.1 Konkurrensläget

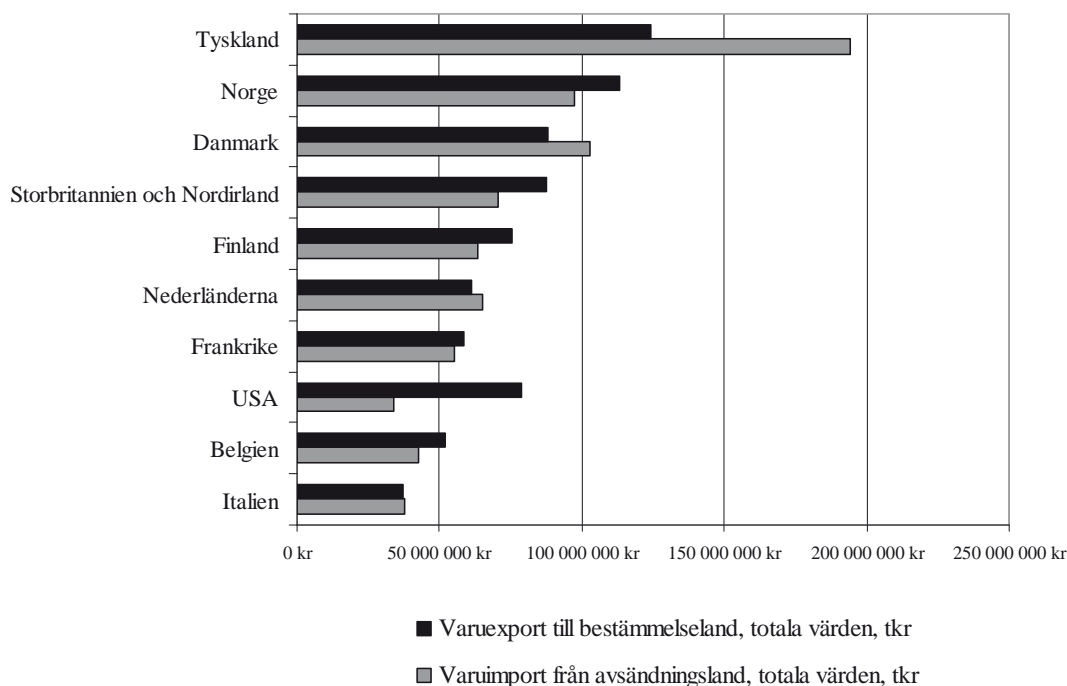
Permitteringslösningar riskerar att snedvrider konkurrensen mellan länder eftersom de innebär att arbetsgivare i länder där permitteringslösningar finns kan slippa kostnader för att säga upp och sedan senare anställa personal vid en tillfällig efterfrågekris. Om länder i omgivningen inför system för permittering och flexibilitet i arbetskraftskostnader medan Sverige låter bli kan det således påverka Sveriges konkurrenskraft. Vad som avgör hur konkurrensläget påverkas är dock snarare de samlade kostnaderna för att säga upp och anställa än hur olika länder har valt att konstruera sina permitteringslönesystem.

Detta avsnitt ägnas åt att först ge en bild av hur strikt Sveriges anställningsskydd är i relation till andra länders. Vi använder oss av en kartläggning gjord av OECD. Därefter visas vilka länder som är Sveriges främsta konkurrent- och handelspartners.

Handelspartners

När konkurrensläget mellan länder ska jämföras är det mest intressant att studera de länder som Sverige handlar mest med. Relativa förskjutningar i arbetskraftskostnader kan få stort genomslag på handeln när det handlar om länder som är stora handelspartners. De tio länder som var Sveriges främsta handelspartners år 2008 visas i figur 4.1. Tyskland är den klart största handelspartnern, framförallt när det gäller svensk import. Även de nordiska länderna och Storbritannien står för en stor del av Sveriges utrikeshandel.

Figur 4.1 Varuimport och varuexport 2008. Totala värden, bortfallsjusterat efter handelspartner.



Källa: SCB

4.2 Att mäta anställningsskyddet

OECD har utarbetat indikatorer för att mäta anställningsskyddet. OECD:s index består för varje land av tre delar som kvantifierar kostnader och processer för uppsägningar av (1) enskilda individer med tillsvidareanställningar, (2) tidsbegränsade anställningar och inhyrning av personal från bemanningsföretag, och (3) grupper av anställda med tillsvidareanställningar. Dessa delar består från och med 2008 av totalt 21 indikatorer som kvantifierar företagets kostnader för att säga upp personal.

OECD:s indikatorer har kritiserats för att baseras allt för mycket på subjektiva kriterier. Att konstruera ett system för tvärsnittsjämförelse av en så pass komplex sak som anställningsskydd, med inslag av såväl rena ekonomiska kostnader, förhandlingar mellan parter och olika system för att lösa tvister är dock minst sagt komplicerat och kräver antagligen ett visst mått av subjektiva övertåganden.²² Vi använder oss därför av OECD:s indikatorer och visar anställningsskyddet som helhet samt fördelat på kostnader för att säga upp personal individuellt och kollektivt och specifika regler för visstidsanställningar.²³

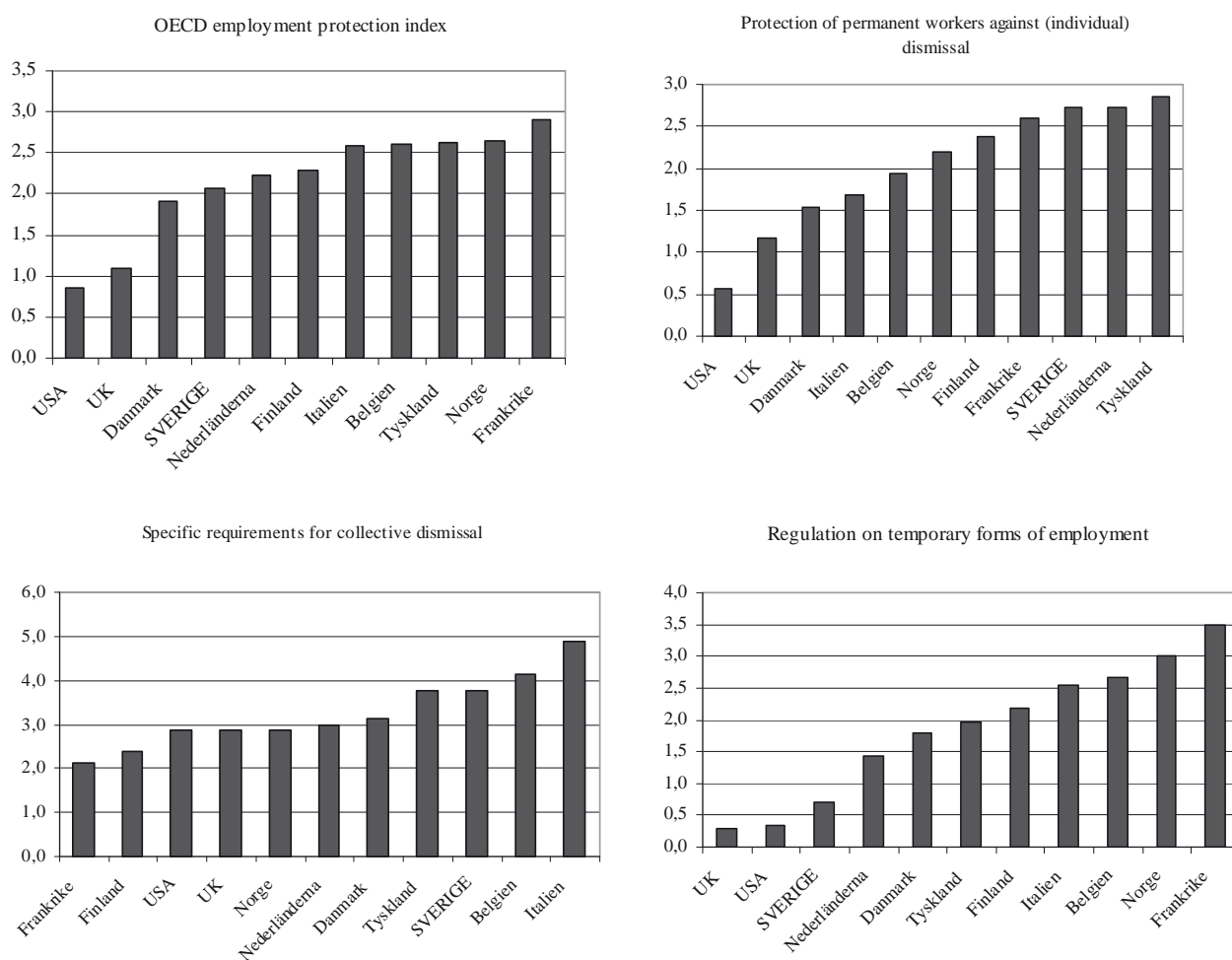
Det går att ifrågasätta att det enbart är företagets kostnader som är utgångspunkten i OECD:s index. I indexet viktas indikatorerna högre om deras relativa ekonomiska betydelse för företagets beslut om att anställa och säga upp personal är större.

