

# Försvarsnedläggningar efter det kalla krigets slut

## Ekonomiska effekter för de drabbade anställda

Matz Dahlberg

Linna Martén

Björn Öckert



# Försvarsnedläggningar efter det kalla krigets slut<sup>a</sup>

Ekonomiska effekter för de drabbade anställda

av

Matz Dahlberg<sup>b</sup>, Linna Martén<sup>c</sup> och Björn Öckert<sup>d</sup>

2020-02-03

## Sammanfattning

Denna rapport studerar hur försvarsnedläggningarna efter det kalla krigets slut påverkade de anställdas inkomster och arbetslöshet. Vi finner att de fick lägre arbetsinkomster på lång sikt och att de oftare drabbades av arbetslöshet. Däremot påverkades inte deras disponibla inkomster i någon större utsträckning, vilket kan förklaras av att socialförsäkringssystemet kompenserar för de negativa arbetsmarknadseffekterna. Resultaten visar också att den ökade arbetslösheten framförallt drabbade personer med sämre kognitiva och framförallt sociala förmågor.

---

<sup>a</sup> Vi vill tacka Håkan Selin för hjälpsamma kommentarer på denna rapport. Vi vill också tacka Karin Edmark, Marcus Eliasson, Peter Fredriksson, Erik Lindqvist, Eva Mörk, Erik Snowberg och deltagare på ett flertal seminarier för värdefulla kommentarer på den engelska uppsats som ligger till grund för denna rapport.

<sup>b</sup> matz.dahlberg@ibf.uu.se, Uppsala universitet och IFAU.

<sup>c</sup> linna.marten@nek.uu.se, Uppsala universitet och SOFI.

<sup>d</sup> bjorn.ockert@ifau.uu.se, Uppsala universitet och IFAU.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Nedläggning av militära anläggningar.....	4
3	Data och metod.....	7
3.1	Datakällor .....	7
3.2	Behandlings- och kontrollgrupper .....	8
3.3	Beskrivande statistik.....	11
4	Hur drabbades de anställda av nedläggningarna?.....	15
4.1	Genomsnittseffekter.....	15
4.2	Vilken betydelse har kognitiva och sociala förmågor?.....	18
4.3	Varför är kognitiva och sociala förmågor viktiga?.....	20
4.4	Var jobbar de militäranställda tio år efter försvarsnedläggningarna?.....	20
5	Slutsatser.....	21
	Referenser .....	23

# 1 Inledning

I kölvattnet av det kalla krigets slut och det förändrade geopolitiska läget i världen följde en av de största omorganiseringarna av det svenska försvaret i modern tid. Då en invasion av Sverige inte längre sågs som trolig, förändrades det säkerhetspolitiska målet så att fokus skiftades från att försvara Sverige från en potentiell invasion till deltagande i internationella fredsbevarande insatser. Försvarsbudgeten minskades drastiskt, ett antal militära anläggningar lades ned och antalet militäranställda minskade med nästan 40 procent mellan 1995 och 2009 (från cirka 26 000 till cirka 16 000; se Hedin, 2011).

Den kraftiga reformeringen av det svenska försvaret efter kalla krigets slut leder till ett antal intressanta frågor. En av dessa är hur det gick för de drabbade anställda i termer av ekonomiska utfall: Hur påverkades deras framtid i termer av arbetsinkomst, arbetslöshet och disponibel inkomst? Denna fråga kommer att besvaras i denna rapport.<sup>1</sup> Vi kommer särskilt att belysa hur effekterna skiljer sig åt för personer med olika kognitiva respektive sociala förmågor. Dessutom kommer skillnader mellan personer med militära respektive civila anställningskontrakt att analyseras.

Resultaten visar att de som drabbades av försvarsnedläggningarna i genomsnitt fick lägre arbetsinkomster och oftare blev arbetslösa, medan deras disponibla inkomst inte påverkades. Det senare resultatet verkar kunna förklaras av det svenska välfärdssystemet; ersättningarna från olika delar av socialförsäkringssystemet (såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning och ersättning för förtidspension) ökade. Vi finner vidare att den ökade arbetslöshetsrisken enbart drabbade personer med låga kognitiva respektive sociala förmågor. Däremot verkar effekterna vara mycket likartade för personer med olika typer av anställningskontrakt. Då nedläggningarna av militärbaserna inte tycks var relaterade till de anställdas bakgrundsegenskaper, betraktar vi resultaten som kausala effekter av nedläggningarna.

Det finns två tidigare studier om hur det gått för försvarsanställda som påverkades av de militära nedläggningarna. Eriksson och Hallsten (2003) följer civilanställda som drabbades av nedläggningarna 1996 (både före och efter nedläggningarna). De finner en långsiktig försämring av flera hälsoindikatorer för denna grupp, framför allt för män och för olika mått på oro. Jakobsson (2010) finner att försvarsanställda i kommuner som drabbades av nedläggningarna 1999 i genomsnitt hade en starkare position på arbetsmarknaden (vad gäller bl.a. arbetsinkomst och arbetslöshet) fem år efter nedläggningarna jämfört med de icke försvarsanställda. Vårt huvudsakliga bidrag i förhållande till dessa

---

<sup>1</sup> Resultaten i denna rapport baseras på analyserna i Dahlberg, Martén och Öckert (2021).

studier är att vi försöker mäta trovärdiga orsakssamband mellan nedläggningarna och de anställdas ekonomiska utfall (kausala effekter) genom att konstruera en väldefinierad kontrollgrupp. Vi undersöker dessutom konsekvenserna av försvarsnedläggningar som skedde under flera år.<sup>2</sup>

Vår studie relaterar till en större arbetsmarknadsekonomisk forskning om vad som händer med anställda som förlorar sina jobb (se t.ex. Stern, 1972, Jacobsen m fl., 1993, Eliason och Storrie, 2006, Sullivan and von Wachter, 2009, Couch and Placzek, 2010, Schmieder m fl, 2010, Hijzen m fl, 2010, Eliason, 2011, Huttunen m fl, 2011, Brand, 2015, Black m fl., 2015). Omställningar på arbetsmarknaden, där mindre produktiva företag lämnar plats för mer produktiva företag, är en viktig del av en väl fungerande arbetsmarknad och en naturlig del av ekonomisk utveckling. Som påpekats i litteraturen finns det dock två sidor av myntet: Medan omställningarna är bra ur ett samhällligt perspektiv kan de vara förödande ur de påverkade individernas perspektiv. Resultaten i den här rapporten visar att omställningen tycks vara särskilt svår för personer med låga kognitiva eller sociala förmågor, vilket har viktiga implikationer för hur politiken ska utformas för att mildra konsekvenserna av företagsnedläggningar. Våra resultat ligger i linje med resultaten i Seim (2013) som finner att det, bland dem som varslas om uppsägning, framförallt är personer med sämre kognitiva förmågor som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska program.

