

Coronakrisen och den svenska arbetsmarknaden

Coronapandemin slår hårt mot den svenska ekonomin och arbetsmarknaden. I denna artikel diskuteras hur pandemin påverkar arbetsmarknaden. Vidare diskuteras de ekonomisk-politiska insatser som i första hand har använts för att minska pandemins negativa arbetsmarknadskonsekvenser. Därefter görs ett försök att bedöma coronakrisens effekter på den svenska arbetsmarknaden på kortare och längre sikt.

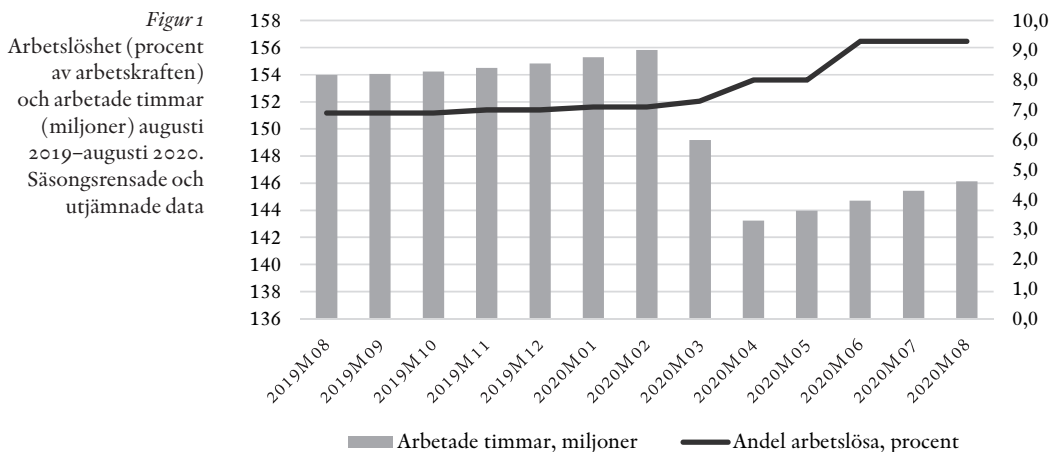
ANDERS FORSLUND

är professor i nationalekonomi och verksam vid IFAU och forskar om arbetsmarknaden. Anders.forslund@ifau.uu.se

Den 31 december 2019 informerar Kina WHO om att ett okänt virus har orsakat 41 fall av lunginflammation i miljonstaden Wuhan. Knappt två veckor senare noteras det första dödsfallet till följd av viruset, som nu har konstaterats tillhöra coronafamiljen. Sverige får sitt första konstaterade fall av smitta 31 januari 2020, då en kvinna i 20-årsåldern som besökt Wuhan isoleras i Jönköping. En dryg månad senare konstateras att viruset fått samhällsspridning i Sverige och ett antal restriktioner (främst i form av rekommendationer) med syfte att bromsa spridningen införs. Parallellt med den svenska utvecklingen sprids smittan i många andra länder, där smittspridningen möts med åtgärder som ofta är mer restriktiva än de svenska.

Coronapandemin har konsekvenser för den svenska ekonomin via ett antal kanaler. En första kanal är den sjukfrånvaro som pandemin direkt skulle ge upphov till vid oförändrade regler och policy. Här handlar det både direkt om de sjukas frånvaro och eventuella indirekta effekter av att exempelvis förskole- och skolpersonal får en ökad frånvaro så att barnens föräldrar kan tvingas vara hemma med barnen. En andra kanal går via de restriktioner, politiskt beslutade såväl som självpåtagna, som vidtogs för att möta pandemin. Dessa påverkar såväl individers möjligheter att vara på arbetet (eller hemma) som omfattningen av den sjukfrånvaro som motiveras av att man vill undvika smittspridning. Vidare påverkar restriktionerna direkt möjligheterna att efterfråga viss typ av produktion som belagts med restriktioner för att minska smittspridning. Detta är typiskt tjänsteproduktion, som exempelvis kultur, resor och sport. Sannolikt kan de största effekterna på ekonomin härledas till de införda restriktionerna. Efterfrågan på svenska varor och (framför allt) tjänster påverkas också av att pandemimotiverade restriktioner införts i vår omvärld. Slutligen påverkas efterfrågan på svenska varor och tjänster av den av pandemin försämrade konjunkturen i omvärlden.