²² Venn, D (2009) Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators, www.oecd.org/els/workingpapers

²³ OECD (2009) OECD Indicators of Employment Protection 2008

Det är dessutom svårt att ta hänsyn till dispositiva regleringar som kan variera i kollektivavtal och hur uppsägningar genomförs i praktiken. Detsamma gäller domstolsbeslut. I den uppdatering som OECD gjorde 2008 har man försökt att mer systematiskt ta hänsyn till denna problematik i den utsträckning det är möjligt om kollektivavtalen utgör ett viktigt komplement till lagstiftningen och att avtalen är centrala eller branschvisa och inte företags specifika.²⁴ Men informationen om dessa aspekter är ofta mycket bristfällig. Sverige är ett land där dispositiviteten är särskilt långtgående. Eftersom informationen om avvikelser från turordningsreglerna är knapphändig, även på förbunds nivå, så är det inte troligt att OECD har lyckats fånga upp den svenska dispositiviteten och hur turordningsreglerna fungerar i praktiken.

Figur 4.2 a-d Anställningsskydd i konkurrentländerna



Källa: OECD

Figur 4.2 a-d visar att Sverige som helhet har låga kostnader för anställningsskyddet jämfört med de tio största konkurrentländerna. Bland de tio största handelsländerna är det endast USA, England och Danmark som har lägre kostnader för anställningsskydd. När det gäller anställningsskydd mot såväl individuella som kollektiva uppsägningar av visstidsanställda har Sverige dock relativt hög grad av anställningsskydd jämfört med de övriga länderna. När det gäller regleringen av

²⁴ Venn (2009), s. 37.

tillfälliga anställningar avviker Sverige däremot helt klart från övriga Europa och liknar mer de anglosaxiska länderna med ett förhållandevis svagt anställningsskydd.

Med reservation för den osäkerhet som finns om måttets tillförlitlighet är kostnaderna således jämförelsevis låga när det gäller att reducera kostnaderna genom att dra ner på tillfälligt anställda i Sverige. När det gäller uppsägningar av tillsvidareanställda tycks det vara så att exempelvis den största handelspartnern Tyskland har kostnader som ligger i paritet med de svenska.

4.3 Kortare arbetstid som ett sätt att möta krisen – exempel från olika länder

I detta avsnitt beskrivs först översiktligt responsen i olika länder på den ekonomiska krisen. Därefter presenteras några länders system för permitteringssystem mer ingående.

Väsentligt olika modeller men med samma syfte

Kortare arbetstid som ett sätt att möta den ekonomiska krisen har enligt ILO använts i 35 länder, däribland Sverige.^{25 26} Eurofond presenterade 2009 en lista med 14 Europeiska länder som har någon form av statligt stöd vid permittering, såväl befintliga som nya.²⁷ De olika system för förkortad arbetstid som ett sätt att hålla upp sysselsättningen som finns i olika länder skiljer sig väsentligt åt. I vissa länder ses möjligheten att vara deltidsarbetslös som ett sätt för staten att förhindra arbetslöshet. Om arbetsgivaren kan omförhandla avtalet med den anställda så att denne går ner i arbetstid, och då är arbetslös på resterande tid, blir effekten att arbetslöshetsersättningen på deltid fungerar som ett slags permitteringsstöd, men då på obestämd tid. Svårigheten att fasa ut systemet är en vanlig invändning mot denna lösning.

Flera länder har infört eller förstärkt olika typer av arbetslöshetsersättning för anställda som ställs inför ofrivillig arbetstidsförkortning. I vissa länder utgör dessa system förstärkningar av befintliga system som syftar till att reducera exempelvis säsongvariationer i efterfrågan.²⁸ Exempelvis Frankrike, Italien och Schweiz har infört mer generösa system för arbetslöshetsersättning för tillfälligt friställda genom utökade möjligheter till ersättning vid deltidsarbetslöshet bl.a.²⁹

Permitteringslösningar kan se väsentligt olika ut. Utöver rena kontantutbetalningar till företagen kan de bestå av statligt stöd för arbetsgivarfinansierade avsättningar till pensioner etc. Vilka villkor som ställs för att få del av de olika typerna av stöd varierar också mellan länder. Ofta ställs krav på att företagen ska visa vilka ekonomiska svårigheter de har, även om det är mindre relevant vid en allvarlig recession. Andra villkor kan vara överenskommelser om att inte säga upp personal eller att arbetsgivare måste ordna med utbildning för de anställda. Ett alternativ till

²⁵ Austria, Belgium, Canada, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States Argentina, Chile, Costa Rica, Dominican Republic, Mexico, Poland, Romania, Russia, Serbia, Turkey, Uruguay

²⁶ ILO (2009) Labour market policies in time of crisis, Employment Working Paper No. 35

²⁷ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

²⁸ OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis

²⁹ ILO (2009) The Financial and Economic Crisis: A decent Work Response.

krav på utbildning är att staten inför ekonomiska incitament för arbetsgivarna att ordna med utbildning. Den gemensamma nämnaren är att de olika systemen syftar till att underlätta att existerande anställningar bibehålls.³⁰

Dela på jobben?!

Permitteringslösningar kallas internationellt ofta för *work sharing*. Att dela på arbetstillfällena genom att gå ner i arbetstid fungerar inte på lång sikt. Då innebär det bara att mindre produceras och att ekonomin krymper. Men i en ekonomisk kris där efterfrågan minskar kraftigt kan så kallad *work sharing* till viss del bidra till en jämnare inkomstfördelning i och med att en större del av arbetskraften är med och delar på kostnaderna för krisen.³¹ Såväl OECD som EU-kommissionen har uttalat sig positivt om subventionerad flexibel arbetstid, särskilt i kombination med utbildningsinsatser.³²

Vilka åtgärder är det som har vidtagits i olika länder? Beskrivningen av system för flexiblare arbetskraftskostnader i olika länder ska inte ses som en fullständig genomgång, utan är ett antal exempel på olika åtgärder.

Tyskland

I Tyskland fanns det redan före krisen ett permitteringssystem men det har gjorts mer omfattande än tidigare och i maj 2009 var den maximala ersättningsperioden 24 månader. Det så kallade *Kurzarbeit* sägs ha varit viktigt för att förebygga arbetslöshet i Tyskland. I mars 2009 omfattades 1 260 000 anställda av programmet, jämfört med 155 000 ett år tidigare.³³ I september 2009 sades 1 400 000 omfattas. Tysklands regering budgeterade 5,1 miljarder € under 2009 för *Kurzarbeit*-systemet.³⁴

Systemet går i korthet ut på att arbetsgivare endast betalar de anställda för utfört arbete. Staten skjuter sedan till ett bidrag som är 67 procent av skillnaden mellan den ordinarie lönen och den lägre lönen för anställda med barn och 60 procent för anställda utan barn. Dessutom skjuter staten till halva kostnaden för de sociala avgifterna för icke arbetade timmar och hela kostnaden vid kvalificering. Programmet sträcker sig över maximalt 24 månader.³⁵ Mycket tyder på att Tyskland med sin omfattande satsning på statliga subventioner av kortare arbetstid faktiskt har lyckats mildra effekterna av krisen.