## 2 Nedläggning av militära anläggningar

Efter det kalla krigets slut förändrades den svenska säkerhetspolitiken i grunden. En utländsk invasion med syfte att ockupera Sverige sågs inte längre som trolig. Fokus för de väpnade styrkorna skiftade från förmågan att stoppa en militär invasion till deltagande i internationella fredsbevarande interventioner. Denna kursförändring medförde nedskärningar i försvarsutgifterna samt nedläggning av ett antal militära enheter<sup>3</sup>. Kursförändringen lades ut i ett antal propositioner i vilka regeringen även tillkännagav vilka militära baser som skulle stängas.<sup>4</sup> Propositionerna från åren 1996, 1999 och 2004 resulterade i

---

<sup>2</sup> Det finns dessutom en litteratur som studerar hur det gått för de *regioner* som drabbades av militära nedläggningar i samband med det kalla krigets slut (på såväl svenska som internationella data; se t.ex. Hooker och Knetter, 2001, Andersson m fl., 2007, och Paloyo m fl., 2010). Denna litteratur finner små eller inte statistiskt säkerställda effekter på lokal tillväxt, sysselsättning eller migration.

<sup>3</sup> I denna rapport fokuserar vi på nedläggningar inom armén och flygvapnet.

<sup>4</sup> De huvudsakliga propositionerna under denna period var: Prop. (1991), Prop. (1995), Prop. (2004) och Prop. (2008). I vår analys använder vi nedläggningarna av militära enheter som följde av besluten 1996, 1999 och 2004. Propositionen 2008 ledde inte till några nedläggningar.

nedläggning av ett antal militära enheter. 1999 års proposition medförde en av de största omorganisationerna av Försvarsmakten i modern tid. Nedläggningarna inträffade inom 1–2 år efter att propositionerna offentliggjorts; i vissa kommuner lades alla militära enheter ned, medan endast några enheter påverkades i andra kommuner.

Innan man beslutade vilka baser som skulle stängas, fick Försvarsmakten i uppgift att utarbeta ett förslag om hur man skulle reducera personalstyrkan och minska utgifterna. Regeringen bestämde vilka faktorer som skulle beaktas. Propositionen från 1999 uppgav t.ex. att militära, ekonomiska, regionala och miljömässiga för- och nackdelar skulle utvärderas. På grund av militärstrategiska överväganden fanns det t.ex. en klar målsättning att ha militära baser spridda över landet. Det faktum att dessa överväganden skulle vägas mot kostnadseffektivitet (t.ex. nödvändiga investeringar och synergieffekter), miljöfaktorer (såsom tillgänglighet av tillstånd och träningsplatser) och regionalpolitiska överväganden, gjorde det svårt att förutse vilka enheter som skulle läggas ned. Även försvarsanläggningar där man nyligen gjort stora investeringar (t.ex. Ängelholm) eller som låg på strategiskt viktiga platser (såsom Gotland) kom att läggas ned.<sup>5</sup> Förslagen behandlades sedan i riksdagen, vilket ytterligare spädde på osäkerheten, inte minst på grund av att den sittande socialdemokratiska regeringen saknade politisk majoritet. De ursprungliga förslagen ändrades flera gånger innan riksdagen slutligen antog dem. Besluten om vilka enheter som slutligen lades ned grundades troligen på faktorer som inte var relaterade till de anställdas produktivitet. Även om propositionerna föregicks av mycket debatt och spekulation, så menar vi att det fanns en stor osäkerhet kring vilka enheter som skulle läggas ned, och att de personer som var anställda av militären två år innan propositionerna presenterades, inte kunde förutse om de skulle komma att påverkas.

Personer som arbetar inom den militära sektorn är anställda antingen på ett militärt (militäranställda) eller på ett civilt (civilanställda) kontrakt. Militäranställda består av yrkesofficerare, soldater eller marinsoldater, medan civilanställda inkluderar bl.a. mekaniker, administratörer och vårdpersonal. Ett antal relativt generösa initiativ för att främja att både civil- och militäranställd personal skulle lämna sina tjänster frivilligt, såsom förtidspension och karriärväx-

---

<sup>5</sup> Vid slutet av 1990-talet hade det nya stridsflygplanet JAS 39 Gripen precis tagits i bruk, vilket krävde förändringar inom Flygvapnet. Stora investeringar hade nyligen gjorts för att inrymma de nya flygplanen vid F10 i Ängelholm. Ändå beslutade regeringen att stänga F10 i 1999 års proposition, samtidigt som de inte lade ned det närliggande F17 trots att F17 saknade beredskap för de nya flygplanen. Efter 2004 års proposition lades P18 på Gotland ned trots att regeringen tidigare hade betonat att den militära närvaron på Gotland var nödvändig av strategiska skäl.

lingsprogram, lanserades redan i början av 1990-talet.<sup>6</sup> När neddragningen inom försvaret väl genomfördes beslutades att militäranställda inte skulle avskedas på grund av övertalighet för att förhindra en åldrande militäranställd personal. Civilanställda, däremot, kunde avskedas på grund av arbetsbrist. Militäranställda vid de enheter som lades ned erbjöds andra tjänster inom Försvarsmakten (tjänster som inte nödvändigtvis motsvarade deras kvalifikationer), och de prioriterades om de sökte lediga tjänster vid baser som inte drabbades av nedläggningarna. De sades därmed bara upp på grund av övertalighet om de tackade nej till att överföras till en annan militärbas. Dessutom erbjöds de drabbade militäranställda som hade en fullmaktsanställning ett avgångsvederlag på minst sex månader om de sade upp sig. Civilanställda som inte övergick till förtidspension eller inte gick in i ett karriärväxlingsprogram sades däremot upp på grund av övertalighet. Mellan 1999 och 2010 slutade mer än 19 700 anställda inom Försvarsmakten; av dessa var det endast 1 550 som slutade med ålderspension. Den stora majoriteten överfördes till någon form av förtidspension eller slutade på egen begäran (Hedin, 2011).