Vi vet fortfarande inte hur långvarig coronapandemin kommer att bli och inte heller om vi har nått botten i den pågående recessionen (även



Källa: SCB, arbetskraftsundersökningar.

om många bedömare hävdar att så är fallet). Vi har dessutom ännu bara ofullständiga och ibland preliminära data tillgängliga för att beskriva den utveckling som hittills har ägt rum. Det mesta tyder dock på att vi just nu upplever en ekonomisk nedgång som saknar motstycke under de senaste drygt 100 åren.

En indikation på kraften i nedgången får man genom information från Google om närvaro på arbetsplatser. Enligt denna källa minskade närvaron på svenska arbetsplatser med mellan 25 och 45 procent under den 30-dagarsperiod som började i mitten av mars.¹ En del av, men långt ifrån hela denna minskade närvaro kan förklaras med ökat hemarbete. Detta framgår exempelvis av att det totala antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) var drygt fem procent lägre i mars och knappt nio procent lägre i april 2020 än motsvarande månader 2019. I linje med detta visar SCB:s kvartalsvisa preliminära BNP-indikator ett säsongs- och kalenderjusterat fall på 8,2 procent för andra kvartalet 2020. Det vi hittills vet tyder alltså på en våldsam kraft i nedgången. Dramatiken i utvecklingen syns, trots insatserna för att förmå företagen att behålla sina anställda, också tydligt i arbetslöshetstalens utveckling, som redovisas i figur 1 tillsammans med utvecklingen av arbetade timmar.

Coronakrisen kan jämföras med de två senaste större ekonomiska krisperioderna: 1990-talskrisen och den internationella finanskrisen med början 2007–08. En sådan jämförelse visar på vissa likheter, men främst på betydelsefulla skillnader. Den viktigaste likheten är att alla tre kriserna uppvisar snabba och stora fall i produktion och sysselsättning. En potentiellt betydelsefull skillnad, både för den ekonomiska politiken och för den mer långsiktiga utvecklingen, är att såväl 1990-talskrisen som den internationella finanskrisen slog hårt mot delar av ekonomin som långsiktigt var

¹ Se Hensvik och Skans (2020) och <https://www.google.com/Covid19/mobility/>.

krympande. I den meningen innebar kriserna att en pågående strukturomvandling sannolikt påskyndades. I kontrast till detta är de delar av ekonomin som drabbats hårdast under den pågående coronakrisen sådana som av de flesta bedöms vara tillväxtbranscher (och branscher som sannolikt är svåra att automatisera). En skillnad mellan 1990-talskrisen och de två övriga är att stor statsskuld och stora offentliga underskott redan i 1990-talskrisens inledningsskede innebar ett kraftigt begränsat handlingsutrymme för finanspolitiken. Förutsättningarna att dämpa krisens effekter via arbetsmarknadspolitik är dock sannolikt ännu sämre under coronakrisen än vid de andra kriserna eftersom vi vid coronakrisens utbrott hade en påtagligt avlövd offentlig arbetsförmedling samtidigt som de planerade framtida tillskotten av privata utförare av arbetsmarknadspolitik ännu inte var på plats. Slutligen är det rimligt att se 1990-talskrisen som primärt inhemskt genererad, medan de två senare krisernas orsaker står att finna utanför den svenska ekonomin.

Fortsättningsvis kommer jag först att diskutera de ekonomisk-politiska insatser som i första hand har använts för att minska pandemins negativa arbetsmarknadskonsekvenser. Därefter ska jag göra ett försök att bedöma coronakrisens effekter på den svenska arbetsmarknaden på kortare och längre sikt.