Frankrike

I Frankrike är det möjligt att en anställd blir friställd med bibehållet anställningsavtal. För att få ersättning måste stängningen av verksamheten eller minskningen i arbetstid

³⁰ OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis

³¹ Boeri?

³² OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis, Europakommissionen (2009) The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

³³ ILO (2009) Labour market policies in time of crisis, Employment Working Paper No. 35

³⁴ German-info.com (2009-09-21)

³⁵ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

kunna hänföras till ekonomiska eller andra särskilda omständigheter. Ersättningen kallas för Chômage partiel, eller (särskild) deltidsarbetslöshetsersättning.³⁶

Som en följd av finanskrisen utökade staten programmet. Permitterade har rätt till en specificerad kompensation för icke arbetade timmar. Staten kompenserar företagen med 3,33 € per timma för företag med över 250 anställda och 3,84 € per timma för företag med upp till 250 anställda. Bidraget kan betalas ut under en tolv månadersperiod under förutsättning att företaget har kvar de anställningar som berörs under åtminstone dubbla tiden som bidraget betalas ut.³⁷³⁸

För att få statlig ersättning skall företaget samråda med arbetstagarrepresentanter samt lämna in en ansökan om ersättning till beslutande myndighet som ska lämna besked inom 20 dagar. Rent praktiskt får arbetsgivaren den statliga kompensationen i förskott och det är sedan arbetsgivaren som betalar ut ersättningen till de anställda. Vid ett tillfälligt avbrott pga. yttre omständighet (väder, olycka etc.) har arbetsgivaren 30 dagar på sig att lämna in ansökan. Om verksamheten upphör fullständigt gäller systemet i upp till sex veckor, men viss förlängning kan ske.³⁹

Danmark

Danmark har utökat möjligheterna till arbetslöshetsersättning vid deltidsarbetslöshet, så att permitterade har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under maximalt 13 veckor.⁴⁰

I Danmark slöts år 2007 ett kompetensutvecklingsavtal som täckte samtliga berörda parter inom industrin, såväl arbetare som tjänstemän. Industrins kompetensutvecklingsfond (IKUF) startades i januari 2009. Staten sköt till en miljard vid bildandet. Under år 2009 sattes motsvarande 0,1 procent av lönekostnaden av till fonden.

Rätten till utbildning omfattar två veckor eller 74 arbetstimmar under ett år och en förutsättning är att man varit anställd i företaget i minst 9 månader. Mellan januari och september 2009 beviljades ca 3 400 personer stöd från fonden för kompetensutveckling, till en kostnad av 11 miljoner kronor. Kostnaderna per deltagare beräknas till omkring 5 000 kronor. Kompensationen är 85 procent av lönen. Dessutom kan de som utnyttjar stödet få del av motsvarigheten till det svenska särskilda studiestödet på drygt 3 600 Dkr per vecka.

Norge

I Norge har arbetsgivaren möjlighet att permittera anställda när det föreligger *saklig grund*⁴¹ Permittering kan pågå i maximalt 52 veckor och ska varslas minst 14 dagar i förväg. Vem som blir permitterad avgörs av turordningsregler.⁴² Arbetsgivaren har

³⁶ Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (2010)

³⁷ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2009)

³⁸ Eurofound (2010), annex 2

³⁹ Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (2010)

⁴⁰ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

⁴¹ Eksempel på saklig grunn kan være: ordremangel, fulle lager, praktiske arbeidshindringer, ulykker med videre.

⁴² <http://www.arbeidstilsynet.no>

fem dagars karens, följt av tre dagars karens för arbetstagaren. Därefter kan arbetstagaren få dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen om permitteringen är på minst 40 procent av arbetstiden. Vid brand, olycka eller naturkatastrof utgår inte de fem dagarnas karens för arbetsgivaren. Arbetstagaren anmäler sig då som arbetssökande hos NAV.⁴³

Belgien

I Belgien kan de anställda permitteras upp till en femtedel av årsarbetstiden. Systemet kallas, liksom i Frankrike, för deltidslöshet - chômage partiel. Ersättningen till de anställda är maximalt 75 procent av lönen (beroende på försörjningsansvar) och betalas ut av arbetslöshetsförsäkringen. Ersättning betalas ut upp till en lön om 2 200 €(2009). Stödet utgår i fyra veckor om företaget stänger helt, i tre månader om arbetstiden reduceras till mindre än tre dagar i veckan och utan gräns vid kortare arbetstidsreducering (med undantag för tjänstemän där gränsen går vid 26 veckor). Före krisen gällde stödet bara arbetare men utökades under finanskrisen till att också omfatta tjänstemän. Utöver den statliga permitteringsersättningen kan företagen fylla ut ersättningen ytterligare.^{44 45}

Tjeckien

I Tjeckien har man infört krav på arbetsgivare att ordna med utbildning för att företagen ska få del av permitteringsersättning.⁴⁶

Österrike

Österrike har infört ekonomiska drivkrafter för företagen att ordna med utbildning för anställda som får arbeta deltid p.g.a. krisen.⁴⁷ Österrike har sedan tidigare haft ett system med Kurzarbeit liknande det tyska. Arbetsgivaren ersätter den permitterade arbetstagaren med motsvarande nivån på arbetslöshetsförsäkringen plus sociala avgifter och staten skjuter till 15 procent mer om arbetsgivaren erbjuder utbildning. Permittering kan ske under sex månader, med möjlighet till förlängning upp till 24 månader under krisen (tidigare 18 månader). Arbetstiden ska uppgå till mellan 10 och 90 procent av ordinarie arbetstid.⁴⁸ Det är vanligt med kollektivavtalade ersättningar som ytterligare täcker upp inkomstbortfallet.⁴⁹

Nederländerna

Nederländerna har ett program som liknar det tyska, med tillägget att företagen som deltar i programmen får betala tillbaka en viss del av subventionen om de säger upp personal efter det att programmet är slut. Det gör att endast företag som tror att de kommer att vara konkurrenskraftiga efter krisen deltar.⁵⁰ Staten subventionerar 75 procent av lönen för icke arbetade timmar de två första månaderna och därefter 70

⁴³ <http://www.NAV.no>

⁴⁴ *Dagens arbete* 2009-01-14, Permitterad i Europa – arbetslös i Sverige

⁴⁵ Eurofound (2010), annex 2

⁴⁶ OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis

⁴⁷ OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis

⁴⁸ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

⁴⁹ Eurofound (2010), annex 2

⁵⁰ German-info.com (2009-09-21)

procent.⁵¹ Arbetstiden kan reduceras mellan 20 och 50 procent. Stödet kan utgå i maximalt 65 veckor.⁵²

Italien

Italien har flera kompletterande system för permittering. Dels ett lönegarantisystem (CIGO) som under maximalt 12 månader ger 80 procent av senaste lön upp till ett tak på 1 073 € Systemet omfattar alla anställda utom chefer, bemanningsanställda, lärlingar och hemarbetande. Större företag anslutna till det kompletterande CIGS har möjlighet att förlänga permitteringen upp till 36 månader. Förutsättning för stöd från CIGS är att företaget kommer överens med den fackliga organisationen.⁵³

Därutöver finns ett så kallat solidaritetskontrakt (Contratto di solidarietà) som ger 60 procent av lönen när arbetstiden reduceras med 60 procent. Det senare systemet gäller under maximalt 24 månader och omfattar butiks- och kontorsanställda och medlemmar i kooperativ.⁵⁴

Portugal

Staten gav bidrag om sammanlagt 70 miljoner € för samfinansiering av utbildningsprogram för arbetare då fabriker var stängda under 2009.⁵⁵

Rumänien

I Rumänien har i och med krisen arbetsgivare och arbetstagare befriats från sociala avgifter under permittering (arbetstagarna även från inkomstskatt). Permitteringen kan sträcka sig över maximalt tre månader.⁵⁶

USA

18 stater i USA har någon form av permitteringssystem, kallat *work sharing* som en del av sina arbetslöshetsprogram.⁵⁷ I 17 av staterna är systemen i funktion (Louisiana har inte sjösat sitt system). Villkoren varierar mellan olika stater, men i Massachusetts fungerar det så att permitterade anställda får lön för arbetad tid, samt inbetalda socialavgifter baserat på ordinarie arbetstid och arbetslöshetsersättning för den förkortade arbetstiden.⁵⁸ I februari 2010 deltog mellan 300 000 och 350 000 anställda i dessa permitteringsprogram.⁵⁹

⁵¹ Eurofound (2009) Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

⁵² Eurofound (2010), annex 2

⁵³ Eurofound (2010), annex 2

⁵⁴ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

⁵⁵ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2009)

⁵⁶ Eurofound (2009), Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway.