Då nedläggningarna av de militära baserna förväntades få stora negativa konsekvenser, gav nedläggningsbesluten upphov till invändningar och protester från både allmänheten och politikerna i de drabbade kommunerna. Lokalpolitiker försökte få besluten upphävd och i några av de påverkade kommunerna demonstrerade invånarna mot besluten.<sup>7</sup> Regeringen lanserade olika åtgärdsprogram i vissa kommuner efter nedläggningarna, särskilt efter 1999 och 2004 års propositioner. Så vitt vi vet finns det bara en utvärdering av programmen efter 1999 års proposition; Falkenhall (2004) finner att dessa program inte

---

<sup>6</sup> De som hade anställts på ett militärkontrakt före 1992 hade en så kallad fullmaktsanställning, vilket innebar att de hade ett starkare anställningsskydd än de som anställts senare (de kunde inte sägas upp på grund av övertalighet). Försvarsdepartementet var dessutom ovilligt att avskeda andra militäranställda på grund av övertalighet eftersom det skulle leda till uppsägning av främst yngre personer och sannolikt ett anställningsstopp. Med tanke på att medelåldern bland den militäranställda personalen redan ansågs vara för hög skulle detta förstärka problemet. Anställda kunde få förtidspension från 55/58 år med ett militärt/civilt kontrakt (se Hallberg m fl, 2015, för en studie av hälsoeffekter av denna typ av erbjudande). Anställda som sade upp sig från Försvarsmakten, och som var äldre än 35 år (med ett militärt kontrakt) eller som hade minst 15 års tjänstgöring (med ett civilt kontrakt), kunde fortsätta att få ut en del av sin lön (upp till 2 år), förutsatt att de började studera, startade eget företag eller hade en praktikplats som förväntades leda till en stabil sysselsättning. Olika typer av karriärväxlingsprogram verkar inte ha varit så framgångsrika; Blomsterberg och Kadefors (2009) hävdar att det delvis kan förklaras av att militär personal har en stark yrkesidentitet och att de därmed kan vara ovilliga att byta till ett annat yrke.

<sup>7</sup> Dessa protester fick mycket uppmärksamhet i media, se t.ex. SvD (11 november, 1999), TT (27 juni, 1999; 23 september, 1999; 30 september, 1999) och DN (1 november, 1999).



verkar ha haft någon större inverkan på den lokala arbetsmarknaden.<sup>8</sup> Det är naturligtvis svårt att bedöma vilka långsiktiga effekter dessa program hade på sysselsättningen i de drabbade kommunerna, men det är viktigt att notera att de inte var specifikt riktade mot de från försvaret nyligen uppsagda personerna. Om programmen var framgångsrika bör våra resultat underskatta den totala effekten av nedläggningarna.

### 3 Data och metod

I detta avsnitt presenteras den empiriska modell vi använt för att skatta de kausala effekterna av försvarsnedläggningarna på de drabbade individernas ekonomiska situation. Efter att först ha presenterat de data vi använder i analysen, fortsätter vi med att förklara hur vi har definierat de två grupper som vi kommer att jämföra (behandlings- och kontrollgrupperna) innan vi slutligen visar beskrivande statistik uppdelat på de två grupperna.

#### 3.1 Datakällor

Våra data baseras på LOUISE/LISA som täcker hela den svenska befolkningen i åldrarna 16–74 år under perioden 1990–2013. Datasetet innehåller årlig information om bland annat inkomst, sysselsättning och utbildning. Vidare framgår alla anställdas huvudsakliga arbetsgivare samt deras bransch och region. Vi använder denna information för att identifiera personer som är anställda inom Försvarsmakten (uppdelat på armé, marin, flygvapen, förvaltning, gemensam drift samt hemvärn). Analysen fokuserar på de individer som arbetar inom armén eller flygvapnet, eftersom de främst påverkades av nedläggningarna. Detta omfattar anställda med såväl militära som civila arbetsuppgifter. Kommuninformationen erhålls huvudsakligen genom att aggregera individuppgifter från LOUISE/LISA, med undantag från uppgifterna om politisk majoritet som härör från undersökningar genomförda av Sveriges kommuner och landsting.

Vi matchar våra data med uppgifter om personernas intellektuella och sociala förmåga från den militära mönstringen, vilka finns tillgängliga för män som mönstrade under åren 1969–2005. Fram till slutet av 1990-talet mönstrade i

---

<sup>8</sup> Programmen skulle överföra 1280 statliga jobb till kommunerna och, genom bidrag till privata företag, skapa 1000 nya jobb. Vid utvärderingen av dessa program finner Falkenhall (2004) att endast 60 procent av de statliga jobben hade överförts samtidigt som få nya jobb hade skapats. Bidragen till de privata företagen betalades endast ut i samband med en nyanställning. Fram till årsslutet 2002 finner Falkenhall (2004) att antalet nya anställningar endast uppgick till 62. De drabbade kommunerna erhöll också ett generellt regionalpolitiskt stöd; huvuddelen av detta stöd användes för att finansiera olika projekt. Falkenhall menar att det var oklart om dessa projekt skulle leda till permanenta anställningar när projekten avslutades eller när pengarna tog slut.

princip alla män det år de fyllde 18 eller 19 år. Mönstringen bestod av två dagars omfattande tester av deras fysiska och mentala kapacitet, bland annat vad gäller kognitiva och sociala förmågor. Det kognitiva testet bestod av fyra delprov som var avsedda att mäta verbal, logisk, spatial samt teknisk förmåga. Testet har stora likheter med ett vanligt intelligenstest, och har visat sig utgöra ett bra mått på generell intelligens (Carlstedt, 2000).