1. Policy

Coronakrisen har mötts med ett stort antal finanspolitiska stimulanspaket som satts in i hög takt. De åtgärder som mer direkt påverkar arbetsmarknaden handlar schematiskt dels om insatser för att stimulera arbetsgivare att behålla sina anställda trots en minskad efterfrågan och produktion, dels om insatser för dem som trots detta blivit arbetslösa.²

Insatser för att motverka uppsägningar

En lång rad av åtgärder har vidtagits för att skydda jobb. En långt ifrån fullständig lista innehåller

1. Stöd vid korttidspermittering
2. Tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften för de första 30 anställda upp till en månatlig lönesumma på 25 000 under fyra månader samt sänkta egenavgifter för egenföretagare. 1. och 2. kan kombineras
3. Slopade karensdag i sjukförsäkringen³; staten betalar arbetsgivarnas sjuklönekostnader
4. Företagsstöd baserat på omsättningstapp, ”omställningsstöd”
5. ”Rabatt” för fasta hyreskostnader

² Finanspolitiska insatser för att möta Coronakrisen redovisas kortfattat i Regeringens proposition (2020/21:1, s 32–34).

³ Den slopade karensdagen syftar inte till att motverka uppsägningar, utan att sjuka anställda inte ska gå till jobbet.

6. Anstånd med skattebetalningar
7. Enklare/billigare för företag att låna

Besluten om insatser är generellt tidsbegränsade så att de upphör om de inte förlängs genom nya beslut. Även om det är för tidigt att avgöra åtgärdernas exakta omfattning, är det redan nu klart att de kommer att innebära kraftigt ökade statliga utgifter – enligt den senaste prognosen från ESV knappt 100 miljarder (ESV 2020).⁴

Insatser för att stödja arbetslösa

Finanspolitiska medel har också satts in för dem som blivit arbetslösa. Det handlar dels om försörjning, dels om insatser för att arbetslösa snabbare ska hitta ett jobb. En lista över insatser innehåller

1. Mer generös a-kassa (mildare arbets- och medlemsvillkor, höjt tak för dagpenningen och höjd grundersättning)
2. Mer medel till Arbetsförmedlingen
3. Utökade medel för arbetsmarknadspolitiska program (för arbetsmarknadsutbildning, extratjänster, stöd- och matchningstjänster)
4. Fler platser på universitet och högskolor, yrkeshögskolan, yrkesvux och folkhögskolan
5. Stöd till feriejobb

Även om dessa snabbt insatta åtgärder också kan betraktas som omfattande, så är åtminstone kostnaderna mycket mer blygsamma än kostnaderna för att hålla sysselsättningen uppe – den största budgetposten rör ökade utgifter för arbetslöshetsförsäkringen, som av ESV beräknas kosta 12 miljarder.

2. Arbetsmarknadskonsekvenser

De mycket omfattande insatserna för att motverka uppsägningar har rimligen påverkat sysselsättningsutvecklingen. Ett tecken på att så är fallet är att antalet sysselsatta har minskat betydligt mindre än antalet arbetade timmar enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar.

Insatser för att skydda de befintliga jobben kan motiveras på flera sätt. Delvis kan det hävdas att stöden kompenserar för sysselsättningskonsekvenserna av politiska beslut som syftar till att begränsa smittspridning. Men viktigare är nog att all strukturomvandling är förknippad med betydande kostnader. Därför kan insatser för att undvika ”onödig” strukturomvandling motiveras. Under coronakrisens inledning är det svårt att hävda att den minskade produktionen har hängt samman med bristande konkurrenskraft eller att den i huvudsak påskyndat en pågående strukturomvandling. Om krisen inte blir mycket långvarig är det därför rimligt att tro att de flesta verksamheter som

⁴ ESV:s prognos från september 2020 landar i ett betydligt lägre belopp än regeringens prognoser i vårens ändringsbudgetar. Detta återspeglar främst att ESV bedömer att korttidspermitteringarna ”bara” kommer att kosta 33, inte 95 miljarder, samt att nedsättningarna av arbetsgi- varavgifterna också kostar betydligt mindre än vad som förväntades under våren.

tvingats skala ner kan förväntas vilja och kunna skala upp när vändningen uppåt i konjunkturen kommer. Denna process underlättas rimligen om man inte tvingats säga upp personal och därför slipper nyrekrytera när man vill expandera. Ett analogt resonemang gäller de anställda.