⁵⁷ Arkansas, Arizona, California, Connecticut, Florida, Iowa, Kansas, Louisiana (ej implementerat), Massachusetts, Maryland, Minnesota, Missouri, New York, Oregon, Rhode Island, Texas, Vermont och Washington.

⁵⁸ NPR (2008) Companies Implement Part-Time Layoffs Curt Nickisch. Morning Edition, National Public Radio. 21 Aug 2008.

⁵⁹ The Washington Independent, 2010-02-21, Economists Push for Federal Job-Sharing Program.

Kanada

I Kanada finns ett system för permittering, *work sharing*, där den federala staten står för systemet. Det liknar systemet i USA i det att de permitterade får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under icke arbetad tid (1-3 dagar per vecka).

Ett antal kriterier skall vara uppfyllda för att få tillgång till systemet, däribland att arbetsgivaren skall visa att en nedgång i arbetstid är oundviklig och tillfällig. Det skall utarbetas en plan för återhämtning. Dessutom ska man vara överens med fackliga organisationer/anställda. Arbetsgivare och arbetstagare ansöker tillsammans.

Permitteringen skall i normala fall vara mellan 6 och 38 veckor, med mellan 20 och 60 procents omfattning av ordinarie arbetstid. Kanada har dock som en del av sitt krisprogram *Canada's Economic Action Plan (Budget 2010)*, utvidgat sitt program för arbetsdelning med utökad tid för ersättning från 38 till 52 veckor fram till och med början av april 2011.^{60 61}

4.4 Slutsatser

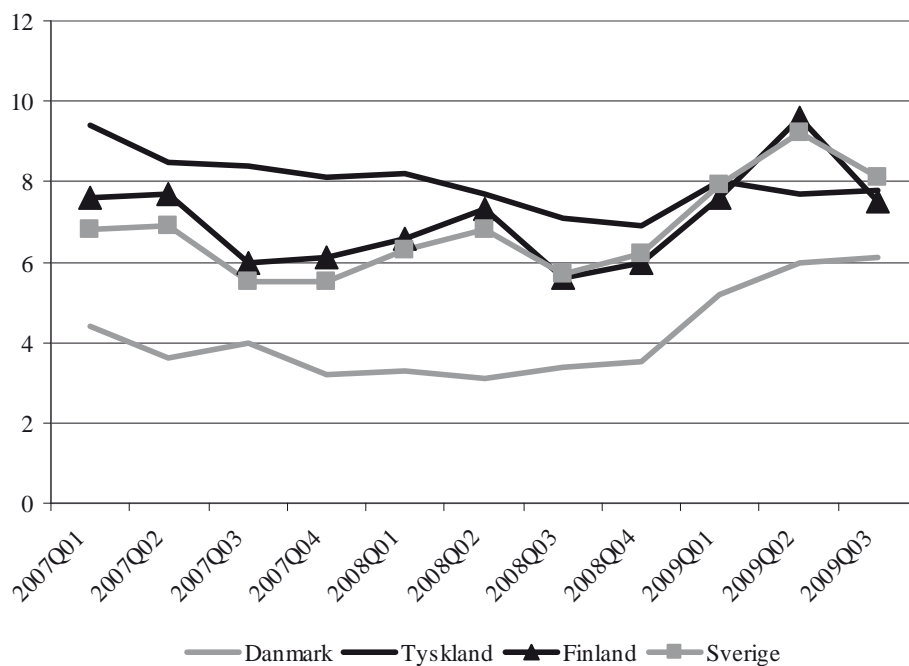
Kostnaderna för anställningsskyddet är som helhet relativt sett låga i Sverige. Det beror främst på att regleringen av möjligheterna till tidsbestämda anställningsavtal är låg jämfört med andra länder. När det gäller kostnaderna för uppsägning är kostnaderna för anställningsskyddet genomsnittliga eller något över genomsnittet i OECD. Tyskland är den klart största handelspartnern, framförallt när det gäller svensk import. Även de nordiska länderna och Storbritannien står för en stor del av Sveriges utrikeshandel.

Systemen för att skapa ökad flexibilitet i arbetskraftskostnaderna skiljer sig åt mellan olika länder, beroende på hur arbetsmarknaden ser ut i övrigt. I vissa länder innebär införandet av möjligheten att få ersättning vid deltidsarbetslöshet en stor satsning, medan det i andra länder är mer naturligt med rena subventioner av löner och arbetsgivaravgifter med motkravet att de anställda inte sägs upp. I vissa länder fanns permanenta system redan före krisen och de har då i flera fall utökats. Slutsatsen är att många länder har varit villiga att satsa resurser på att behålla befintliga anställningar under den akuta krisen.

⁶⁰ ILO (2009) Labour market policies in time of crisis, Employment Working Paper No. 35

⁶¹ <http://www.servicecanada.gc>

Figur 4.3 Arbetslöshet i Tyskland, Sverige, Finland och Danmark 2007-2009. Harmoniserade tal bef. 15- år.



Källa: Eurostat

Utvecklingen av arbetslösheten i Tyskland skiljer sig från utvecklingen i Sverige, Finland och Danmark. Arbetslösheten steg betydligt brantare i de tre sistnämnda länderna i slutet av 2008 och första halvan av 2009 än i Tyskland. Å andra sidan gick arbetslösheten ner i Finland och Sverige under slutet av 2009, något som inte syns för Tysklands del. En förklaring till skillnaderna skulle kunna vara den omfattande satsningen på Kurzarbeit i Tyskland, vilket också har hävdats i debatten.⁶²

⁶² Se exempelvis OECDs Employment Outlook 2009, där Tysklands system med Kurzarbeit sägs ha räddat en halv miljon jobb.

5 Utbildningens roll i ett permitteringssystem

Vad ska de permitterade göra under den tid de inte är i arbete? Det finns flera goda skäl till att det kan vara effektivt att anordna relevanta utbildningar under en permittering.

Den som blir permitterad under en akut efterfrågekris är inte i arbete men står till arbetsgivarens förfogande att med kort varsel komma tillbaka till arbetet igen. I ett system där permittering innebär ett slags deltidsarbetslöshet (Frankrike, USA, Kanada och Norge) är det mindre logiskt att de permitterade ska genomgå utbildningar anordnade av arbetsgivaren. Vad de permitterade gör blir då snarast en sak för arbetsmarknadspolitiken.

I system där arbetstagaren fortsatt får full lön utbetald från arbetsgivaren som i sin tur får en del av denna subventionerat av staten eller parterna är det betydligt mer naturligt att arbetsgivaren kan ha inflytande över vad personalen gör under icke arbetad tid. Men det är också så att den som står för subventionen har ett legitimt intresse av att utbildningsinsatsen exempelvis blir rättvist fördelad. Det är denna senare modell som är utgångspunkten för detta avsnitt.

I samband med IF Metalls krisuppgörelse försökte förbundet förgäves få staten att gå in med utbildningsinsatser för de permitterade. På enskilda företag förekom det utbildning.⁶³ I några av de länder i Europa som använt sig av statligt subventionerade permitteringssystem har staten som motprestation från arbetsgivarna ställt krav på att anordna utbildning. Detta avsnitt handlar om hur ett system för utbildning under permittering skulle kunna se ut i svensk kontext. Frågan om de arbetsrättsliga konsekvenserna, vem som får tillgång till permittering respektive utbildningsinsatser etcetera, behandlas i avsnitt 6.

5.1 Utbildningens syfte

Behovet av permittering kan uppstå i lite olika situationer. Det påverkar vilken typ av utbildningsinsatser som kan vara lämpliga vid permittering av anställda. Det kan vara frågan om tillfälliga driftstörningar som kan variera i tid, beroende på om någon maskin gått sönder eller sågverket brunnit ned. Projektets avgränsning innebär dock att fokus ska inriktas mot de behov som kan uppstå vid efterfrågekriser. Därtill ska också möjligheten att permittera vara avgränsad i tid.