Under mönstringen utvärderades också männens sociala förmågor vid en intervju med en legitimerad psykolog. Intervjuerna varade i ca. 20–30 minuter och följde en förbestämd mall för vilka frågor som skulle diskuteras och hur olika svar skulle graderas. Det övergripande syftet var att bedöma hur männen kunde bidra till grupsammanhållningen i stressfyllda situationer. De personlighetsdrag som bedömdes var bland annat känslomässig stabilitet, ansvars-tagande, öppenhet för erfarenheter, initiativförmåga och uthållighet.

Vi använder summan av de fyra kognitiva delproven (mätt på en 1–9 Stanine-skala<sup>9</sup>) som vårt huvudsakliga mått på kognitiv förmåga. Psykolog-intervjun utmynnade i en övergripande bedömning av "psykologisk lämplighet för militärtjänst" (på en Stanine-skala), som vi använder som mått på social förmåga. För att underlätta tolkningen standardiserar vi variablerna för varje mönstringsår, så att de får medelvärde 0 och standardavvikelse 1 (för alla män i befolkningen).

### 3.2 Behandlings- och kontrollgrupper

För att kunna skatta de kausala effekterna av försvarsnedläggningarna på de drabbade individernas ekonomiska situation behöver vi inte bara definiera vilka som är drabbade (de som utgör behandlingsgruppen); vi måste även definiera en grupp som vi kan jämföra utvecklingen mot för att kunna säga något om hur det skulle ha gått för de drabbade individerna om det inte hade inträffat några försvarsnedläggningar (de som utgör kontrollgrupp).

Behandlingsgruppen definieras som de som var anställda inom armén eller flygvapnet i en kommun där Försvarsmakten lade ned all militär aktivitet i samband med 1996, 1999 och 2004 års propositioner. Vi väljer ut dem två år innan respektive proposition presenterades, dvs. ett år innan arbetsgrupperna för respektive proposition tillsattes (under antagande om att information om vilka enheter som skulle läggas ned inte var känd vid denna tidpunkt).

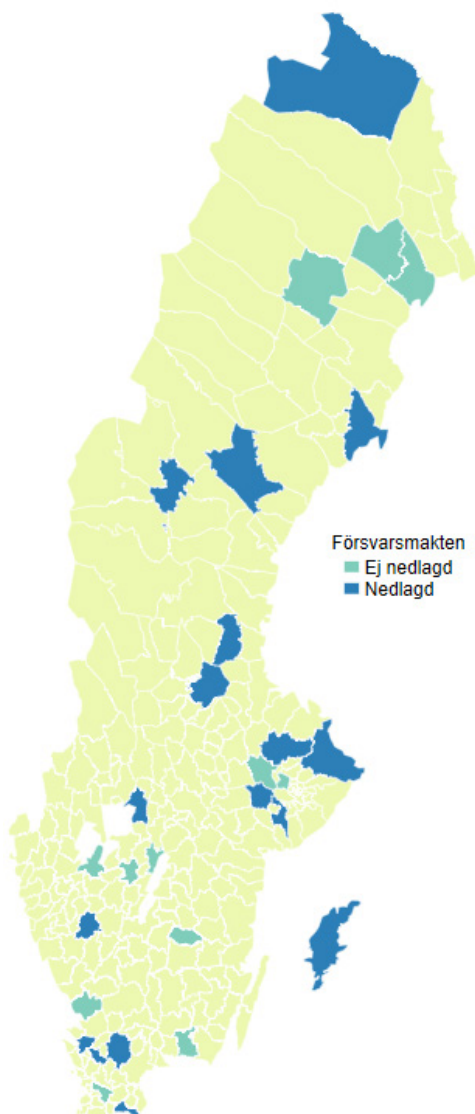
---

<sup>9</sup> Poängen i en Stanineskala (där stanine kommer från engelskans *standard nine*) har erhållits genom en transformation av de ursprungliga poängen på testet. De standardiserade poängen ger en fördelning som har medelvärdet 5, standardavvikelsen 2 och där den absoluta majoriteten av värden avrundade till heltal ligger inom intervallet 1–9.

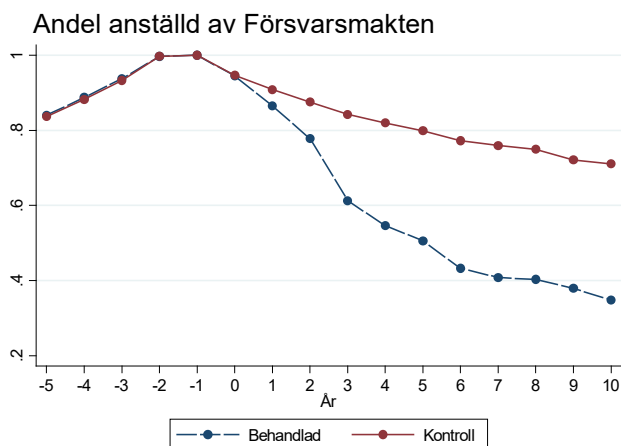
Kontrollgruppen består av de som var anställda inom armén eller flygvapnet i en kommun där Försvarsmakten *inte* lade ned all militär aktivitet i samband med 1996, 1999 och 2004 års propositioner. Även denna grupp följs från två år innan propositionerna. Figur 1 visar den geografiska placeringen av behandlings- respektive kontrollkommunerna.

Eftersom vi endast har mönstringsdata för de som mönstrade från och med 1969 begränsas urvalet till personer som var yngre än 45 år det år som respektive proposition presenterades. Vi använder dessutom bara individer som var äldre än 25 år vid propositionsåren för att öka sannolikheten att de ska vara klara med sin utbildning. Vi följer individerna i de två grupperna sex år innan respektive nio år efter att respektive proposition presenterades. Figur 2 visar andelen anställda inom Försvarsmakten inom respektive grupp under denna period (år 0 är året då arbetsgrupperna för respektive proposition tillsattes, dvs året innan propositionen presenterades).