Ett avgörande problem är emellertid att det kan vara mycket svårt att avgöra exakt vilka företag som kommer att visa sig överleva. Även om mycket tyder på att de branscher som drabbats hårdast i den nuvarande krisen är branscher som åtminstone inte väntas krympa inom den närmaste framtiden, så behöver detta inte gälla samtliga företag i dessa branscher. Det finns alltså alltid en risk att man subventionerar verksamheter som ändå tvingas upphöra. Stöden har då låst in såväl arbete som kapital som skulle ha kunnat användas bättre. Det finns också en risk att man stöder verksamheter som skulle ha klarat sig ändå. Detta är uppenbarligen en oönskad användning av skattemedel. Stödssystem kan också ha olika kryphål som kan missbrukas.⁵ Dessa risker växer rimligen med tiden som stöden betalas ut.

Men det finns också en risk att stöden inte har tillräcklig omfattning eller att de kommer för sent. Politiken ställs alltså inför svåra avvägningsproblem: man måste fatta tillräckligt snabba beslut om stödssystem som är träffsäkra och lagom generösa utan att medföra oönskade bieffekter.

Riskerna för att subventionera för generöst eller att subventionera verksamheter som antingen inte behöver det eller som ändå kommer att upphöra växer sannolikt med den tid systemet är i funktion. Om så är fallet talar mycket för att systemet inledningsvis kan vara generöst, men att man senare bör fästa större vikt vid de risker som ett generöst system alltid medför.

Tyskland införde ett system för statligt subventionerat korttidsarbete redan i samband med den internationella finanskrisen. En relativt omfattande litteratur visar att detta bidrog till att hålla nere den tyska arbetslösheten.⁶ Cooper m fl (2017) är dock den enda studie jag har kunnat hitta som studerar de mer långsiktiga effekterna av systemet. Precis i linje med vad man bör förvänta sig finner de att korttidsarbetet inte bara bidrog till en kortsiktigt lägre arbetslöshet, utan också till en lägre produktivitetstillväxt förorsakad av att produktiva företag fick det svårare att fylla vakanser.

På sikt är det därför rimligt att överväga stöd som inte konserverar näringslivsstrukturen. Skans (2020) föreslår exempelvis i denna anda att man bör ersätta stödet för korttidsarbete med sänkta arbetsgivaravgifter till företag som påbörjat korttidsarbete och som återgår i produktion.

Stöd till de arbetslösa

Som en bakgrund till diskussionen av insatserna för att stödja de arbetslösa ska jag ge en stiliserad bild av hur arbetslösheten för olika grupper typiskt brukar utvecklas över en konjunkturcykel.

⁵ Exempelvis kan stöd som betingas på minskad produktion leda till just minskad produktion. Denna risk undveks för stödet till företag med stora omsättningsminskningar genom att stödet gjordes retroaktivt och baserat på redan inträffade omsättningsminskningar.

⁶ Se exempelvis genomgången i Cooper m fl (2017).

En första sak att notera är att de arbetslösa kommer från ett antal möjliga ursprung: en del är tillsvidareanställda som blir uppsagda, en del har tidsbegränsade anställningar som inte förlängs, en del (främst unga) kommer från avslutade studier och en del är utrikes födda på väg in på den svenska arbetsmarknaden. Förutsättningarna varierar beroende på arbetslöshetens orsak.

Under en konjunkturedgång är personer med svag förankring de första att förlora jobben (timanställda, tidsbegränsade anställningar, ”sist in”; ofta unga eller nyanlända). Många av dessa har goda möjligheter att komma tillbaka när konjunkturen vänder. Under konjunkturedgången är det vidare svårt att komma in på arbetsmarknaden, särskilt för dem som skulle haft det svårt ändå (unga med ”fel egenskaper”; arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa). Under en lågkonjunktur är det fortfarande svårt att komma in på arbetsmarknaden. Ju längre tid lågkonjunkturen varar, desto svårare blir det. Även personer med starkare förankring på arbetsmarknaden förlorar jobb; dessa har ofta svårare att komma tillbaka till jobb (äldre: kanske obsoleta färdigheter, högre kostnader för rörlighet). Sålunda: jobbkön blir längre och det blir allt sämre att stå sist i den.