Skälet till att erbjuda permitterade utbildning kan inte enbart reduceras till en ren sysselsättningsfråga. Insatsen kan vara kopplad till det aktuella företaget och dess behov av kompletterad kompetens som en förstärkning för fortsatt produktion och ökad produktivitet. Det förutsätter då också en arbetsorganisation och produktionsprocess som har förmåga att tillgodogöra sig den nya kunskapen de anställda förvärvat. Det finns också ett intresse för den enskilde att utöka sina kunskaper och färdigheter både för att vara attraktiv i den fortsatta produktionen, men också som en förstärkning av individens möjlighet till omställning till annan bransch eller annat företag om det visar sig nödvändigt. I de flesta europeiska länder där utbildning ingår i

⁶³ Det är dock oklart vilken omfattning utbildningsinsatserna fick i praktiken. I och med krisens snabba förlopp fanns liten beredskap att anordna utbildningar.

permitteringssystemet finns krav på att utbildningen skall stärka deltagarnas anställningsbarhet på arbetsmarknaden.⁶⁴

Med dessa förutsättningar vad är det då för typ av utbildningsinsatser som kan komma att behövas? Vilka behov ska mötas, och hur ska det hela organiseras och finansieras?

5.2 Beredskap för snabba utbildningsinsatser finns

Utan att här lägga fram konkreta förslag på hur ett permitteringssystem med utbildning skulle kunna utformas så kan ändå konstateras att utbildningsinsatsen snabbt måste kunna svara mot uppkomna behov. De utbildningar som erbjuds bör vara av hög relevans och hög kvalitet, och de måste vara flexibla i både tid och utformning. Detta kräver att framtida kompetensbehov snabbt måste identifieras och att utbildningsanordnare på kort tid kan sätta igång med utbildningen. Erfarenheter från Europa visar dessutom att det är vanligt att återgången till arbete, när efterfrågan tar fart igen, är prioriterat framför att avsluta utbildningarna.⁶⁵

Det innebär att det är främst etablerade utbildningsanordnare som med nämnda förutsättningar kan leverera efterfrågad utbildning. Leverantörer av arbetsmarknadsutbildning är då i högsta grad ett lämpligt alternativ. Erfarenhet av att relativt snabbt kunna möta utbildningsbehov med rätt innehåll och kompetens gör dessa aktörer intressanta.⁶⁶

College

Därutöver kan man också använda sig av de olika College⁶⁷ som finns, där utvecklingen mot vuxenutbildning också finns med på agendan. Kortfattat innebär tanken med Teknik College en kvalitetsstämpel som visar att flera kommuner och utbildningsanordnare tillsammans med industrin i en region utvecklar utbildningar utifrån de krav industrin ställer.

Teknik College ska bidra till bättre resursutnyttjande genom krav på kommunal samverkan och samverkan med eftergymnasial utbildning och företagsutbildningar. I många fall kan såväl lokaler och maskinpark som lärarresurser utnyttjas av flera olika utbildningsanordnare.⁶⁸ I de regioner som utvecklats i denna riktning finns en potential för de utbildningsinsatser som skulle behövas i en permitteringssituation. Möjligtvis kan Teknik College då erhålla uppdrag inom ramen för YrkesVux vilket underlättar finansieringen av själva utbildningen.

YrkesVux

Ett alternativ är således att inom ramen för YrkesVux anordna lämplig utbildning. Tanken med YrkesVux är att motverka brist på utbildad arbetskraft och nå dem som saknar yrkesutbildning eller de som behöver komplettera sin utbildning från gymnasiet.

⁶⁴ Eurofound (2010), s. 75.

⁶⁵ Eurofound (2010), s. 76. I Nederländerna finns därför en minimumgräns för permitteringarnas längd.

⁶⁶ Enligt en representant för Lernia kan tiden för att rigga en beställning variera mellan några dagar till någon vecka beroende på hur teknikberoende utbildningen är.

⁶⁷ För närvarande finns Teknik, Vård och Omsorg samt Service College

⁶⁸ <http://teknikcollege.se/20.html>

För att kommunen som ansökare ska kunna få statsbidrag ska ett faktiskt behov av utbildningen kunna påvisas. Planeringen av utbildningen ska ske i samråd med arbetsförmedlingen och de företag eller organisationer i den bransch som är berörd. Man ska också erbjuda studie och yrkesvägledning och tillämpa någon form av validering, även om det inte direkt uttrycks. Möjlighet att studera yrkessvenska finns också för dem som skulle behöva det.

YH-myndigheten som ansvarar för icke akademisk eftergymnasial yrkesutbildning kommer troligtvis inte att ha någon roll att spela i detta sammanhang, då ansökningsprocess med åtföljande beslut utgör ett hinder för snabba insatser.

5.3 Finansieringen

Det kan konstateras att upphandling av utbildning från etablerade leverantörer är den mest realistiska vägen att gå. Den påföljande frågan handlar då om vem som ska betala för utbildningsinsatsen? Svaret måste bli att det beror på den aktuella situationen. Den tänkta permitteringsperioden och omfattningen av arbetsbefrielsen anger förutsättningarna för att bedriva utbildning.

Befintliga utbildningar

I vissa sammanhang skulle det kunna vara möjligt att delta i ett befintligt utbildningsutbud, då permitteringens omfattning i både längd och omfattning av tid medger det, se exempel ovan. Deltagande i sådan utbildning är inte förenat med någon kostnad för själva utbildningen. Det förutsätter dock att det finns utbildningsmöjligheter inom ett rimligt geografiskt avstånd, eller att utbildningen kan bedrivas på distans.

Särskilda lösningar – arbetsgivarens ansvar?

Under andra betingelser måste särskilda lösningar skapas och en upphandling ske. LOs grundläggande uppfattning är att kompetensutveckling av den egna personalen är arbetsgivarens ansvar. Det ansvaret bör tas i beaktande vid utformningen av ett stöd till utbildning i permitteringssituationen. Stödet kan inte utformas på ett sådant sätt att det undanröjer arbetsgivarnas drivkrafter att erbjuda personalen kompetensutveckling. Vi vet att i dessa sammanhang är det LO-förbundens medlemmar som kommer sämst ut. De mest utbildade är de som oftast också får det mesta av kompetensutvecklingen.

Det kan finnas ett samhällsligt intresse av att subventionera utbildning upphandlad av enskilda företag. Skälen skulle kunna vara att man vill garantera att insatsen kommer alla till del och utgöra ett alternativ till arbetslöshet och kostnader för arbetsmarknadsutbildning. Det skulle förhindra arbetsgivaren att utnyttja utbildningsinsatsen selektivt riktad till vissa grupper av personalen för att därigenom ge dessa fördelar vid en eventuell turordningsförhandling.

Hur skulle en sådan subvention kunna se ut? Det är inte alldeles enkelt att besvara med tanke på regelverk som utgiftstak och EUs regler kring företagssubventioner. Möjligtvis kan ett riktat statsbidrag med ”krisinriktning” utvecklas. En invändning mot en sådan lösning är att konkurrensneutraliteten kan påverkas negativt av en sådan statlig subvention om efterfrågekrisen drabbar en del av en bransch eller att den berör en bransch men inte en närliggande bransch som delvis konkurrerar på samma marknader.

Ytterligare ett alternativ är att staten ställer krav på att arbetsgivaren under vissa förutsättningar (exempelvis omfattning på permitteringen) ordnar utbildning för de permitterade som ett krav för att få del av en statlig delfinansiering av permitteringssystemet. Risker är att företag då letar efter de billigaste alternativen men å andra sidan är utbildning under en permittering en investering i högre kompetens hos personalen vilket gör att arbetsgivaren bör ha ett intresse av att finna högkvalitativa och relevanta utbildningar.

5.4 Slutsatser

Slutsatsen är att hur utbildningsdelen ska kunna utformas i mångt och mycket är beroende av hur själva permitteringssystemet som sådant konstrueras. Det finns dock goda möjligheter att erbjuda relevanta utbildningar för permitterade under förutsättning att företagets, kommunens eller statens finansiering av insatsen går att ordna med relativt kort varsel.