**Figur 1** Geografisk placering av behandlings- respektive kontrollkommuner.



**Figur 2** Andelen anställda inom Försvarsmakten uppdelade på behandlings- respektive kontrollgrupp. År 0 motsvarar året då arbetsgrupperna för respektive proposition tillsattes, dvs året innan propositionen presenterades.



### 3.3 Beskrivande statistik

För att utvecklingen i kontrollgruppen ska motsvara den utveckling som den drabbade gruppen skulle ha haft i frånvaro av nedläggningarna, krävs att behandlings- och kontrollgrupperna är så lika varandra som möjligt. För att undersöka om så är fallet studerar vi först om de i genomsnitt har samma personliga egenskaper som vi kan observera i våra data (om man är anställd på ett civilt eller ett militärt kontrakt, ålder, kön, födelseland, utbildningsnivå, om man är gift, om man har barn under 18 år, arbetsinkomster, antal dagar man har varit arbetslös, disponibel inkomst, inkomster från olika socialförsäkringar samt kognitiva och sociala förmågor). Alla egenskaper mäts det år då urvalet görs (året innan de särskilda utredningsgrupperna började sitt arbete samt två år innan propositionerna presenterades). Av Tabell 1 framgår att det inte finns några statistiskt säkerställda skillnader i personernas egenskaper mellan grupperna (p-värdet för test av skillnaderna mellan grupperna för respektive variabel framgår av sista kolumnen).

**Tabell 1** Beskrivande statistik för behandlings- och kontrollgrupp, individnivå

Egenskap	Behandlingsgrupp		Kontrollgrupp		p-värde
	Genom- snitt	Standard- avvikelse	Genom- snitt	Standard- avvikelse	
Civilanställd	0,268	0,443	0,294	0,456	0,568
Flygvapnet	0,413	0,492	0,306	0,461	0,593
Kvinna	0,006	0,076	0,004	0,065	0,636
Ålder	32,118	5,235	32,132	5,270	0,948
Immigrant	0,023	0,150	0,021	0,142	0,453
Utbildning	4,660	1,784	4,746	1,671	0,647
Gift	0,365	0,481	0,371	0,483	0,835
Barn under 18 år	0,464	0,499	0,480	0,50	0,486
Löneinkomst (tkr)	2 966,801	1 085,716	3 001,179	1 073,306	0,788
Arbetslös dagar	7,238	44,12	6,286	40,699	0,638
Arbetslös	0,037	0,189	0,034	0,182	0,747
Disponibel ink. (tkr)	2 048,084	760,546	2 010,573	747,756	0,766
Transfereringar (tkr)	93,014	247,714	86,944	231,972	0,518
Kognitiv förmåga	0,642	0,791	0,610	0,780	0,435
Social förmåga	0,850	0,845	0,861	0,817	0,839
Observationer	2 909		7 643		

*Not:* Tabellen visar beskrivande statistik för behandlings- respektive kontrollgruppen. Sista kolumnen visar p-värdet från ett t-test av skillnaderna mellan grupperna.

Eftersom personerna i de två grupperna finns i olika kommuner, skulle de kunna ha olika lätt att hitta ett jobb utanför Försvarsmakten. Även ur denna aspekt vill vi att de två grupperna ska vara lika. Därför undersöker vi om de verkar bo i samma typ av kommuner (vad gäller andel kvinnor, genomsnittsålder, andel invandrare, utbildningsnivå, andel med barn under 18 år, genomsnittlig arbetsinkomst respektive inkomster från socialförsäkringssystemet, andelen sysselsatta, befolkningsstorlek, antal anställda inom Försvarsmakten, samt andel med vänsterstyre i kommunfullmäktige). Även i dessa aspekter verkar kontroll- och jämförelsegrupperna vara jämförbara (se Tabell 2; variablerna är mätta två år före propositionerna).

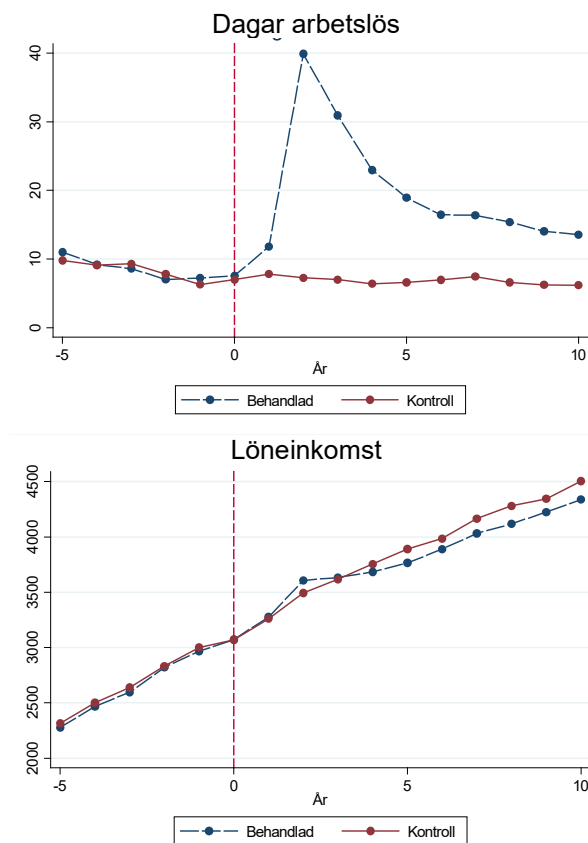
**Tabell 2** Beskrivande statistik för behandlings- och kontrollgrupp, Kommunivå

Egenskap	Behandlingsgrupp		Kontrollgrupp		p-värde
	Genom- snitt	Standard- avvikelse	Genom- snitt	Standard- avvikelse	
Kvinna	0,493	0,010	0,490	0,008	0,210
Ålder	40,903	2,265	41,035	2,441	0,852
Immigrant	0,110	0,057	0,105	0,056	0,750
Utbildning	2,957	0,383	3,099	0,434	0,256
Gift	0,446	0,04	0,460	0,035	0,212
Barn under 18 år	0,398	0,03	0,394	0,040	0,734
Löneinkomst (tkr)	1 460,810	153,299	1 494,596	146,150	0,443
Disponibel ink. (tkr)	1 460,617	191,688	1 495,248	202,750	0,558
Transfereringar (tkr)	330,811	49,483	321,445	51,399	0,534
Anställda	0,659	0,024	0,658	0,035	0,899
Befolkningsmängd	36 531,059	28 431,111	27 520,972	20 476,623	0,194
Försvarmakten	700,118	387,427	916,972	501,897	0,122
Vänstermajoritet	0,636	0,505	0,708	0,464	0,681
Observationer	17		36		

*Not:* Tabellen visar beskrivande statistik för behandlings- respektive kontrollgruppen. Sista kolumnen visar p-värdet från ett t-test av skillnaderna mellan grupperna.