Under konjunkturuppgångar har i normalfallet nytillträdande och de som först förlorade jobben lättast att hitta ett jobb. Personer med ”fel egenskaper” och långtidsarbetslösa står sist i kön, som fortfarande är lång. Under högkonjunkturen blir kön kortare och även personer längre bak i kön får jobb lättare. Det är alltså påtagligt att högkonjunkturen är de svagas bästa vän och lågkonjunkturen deras värsta fiende och att problemen blir större ju längre tid som går innan konjunkturen vänder uppåt (resultat av summan av initiala problem och ökad tid i arbetslöshet). Krisens varaktighet är alltså viktig för vad vi ska förvänta oss, både vad gäller jobb och individer. Och om coronakrisens varaktighet vet vi fortfarande inte mycket.

Coronakrisen har drabbat tjänstesektorer hårt. Dessa har många unga, nyanlända och tidsbegränsat anställda. Därför var sannolikt en betydande andel av dem som förlorade jobben inte berättigade till ersättning från a-kassan.⁷ De generösare villkoren i a-kassan innebar att fler fick a-kassa och att de som inte hade varit medlemmar i en a-kassa tillräckligt länge för att vara berättigade till inkomstrelaterad ersättning fick högre ersättning genom det höjda grundbeloppet. Därför bör färre ha blivit hänvisade till det kommunala försörjningsstödet. Detta system är dyrt att administrera och inte utformat för att bistå dem som huvudsakligen inte kan försörja sig på grund av att de saknar arbete (och inte har olika typer av sociala problem av andra slag).

Exakt hur generös a-kassan kan vara beror på hur mycket de arbetslösas sökbeteende påverkas och hur stor effekt detta har på arbetslösheten. Det mesta talar för att avkastningen på jobbsökande är låg i den nuvarande lågkonjunkturen, även om det finns delar av ekonomin som t o m expanderar som ett resultat av krisen. Mot den bakgrunden är det möjligt att

⁷ Många uppfyllde sannolikt varken arbets- eller medlemsvillkor för ersättning.

a-kassan kunde gjorts ännu mer generös fram till dess konjunkturen vänder mer påtagligt uppåt. Detta argument förstärks också av att utbetalningarna från a-kassan fungerar som en sk automatisk stabilisator av konjunkturen genom att hålla den privata konsumtionen uppe. Den uppenbara invändningen är att det kan vara svårt att fatta beslut om en mindre generös a-kassa när konjunkturen förbättrats.

Beslut har också fattats om medel för utökade aktiva insatser för arbetslösa. Medlen avser såväl personalkostnader som finansiering av arbetsmarknadspolitiska program. Denna satsning är lätt att motivera: de arbetslösa har blivit många fler och en del av dessa arbetslösa skulle kunna ha bättre möjligheter att hitta ett lämpligt jobb med hjälp av olika typer av aktiva insatser, inklusive hjälp att hitta rätt jobb att söka. Det är också viktigt att den generösare a-kassan kompletteras med en aktiverande arbetsmarknadspolitik. Så långt allt gott. Problemet är bara att Arbetsförmedlingens kostym krympt under en tid före coronakrisens utbrott. Och för att utföra förmedlingstjänster, kontrollera att de arbetslösa söker jobb liksom för att fatta beslut om vem som ska få ta del av vilka insatser krävs arbetsförmedlare. Även med ökade anslag är det inte uppenbart att Arbetsförmedlingen framgångsrikt kan starta nyligen nedlagda förmedlingskontor eller utöka verksamheten vid befintliga kontor genom att rekrytera arbetsförmedlare som nyligen sagts upp eller sagt upp sig. Risken är därför betydande för att vi har hamnat i en ”perfekt storm”, där den extrema konjunkturedgången under coronapandemin inträffar i en situation med en avlövd offentlig arbetsförmedling utan ett utbyggt system med externa utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser och där dessutom den offentliga arbetsförmedlingen kan vara svår att snabbt skala upp. Satsningen på arbetsmarknadspolitik är dessutom med budgetmätt mätt inte stor i jämförelse med många andra satsningar.⁸