6 Partsinflytande på en permitteringslösning

6.1 Fackligt inflytande på ett permitteringssystem

För permittering gäller precis som för uppsägning på grund av arbetsbrist att arbetsgivaren har initiativet. Uppfattningar om hur det fackliga inflytandet ska se ut kan naturligtvis variera beroende på intresseståndpunkt. Ett permitteringssystem där även löntagarna avstår inkomst eller på annat sätt är med och betalar innebär naturligtvis krav på större inflytande över åtgärden i sig, över omfattningen och över vilka som drabbas. Ingår utbildning som en del i en permitteringslösning uppstår ytterligare frågeställningar.

LO-SAF överenskommelsen 1984

I samband med LO-SAF överenskommelsen och ändringen i LAS som trädde i kraft 1985 delades kostnaden för permitteringslöneersättningen mellan tre parter – stat, partsgemensam stiftelse och företag. (se avsnitt 1.2). Ingen egeninsats från arbetstagaren krävdes men införandet av systemet innebar att 0,05 procent av löneutrymmet avsattes till den partsgemensamma stiftelsen.

Arbetsgivaren var skyldig att MBL-förhandla innan permittering genomfördes. Dock gällde inte turordningsreglerna i LAS utan arbetsgivaren fick själv välja vilka arbetstagare som skulle permitteras. Före lagändringen var turordning en utgångspunkt vid permittering.

Utbildning ingick inte som en del av denna konstruktion.

IF Metalls krisavtal 2009

De centrala parterna träffade kollektivavtal som tillät de lokala parterna att överenskomma på företagsnivå om arbetstidsförkortning vilken även kunde kopplas till utbildningsinsatser. Ett relativt stort antal överenskommelser har träffats. Egeninsats från arbetstagare i form av löneavdrag i proportion till arbetstidsförkortningen upp till maximalt 20 procent ingick i överenskommelsen.

Eftersom det centrala avtalet förutsatte det lokala fackets godkännande har det också förekommit ett antal uppgörelser där lönen inte avräknats helt ut i proportion till den minskade arbetstiden. I de fallen har även företaget till viss del varit med och betalat lön för permitterad tid.

När det gäller utbildning så har ett fåtal företag använt sig av möjligheten. Scania har med pengar från Europeiska Sociala Fonden genomfört utbildningsinsatser.

Europeisk utblick

En genomgång av några länders system för ”work sharing” vid ekonomiska kriser finns i avsnitt 4.3.

Några länder hade redan innan den djupa efterfrågekrisen ett system för att hantera kriser, bl.a. Tyskland, Holland och Frankrike. I många länder skedde akuta statliga insatser med ”nyuppfunna” upplägg med anledning av det ekonomiska läget. I Danmark och Sverige träffades kollektivavtal som på olika sätt minskade arbetstiden.

I några av dessa länder var åtgärderna kopplade till utbildningsinsatser, bl.a. Danmark, Tjeckien, Österrike och Portugal.

Det fackliga inflytandet i dessa system varierar, i stort utifrån varje lands arbetsmarknadsmodell. I Tyskland krävs förhandling med företagsråden, i Sverige och Danmark överenskommelser med arbetstagarparten och i Frankrike samråd med arbetstagarrepresentanter. I många system saknas fackligt inflytande helt.

6.2 Finansieringsmodell kontra inflytande

Av 21 § LAS framgår att en arbetstagare som permitteras har rätt till samma lön och andra anställningsförmåner som om arbetstagaren hade behållit sina arbetsuppgifter. I 2 § fjärde stycket samma lag stipuleras att bestämmelsen ifråga är dispositiv för de centrala parterna, dvs. att de centrala parterna kan avvika från 21 § genom en överenskommelse eller genom att en central arbetstagarorganisation godkänner en sådan överenskommelse. Egeninsats från arbetstagare är alltså möjlig med stöd av kollektivavtal.

Finansieringsmodellen måste vara avgörande för hur partsinflytandet ska se ut och också för vad som ska regleras i kollektivavtal och vad som ska regleras i lag. Det vanligaste vid en internationell utblick verkar vara att staten står för den absoluta lejonparten av medlen. Ett helt ”partsfinansierat” system verkar inte finnas (med undantag för IF Metals krisavtal). Viss egeninsats av arbetstagare verkar krävas i de flesta system.

6.3 Utbildning i stället för uppsägning

Om permitteringslönesystemet innefattar utbildningsinsatser kompliceras situationen ytterligare. Utbildning kan exempelvis bli en konkurrensfördel för en enskild arbetstagare vid en arbetsbristuppsägning, på så sätt att arbetstagaren genom utbildningen kan ha förvärvat ”tillräckliga kvalifikationer” så att annan arbetstagare med längre anställningstid istället sägs upp.

Vidare kan utbildningen, givetvis beroende på finansieringsmodell, bli en konkurrensfördel för ett enskilt företag gentemot andra företag. Exempelvis kan det innebära att företag som missköter sin internutbildning på så sätt får den finansierad.

6.4 Slutsatser

Arbetstagarpartens inflytande måste bero på hur stor egeninsats som krävs från arbetstagare, både avseende om permitterings ska ske och turordningen för denna. Ju större egeninsats, ju större inflytande. Ur ett fackligt perspektiv torde det utifrån den

aspekten vara viktigare att ha ett starkt inflytande över vem som ska permitteras än huruvida permittering ska ske. Detta bland annat eftersom, om det blir aktuellt med uppsägningar på grund av arbetsbrist, turordningen gäller oavsett den anställda är permitterad eller i arbete.

Ingår utbildning som en del av ett permitteringssystem är det mycket viktigt att arbetstagarparten har ett starkt inflytande över utbildningen och dess innehåll samt vilka som tas ut till utbildning. Får arbetstagarparten för litet eller inget inflytande, dvs. om arbetsgivaren kan bestämma efter MBL-förhandling, kan ett permitteringslönesystem kopplat till utbildning bli ett mäktigt vapen i händerna på arbetsgivaren eftersom arbetsgivaren då kan använda sig av "tillräckliga kvalifikationer" för att sortera bort anställda som inte blivit permitterade och getts utbildning.

7 Slutsatser

Vår slutsats är att ett system liknande det tidigare permitteringslönesystemet kan fungera väl vid mindre nedgångar i efterfrågan som är relativt avgränsade i tid. Utvärderingar från flera europeiska länder tyder på att de mest positiva effekterna återfinns där permitteringsmöjligheter fanns redan innan krisen.⁶⁹

Permitteringssystemen var bekanta för alla inblandade aktörer som snabbt kunde verkställa permitteringarna redan i krisens inledande skeden.

Vid en mer omfattande ekonomisk kris behövs ett utvidgat, mer varaktigt, permitteringssystem så att finans- och penningpolitik ska hinna verka. Det behövs alltså ett system som till en del är avgränsat i tid och där staten kan överlåta åt parterna att avgöra om permittering är lämpligt och en utvidgad del som endast skall användas vid mycket allvarliga efterfrågekriser. Staten avgör när det är dags att aktivera en utvidgad permitteringslösning.

Den kritik som riktades mot det gamla systemet för permittering handlade om att utgifterna varierade kraftigt. Detta är dock över huvud taget inte något argument för ett system som är tänkt att ge ökad kostnadsflexibilitet för företagen i kris. Att utgifterna varierar är själva tanken med systemet. Men i den omfattande budgetsaneringen i mitten av 1990-talet blev permitteringslönesystemet inte prioriterat med hänvisning till kraftigt ökande kostnader, något som snarast visade att det fungerade. Se avsnitt 1.3.

Rapportens slutsatser utgår ifrån det rådande rättsläget i Sverige när det gäller permitteringsrätt. Som redovisats i avsnitt 1.1 är tjänstemän samt anställda i statlig och kommunal sektor undantagna från arbetsgivarens rätt att permittera. Det skiljer sig delvis från vad som gäller i flera europeiska länder.

I de flesta europeiska permitteringssystem skiljer man inte mellan arbetare och tjänstemän utan rätten omfattar samtliga anställda i den privata sektorn, med undantag för chefer, tillfälligt anställda och bemanningsanställda. I andra länder omfattas även tillfälligt anställda av systemet och i ytterligare några fall även bemanningsanställda.⁷⁰

7.1 Finansiering

Avgörande för ett permitteringslönesystems funktion och effektivitet är finansieringen av systemet. Rapporten utgår från att inflytande och finansiering hänger samman; den som är med och betalar ska också ha inflytande över användandet.