Ett annat sätt att undersöka jämförbarheten mellan behandlings- och kontrollgruppen är att studera utvecklingen av utfallsvariablerna före reformen. Figur 3 visar att både arbetsinkomst och antal dagar i arbetslöshet hade en mycket likartad utveckling för de två grupperna innan arbetet med propositionerna påbörjades.

**Figur 3** Jämförelse mellan behandlings- och kontrollgrupp i termer av arbetslöshet (övre figuren) och löneinkomst (i 100-tal kronor; undre figuren).



Sammantaget visar analyserna i Tabell 1 och 2 samt i Figur 3 att varken egenskaperna eller utvecklingen före reformen skiljer sig nämnvärt mellan behandlings- och kontrollgruppen. Det tyder på att utvecklingen i kontrollgruppen efter reformen kan användas för att mäta den alternativa utveckling som behandlingsgruppen skulle ha haft i frånvaro av regementsnedläggningarna. För att mäta effekten av nedläggningarna kommer vi därför att studera skillnaden i utvecklingen av olika utfall före respektive efter reformen mellan behandlings- och kontrollgruppen, s.k. skillnad-i-skillnader (difference-in-differences). Under antagandet att behandlings- och kontrollgruppen skulle ha utvecklats likartat i frånvaro av nedläggningarna, kan skillnaden mellan de två grupperna tolkas som den kausala effekten av nedläggningarna. I våra statistiska analyser kontrollerar vi dessutom för de egenskaper som presenteras i tabellerna 1 och 2 (jämför med ekvation (1) i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021).



## 4 Hur drabbades de anställda av nedläggningarna?

I detta avsnitt redovisar vi de genomsnittliga effekterna för alla anställda som drabbades av försvarsnedläggningarna (avsnitt 4.1), hur effekterna skiljer sig mellan personer med olika kognitiva respektive sociala förmågor (avsnitt 4.2), olika tänkbara förklaringar till resultaten (avsnitt 4.3) samt en beskrivning av vilka yrken som de militäranställda jobbar tio år efter nedläggningarna (avsnitt 4.4).<sup>10</sup>

### 4.1 Genomsnittseffekter

Vi studerar effekterna av försvarsnedläggningar på de drabbade anställdas arbetsinkomst, antal dagar i arbetslöshet under året, disponibel inkomst samt transfereringar från socialförsäkringssystemet. De genomsnittliga effekterna presenteras i Figur 4. Där framgår att trenderna före reformen är mycket lika för de två behandlings- och kontrollgruppen; inte för något av utfallen är skillnaden mellan grupperna före reformen statistiskt säkerställd. Det stödjer antagandet om att utvecklingen i kontrollgruppen motsvarar det utfall som behandlingsgruppen skulle ha haft i frånvaro av nedläggningarna.

För arbetsinkomster finns det inte någon omedelbart negativ effekt för de som drabbades av försvarsnedläggningarna; under det första året efter att respektive proposition presenterades (år 2 i figuren) finns det till och med tecken på en positiv effekt. Frånvaron av en omedelbar negativ effekt beror antagligen på att nedläggningarna skedde stegvis och på att de militäranställda som självmant sade upp sig kunde få ett avgångsvederlag under sex månader (vilket räknas som arbetsinkomst). För de efterföljande åren ser vi en i huvudsak nedåtgående trend, med negativa effekter som är på gränsen till statistiskt säkerställda under de fyra sista åren efter reformen. Resultaten för de fyra sista åren visar att de som drabbades av nedläggningarna tjänade ca 10 000–15 000 kronor mindre per år jämfört med de som inte drabbades av nedläggningarna; detta motsvarar ca. 5 procent av arbetsinkomsterna innan nedläggningarna, vilket inte är en försumbar ekonomisk effekt.<sup>11</sup>

---

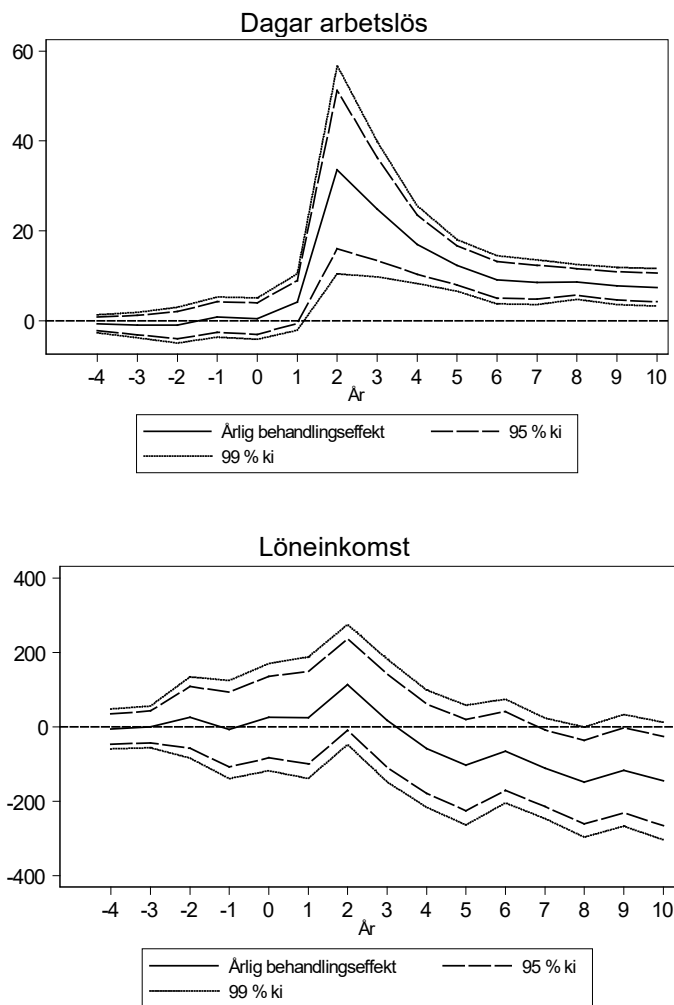
<sup>10</sup> I denna rapport presenterar vi huvudsakligen resultaten grafiskt; de fullständiga regressions-skattningarna återfinns i Appendix-tabellerna i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021. Där återfinns dessutom flera alternativa skattningar, t.ex. resultat när vi skattar standardfelen på olika sätt.