När det gäller satsningen på olika typer av reguljär utbildning är det å ena sidan så att meningsfulla utbildningsinsatser är lämpliga att genomföra under en lågkonjunktur – den viktigaste kostnaden för utbildning handlar om värdet av den tid de studerande lägger på studier i stället för på att arbeta och den är låg när många saknar ett arbete. Å andra sidan ska utbildningen handla om sådant som faktiskt är meningsfullt. Detta talar för en viss försiktighet i satsningar på långa utbildningar utan tydlig relevans för arbetsmarknaden. Undantaget är om det av strukturella skäl skulle vara motiverat att genomföra satsningar även på längre utbildningar. I så fall kan en tidigareläggning av sådana satsningar till en djup lågkonjunktur motiveras. Om man letar efter strukturellt underdimensionerade utbildningar är dock arbetsmarknadsutbildning sannolikt det mest uppenbara exemplet.

⁸ Detta gäller såväl ändringsbudgetarna från våren 2020 som budgetpropositionen för 2021, se exempelvis ESV (2020) eller Regeringens proposition (2020/21:1).

3. Avslutande kommentarer

Coronakrisen har inneburit ett ras på den svenska arbetsmarknaden som sannolikt saknar motsvarighet. På kort sikt har en viss del av de negativa konsekvenserna för de (tillsvidareanställda) sysselsatta motverkats genom olika ekonomisk-politiska insatser för att förmå företagen att behålla sina anställda. Trots detta har ett stort antal varsel lagts och arbetslösheten hade i augusti ökat med drygt två procentenheter jämfört med augusti 2019 enligt Arbetsförmedlingens statistik.

Det mest avgörande för utvecklingen under de närmaste åren är naturligtvis pandemin och här kan vi fortfarande bara gissa. Den typiska gissningen i skrivande stund är att vi har sett botten på konjunkturen och att detta inträffade strax före sommaren.

Det är emellertid uppenbart att krisens varaktighet har betydelse för läget på arbetsmarknaden även indirekt. Krisens akuta genomslag har delvis modererats av en ambitiös finanspolitik, framför allt insatserna för att få företagen att behålla sina anställda. Denna politik är emellertid inte hållbar på lång sikt. Dels utsätter utgifterna statsfinanserna för stora påfrestningar, dels är det inte långsiktigt hållbart att betala subventioner för att bibehålla sysselsättningsstrukturen. Eventuella subventioner gör sannolikt större nytta om de på sikt riktas till företag som ökar produktionen. Det är heller inte långsiktigt hållbart att betala de anställda för att inte arbeta – antingen som korttidspermitterade eller som arbetslösa. Det är därför ett oroande tecken att satsningen på den aktiva arbetsmarknadspolitiken i budgetpropositionen för 2021 är blygsam och detta i en situation där vi redan i krisens inledningsskede av allt att döma hade en underdimensionerad aktiv arbetsmarknadspolitik. Och sannolikt kommer personer med en svag ställning på arbetsmarknaden att drabbas hårdast.

REFERENSER

Cooper R, M Meyer och I Schott (2017), ”The Employment and Output Effects of Short-time Work in Germany”, NBER Working Paper 23688.

ESV (2020), *Prognos – statens budget och de offentliga finanserna september 2020*, ESV Rapport 2020:35.

Hensvik, L och O Nordström Skans (2020),

”Covid-19 Crisis Response Monitoring: Sweden”, rapport, maj 2020, IZA, Bonn.

Regeringens proposition (2020/21:1), *Budgetpropositionen för 2021*.

Skans, O N (2020), ”En arbetsmarknad för ett starkare Sverige”, i Eklund, K (red), *Idéer för ett starkare Sverige*, Omstartskommissionen, Ekerlids förlag, Stockholm.