Den modell som fanns mellan 1984 och 1995 byggde på en trepartslösning där staten, parterna och det permitterande företaget delade på kostnaderna. I tabellen nedan visas på hur ansvaret för tidigare permitteringslönesystem har sett ut, jämte två möjliga modeller för permitteringslöner.

⁶⁹ Eurofound (2010), s. 68.

⁷⁰ Eurofound (2010), annex 2

Tabell 7.1

Finansiering (och inflytande) i ett permitteringslönesystem				
	Före 1984	1984-1995	Efter 1995	IF Metalls krisupp-görelse ⁷¹
Stat	X	X		
Partsgemensam		X		
Företag	X	X	X	
Den enskilde	X			X

Arbetsgivaren lokalt

Arbetsgivarens, det lokala företags, självkostnad är avgörande för att systemet inte ska överutnyttjas som ett sätt att vältra över kostnader på parterna och staten. Nivån på självkostnaden behöver sättas så högt att det bara är lönsamma företag som är övertygade om att det handlar om en tillfällig kris som önskar använda permittering. Men nivån får heller inte vara så hög att systemet blir otillräckligt för att lösa akuta kriser hos företagen.

Ytterligare en åtgärd för att undvika att arbetsgivaren missbrukar permitteringssystemet är att skydda de permitterade anställda från uppsägningar under och en viss tid efter permitteringsperioden. Skulle uppsägningar ske får inte anställda som strax innan varit permitterade drabbas av lägre a-kasseersättning till följd av detta.

Statens ansvar

En hög arbetslöshet, inom exempelvis tillverkningsindustrin, påverkar alla oavsett bransch. Dels ökar statens kostnader för arbetslöshet men krisen sprids och i ett senare skede drabbar den övriga gruppen på arbetsmarknaden mer direkt. Därmed finns det goda skäl för ett allmänt system för permitteringslöner, där kostnaderna delvis bärs av samtliga, oavsett risk att råka ut för att bli permitterade. Dessutom kan permitteringar i ett företag faktiskt minska risken för uppsägningar hos en underleverantör, samtidigt som permitteringar istället för uppsägningar minskar riskerna för dämpad konsumtion som får spridningseffekter till andra delar av arbetsmarknaden.⁷² Permitteringar kan alltså fungera som en sorts automatisk stabilisator i kristider. Det finns också stöd för att kostnadseffektiviteten kan vara hög, om alternativet är en högre arbetslöshet. Se avsnitt 1.3, där utvecklingen av kostnaderna för arbetslösheten och kostnaderna för permitteringslönesystemet under 1990-talskrisen visas.

Vid en stor ekonomisk kris krävs det en större insats av staten. Det är varken önskvärt eller möjligt att ha en så stor fondering som skulle krävas för att täcka ett dramatiskt efterfrågefall som det vid finanskrisen 2008-2009. Erfarenheter från andra europeiska länder som använder permitteringar visar att en väletablerad trepartslösning är en avgörande framgångsfaktor i kristider.⁷³ Det framgår också att permitteringssystemet blir mer gynnsamt för såväl anställda, företag och staten om staten aktivt stödjer

⁷¹ Krisupp-görelsen bygger på lokala avtal och ger arbetstägaren 80 procent av lönen (även om arbetstiden sänks med mer än 20 procent). Det innebär att arbetsgivaren kan vara med och finansiera även i denna modell. Men i princip är det arbetstägaren som bär kostnaden i form av lägre arbetstid och därigenom lägre inkomst.

⁷² Eurofound (2010), s. 67.

⁷³ Eurofound (2010), s. 70 och 81f.

systemet, men att arbetsmarknadens parter förhandlar om systemet och implementerar det i kollektivavtal på såväl nationell nivå som bransch- och företagsnivå.

Det finns skäl till att staten ska vara med och ta en del av kostnaden vid en större ekonomisk kris. Regering och riksdag har det yttersta ansvaret för stabiliseringspolitiken. Detta ansvar är för närvarande delegerat till Riksbanken. Riksdagens och Riksbankens uppgift är då att med låg ränta och finanspolitiska åtgärder stimulera efterfrågan för att motverka ett fall i efterfrågan. Dessa åtgärder tar dock omkring ett år innan de får effekt vilket innebär att det bör finnas åtgärder att vidta fram till dess.

Arbetsmarknadens parter

Som en del i den gamla modellens trepartslösning förvaltade arbetsmarknadens parter en stiftelse dit en del av löneutrymmet avsattes. Denna lösning är att föredra även vid ett eventuellt återinförande. Staten ska kunna ställa som villkor att för att få den statliga delen av permitteringslönen ska de berörda arbetsmarknadsorganisationerna vara anslutna till denna stiftelse.

Det finns ett antal fördelar med denna modell. Dels ger det incitament för arbetsmarknadens parter att vårda systemet och inte vältra över kostnader på staten i onödan. Dels innebär det att problemet med att olika branscher har olika behov av ett permitteringssystem kan hanteras. Dessutom kan en gemensam stiftelse, och facklig medverkan på företagsnivå, begränsa möjligheterna att missbruka permitteringssystemet.

Kombinationen av löneavgift för de branscher som är med i systemet och arbetsmarknadsavgift som bärs solidariskt för alla gör att det blir ett system där en del av kostnaderna fördelas solidariskt på samtliga löntagare och en del av kostnaderna bärs av de grupper som omfattas av permitteringslönesystemet, med en riskspridning inom dessa grupper.

Den enskilde

Vilken samlad kompensation den enskilde ska få från ett permitteringslönesystem är viktigt. Vid full kompensation (vilket var fallet efter 1984 och också förutsätts i LAS § 21) blir det inte lika avgörande vem på arbetsplatsen som omfattas av permittering. Ett system där den anställde på individnivå är med och delfinansierar genom en "självrisk" kräver ett betydligt större fackligt inflytande över vem som kommer ifråga för permittering. Före 1984 års modell skedde detta enligt turordningsförhandlingar på samma sätt som vid uppsägning.

Etableras ett permitteringssystem där det inte utgår inte full ekonomisk kompensation till den enskilde måste § 21 LAS ses över. Det är också viktigt att säkerställa att de permitterades ersättningar från a-kassan, om de senare blir arbetslösa, eller andra inkomstförsäkringar inte blir lägre på grund av permitteringen.

Därmed inte sagt att det är okomplicerat vilka anställda som omfattas av permittering, även vid full kompensation. I avsnitt 6.1 visas hur permittering kan riskera att påverka anställningsbarheten om bara en del anställda väljs ut att få vidareutbildning och kompetensutveckling i samband med permittering.

Ersättning i efterskott?

I det gamla permitteringslönesystemet fick arbetsgivaren betala de anställdas hela lön och sedan i efterskott få pengar tillbaka. Det är värt att fundera kring om detta är den bästa lösningen. I systemet som fanns före 1984 var det a-kassan som betalade ut permitteringsersättningen. Vid en akut kris liknande den som pågår nu kan det vara avgörande för ett företags överlevnad att omedelbart få ner lönekostnaderna. Det finns nu helt andra tekniska möjligheter än vad det fanns vid mitten av 1980-talet när det gäller snabbare utbetalningar av permitteringsersättning.

Vem bestämmer när det ska permitteras?

I avsnitt 6.1 beskrivs problemen med ett eventuellt permitteringslönesystem sett ur ett fackligt perspektiv när det gäller vem som ska permitteras och när. En annan fråga är om systemet ska vara aktivt kontinuerligt och om det ska kunna utnyttjas enbart på arbetsgivarens önskan, eller när lokal överenskommelse träffats om en permittering. Alternativet är att arbetsmarknadens parter centralt (stiftelsen) eller staten aktivt tar ställning i enskilda fall. Detta kan ha fördelar om man anser att det finns risk för överutnyttjande men nackdelen är att det i det akuta läget för företaget blir en osäker kostnadssituation tills besked har givits. Sker detta med kort varsel är det kanske ingen fara men i en kris med ett snabbt förlopp liknande ingången i den nuvarande krisen är det överhängande risk för flaskhalsar i administrationen.