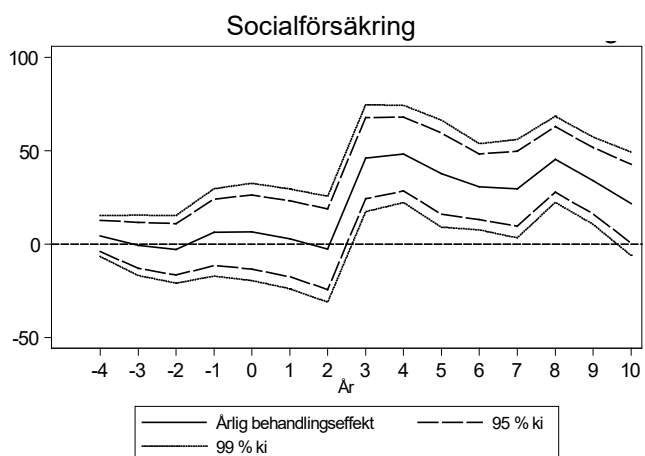
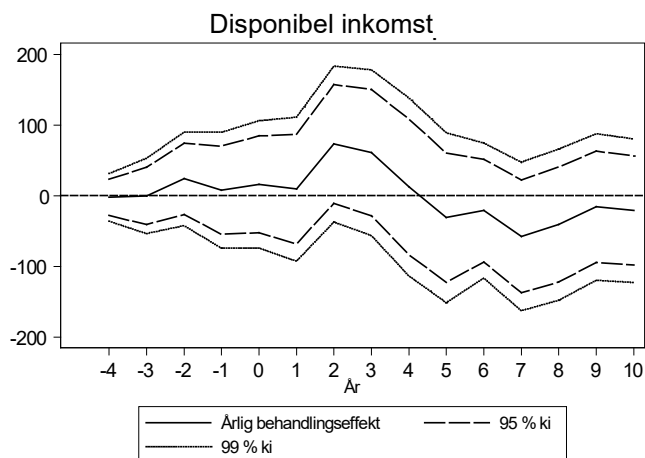
<sup>11</sup> Detta kan jämföras med resultaten i Eliason och Storrie (2006). De finner att de som förlorar jobbet på grund av företagsnedläggningar i Sverige har ca 6 700 kronor lägre årsinkomst ca 10 år efter nedläggningarna. Detta motsvarar 7-8 procent av årsinkomsten innan nedläggningarna skedde.

När det gäller risken att drabbas av arbetslöshet är bilden tydlig, med en ihållande (och statistiskt säkerställd) effekt redan från första året efter att propositionerna presenterades (år 2 i figuren). Nedläggningarna medförde att de drabbade anställda var arbetslösa i genomsnitt 34 dagar längre än de i kontrollgruppen; under de fem sista åren var motsvarande siffra 7–9 dagar per år. Den ökade arbetslöshetsrisken speglar resultaten för arbetsinkomster under de sista åren, vilket tyder på att nedgången i arbetsinkomster åtminstone delvis kan förklaras av ökad arbetslöshet.

Med tanke på resultaten för arbetsinkomster och arbetslöshet skulle vi förvänta oss en negativ effekt på disponibel inkomst, men så är inte fallet. Det förklaras antagligen av det sociala skyddsnetet som aktiveras vid ökad arbetslöshet och minskade arbetsinkomster. Denna tolkning ligger i linje med de effekter vi finner för inkomster från socialförsäkringar (som t.ex. arbetslöshetskassa, sjukpenning och förtidspension); skattningarna är statistiskt säkerställda från år 3 och framåt och visar att nedläggningarna medförde att de drabbade anställda i genomsnitt fick ca 3 000–4 000 kronor per år från socialförsäkringssystemet. Att det inte finns någon effekt för år 2 kan bero på att personerna inte kunde få någon ersättning från arbetslöshetskassan under de sex månader som de erhöll avgångsvederlag.