7.2 Två kompletterande system för permittering

Ett permanent system

Som redan nämnts konstateras att ett system för permittering skulle kunna bygga på den tidigare modellen som fanns från 1984 fram till mitten av 1990-talet. De grundläggande delarna i detta system var full kompensation för den enskilde som blev permitterad och ett trepartssystem, där arbetsgivaren lokalt, arbetsmarknadens parter och staten delade på kostnaderna. Permittering kunde bara användas under en förhållandevis kort period, 30 dagar under en 12-månadersperiod, med ett antal karensdagar där det permitterande företaget tog hela lönekostnaden.

En ”knapp” att trycka på vid behov

Ett system som omfattar 30 dagar kommer i de flesta fall att vara otillräckligt vid en stor ekonomisk kris. När man konstaterat att ekonomin är inne i en djup konjunkturnedgång med efterfrågekris kan det vara lämpligt att överbrygga ett väntat fall i sysselsättningen med åtgärder som minskar veckoarbetstiden under en längre period. När konjunkturen sedan vänder upp och efterfrågan kommer tillbaka, kan företagen lätt svara upp med ökad produktion genom att låta de redan anställda gå upp i full arbetsvecka.

Inom ett permanent permitteringslönesystem behövs det därför en vilande konstruktion som är möjlig att aktivera vid en stor akut efterfrågekris av typen som presenteras i avsnitt 2 och 3. Denna skulle kunna innebära en förlängning av den permittering som annars är begränsad till 30 dagar.

Staten bör inte ha några finansiella bekymmer med att delta i en trepartssamverkan kring ett utvidgat permitteringssystem. Skulle dessa avtal inte tecknas, så uppstår i

stället motsvarande arbetslöshet. Då måste staten betala arbetslöshetsunderstöd, som i dessa fall skulle uppgå till a-kassetaket på 15 000 kronor per person och månad. Dessutom tillkommer kostnader för staten genom att pensionsavgiften ska betalas samt kostnader i form av uteblivna intäkter från övriga lagstadgade arbetsgivaravgifter. Totalt skulle månadskostnaden för varje ny arbetslös bli nästan 20 000 kronor.

För att kunna jämföra med statens kostnader för trepartsavtal kan kostnaderna omräknas på en månadslön. En industriarbetare tjänar i genomsnitt 23 000 kronor i månaden. Inräknat lagstadgade och avtalade arbetsgivaravgifter uppgår lönekostnaden till 32 000 kronor. 1/3 blir drygt 10 000 kronor i bruttokostnad för staten vilket då skulle bli ungefär halva kostnaden jämfört med en högre arbetslöshet. Statens kostnader för trepartsavtal skulle således bli hälften så hög jämfört med vad motsvarande arbetslöshet skulle kosta.

När det gäller arbetsgivarens förmåga att bedöma huruvida permittering av de anställda är en möjlighet att ta sig genom en kris utan uppsägningar minskar denna rimligtvis när tiden för permittering förlängs. På kort sikt är arbetsgivaren troligtvis ofta rationell och kan väga sin självkostnad mot kostnaden och risken för uppsägningar. Men på längre sikt blir det betydligt svårare för arbetsgivaren att se om den kris företaget befinner sig i är strukturell eller konjunkturell. I avsnitt 2 redovisas hur staten kan avgöra om det är rätt eller fel läge att trycka på knappen.

7.3 Rapporten sammanfattad

Rapportens övergripande slutsats är att det finns goda argument för ett permitteringslönesystem, som när det är lämpligt ska kunna utvidgas vid djupa kriser.

Slutsatserna är i korthet:

- Avskaffandet av det statliga och partsgemensamma stödet till permitterande företag har inneburit en nackdel för löntagarna eftersom efterfrågetapp i stället löses med uppsägningar och troligen också ökar behovet av otrygga visstidsanställningar och inhyrning av personal.
- Avskaffandet innebär också en nackdel för näringslivet som får svårare att ställa om till full produktion när konjunkturen vänder och det snedvrider konkurrensen i förhållande till viktiga exportländer.
- Ett permitteringssystem ska innehålla karensdagar som ger det permitterande företaget en tydlig initial kostnad, för att förhindra överutnyttjande.
- Permitteringslöneersättningen bör samfinansieras av företag, stat och partsgemensam försäkring. En betydande egeninsats av det permitterande företaget minskar risken för missbruk.
- Vid djupa efterfrågekriser bör staten initiera och avsätta medel för en utvidgad möjlighet att genom permittering eller på annat sätt minska produktionskapaciteten i den eller de branscher som är särskilt berörda. Det kan då handla om en lösning som sträcker sig över ett år.
- I en av staten utvidgad möjlighet till permittering vid en djupare kris kan det vara rimligt att förutom företaget även den permitterade bär en del av kostnaden genom sänkt inkomst.
- Utbildning kan vara ett utvecklande och viktigt komplement i samband med permittering.

- Inflytande över utbildningens inriktning och utformning är beroende av vem eller vilka som står för utbildningskostnaden.
- Reglerna för utbildning i samband med permittering får inte utformas på ett sådant sätt att det undanröjer arbetsgivarnas drivkrafter att erbjuda regelbunden och relevant personalutbildning och utveckling.

Källor

Bergström, O (2009), *Anticipating and Managing restructuring Sweden. National Seminar Sweden – Draft National Background Paper*, ITCILO

Björklund, A et al (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag

Council of the European Union (CEU). 2009. “Addendum 2 to the note: Employment Committee’s contribution to the informal Employment Summit – Analysis carried out by the EMCO on short-time working arrangements”, 10015/1/09, REV 1, ADD 2.

Europakommissionen (2009) *The EU’s response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States’ recovery measures*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Eurofound (2009), *Tackling the recession. Employment-related public initiatives in the EU member states and Norway*. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

Eurofound (2010), *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*, ERM Report 2010, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions

Gartell, M, Jans, A-C och Persson, H (2007), *The importance of education for the relocation of labour: evidence from Swedish linked employer-employee data 1986-2002*, Working paper 2007:14, IFAU

IAF, *Helsårsdata, Utbetalad arbetslöshetsersättning åren 1974-2000*

ILO (2009) Labour market policies in time of crisis, Employment Working Paper No. 35

ILO (2009) *The Financial and Economic Crisis: A decent Work Response*.

Institutet för utbetalning av permitteringslönersättning (IUP), *årsredovisningar åren 1985-1995*.

Larsson, M (2010), *Anställningsformer år 2009. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990-2009*, Landsorganisationen i Sverige.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2009) *Stöd till inhemsk fordonsindustri I Sveriges konkurrentländer. En snabb inventering av vad som sker i: Europa, USA, Indien, Kina, Japan, Korea*. Svar Direkt 2009:01

OECD (2009) Detailed description of employment protection in oecd and selected non-oecd countries, 2008.

OECD (2009) Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis

OECD (2009) OECD Indicators of Employment Protection 2008

Regeringen 1984, *Proposition 1984/85:62 om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd, m.m.*

Riksdagen 1994, *Betänkande 1994/95:AUII Arbetsmarknadspolitik*

SCB, *BNP/Kvartal 2009:4, Statistiska Centralbyrån 2010-03-01*

SCB, *NR-kvartal 1980-2009 kv4, Statistiska Centralbyrån 2010-03-01*

SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Fritzes.

SOU 2008:21, *Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik.*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2008, Fritzes.

SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkandet*, Fritzes.

Stiftelsen för kompletterande permitteringslöneersättning, *årsredovisningar åren 1985-1995*.

Teknikavtalet, *IF Metall-Teknikföretagen*

Teknikföretagen, *Öppningsklausuler. Anställnings- och konkurrenspakter i tyska företag – en modell även för Sverige?*

Venn. D (2009) *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, *Oecd Social, Employment and Migration Papers No. 89*
www.oecd.org/els/workingpapers



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Mars 2011
ISBN 978-91-566-2700-2
www.lo.se

PÅ OMSLAGET:
Maria Karlsson, 28 år, IF Metall,
ljusoperatör vid Liljeholmens stearinfabrik AB i Oskarshamn
FOTO: Lars Forsstedt