**Figur 4** Effekter på arbetslöshet, löneinkomst, disponibel inkomst samt inkomst från socialförsäkringssystemet.





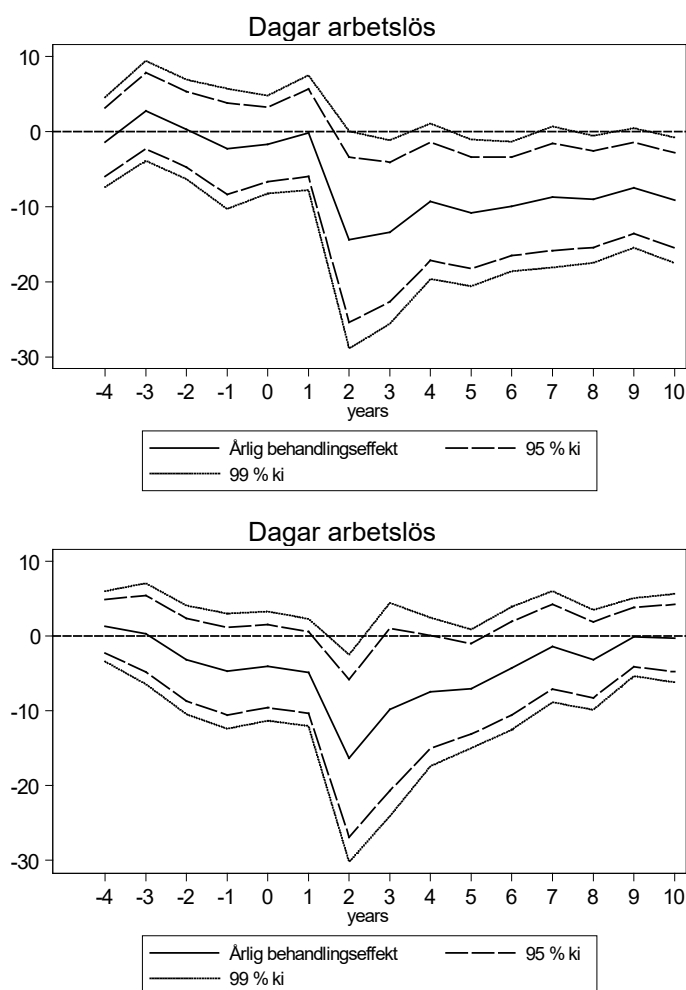
När vi delar upp analyserna på typ av anställningskontrakt (militärt eller civilt) finner vi att effekterna på de ekonomiska utfallen är relativt likartade. Dock verkar minskningen av arbetsinkomst vara koncentrerade till de med militärt kontrakt (se resultaten i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021).

## 4.2 Vilken betydelse har kognitiva och sociala förmågor?

Tidigare forskning har visat att personer med sämre kognitiva och sociala förmågor oftare drabbas av arbetslöshet (se t.ex. Lindqvist och Vestman, 2011, Öckert, 2011 och Seim, 2013). Däremot är det mindre känt hur personers förmågor samvarierar med arbetslöshetstidens längd. Då vi genomför separata analyser för personer med högre/lägre kognitiv respektive social förmåga ser vi

relativt små skillnader. Det finns dock ett viktigt undantag; de som drabbades av nedläggningarna och som hade sämre kognitiva och (fram för allt) sociala förmågor var arbetslösa längre än de med bättre förmågor; se Figur 5 (figuren visar resultaten för de med högre värde än medianvärdet relativt de med lägre värden än medianvärdet; den övre figuren visar resultaten för sociala förmågor och den undre figuren resultaten för kognitiva förmågor). Den genomsnittliga effekten av nedläggningarna på arbetslöshet i Figur 4 verkar i huvudsak bero på förhöjd arbetslöshetsrisk för personer med låga sociala egenskaper (se de fullständiga resultaten i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021).

**Figur 5** Effekter på arbetslöshet: social förmåga (övre figuren) och kognitiv förmåga (nedre figuren).



### **4.3 Varför är kognitiva och sociala förmågor viktiga?**

De ekonomiska konsekvenserna av att förlora jobbet som militärt anställd beror huvudsakligen på personernas kognitiva och framförallt sociala förmågor. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till detta resultat.

Flera studier har visat att kognitiva och sociala förmågor värdesätts på arbetsmarknaden och att personer med goda förmågor möter en hög efterfrågan inom alla branscher. De med bättre kognitiva och sociala förmågor kan därmed ha haft lättare att hitta ett nytt jobb efter nedläggningarna.

En annan förklaring till att personer med goda kognitiva och sociala förmågor klarade nedläggningarna bättre än andra, kan vara att de är mer geografiskt rörliga än andra. Personer som är beredda att flytta för att hitta ett nytt jobb tillbringar troligen kortare tid i arbetslöshet. Vi undersöker därför hur personernas förmågor påverkar sannolikheten att bo i en annan kommun nio år efter nedläggningarna, samt om detta samband ser annorlunda ut för de som drabbades av nedläggningarna. Vi finner att personer med bättre kognitiva och sociala förmågor har högre rörlighet i allmänhet, men att rörligheten inte verkar ha förstärkts ytterligare för personer med goda förmågor som drabbades av nedläggningarna (se resultaten i Tabell A.16 i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021).

En tredje förklaring kan vara selektionen bland de personer som blev kvar i den militära sektorn; om de med bättre kognitiva och sociala förmågor hade större chans att hitta ett nytt jobb inom Försvarsmakten kan de därmed ha undvikit perioder av arbetslöshet. Vi undersöker därför hur personernas förmågor påverkade sannolikheten att vara anställd av Försvarsmakten nio år efter nedläggningarna. Resultaten visar att bland de som drabbades av nedläggningarna var chansen att få en ny anställning inom Försvarsmakten större för personer med bättre kognitiva och sociala förmågor (se resultaten i Tabell 3 i Dahlberg, Martén och Öckert, 2021). Det skulle delvis kunna förklara den lägre arbetslösheten efter nedläggningarna för de med bättre kognitiva och sociala förmågor.

### **4.4 Var jobbar de militäranställda tio år efter försvarsnedläggningarna?**

För att bättre förstå de långsiktiga effekterna av försvarsnedläggningarna på de drabbades arbetsinkomst undersöker vi i vilka branscher de arbetar ett decennium senare. Tabell 3 visar de tio vanligaste branscherna inom vilka personerna i behandlings- och kontrollgruppen arbetar tio år efter nedläggningarna. Vi kan dra två huvudsakliga slutsatser. För det första är andelen som arbetar kvar inom Försvarsmakten betydligt lägre för de som drabbades av nedläggningarna än

för personerna i kontrollgruppen; endast 35 procent av behandlingsgruppen återfinns inom den militära sektorn tio år senare, medan motsvarande siffra för kontrollgruppen är 71 procent. För det andra arbetar en ganska stor andel av de som drabbades av nedläggningarna (omkring 17 procent) inom utbildningsväsendet (med majoriteten av dessa på en postgymnasial nivå) tio år senare. Möjligen kan det allmänt lägre löneläget inom utbildningssektorn delvis förklara varför de negativa effekterna på de drabbades arbetsinkomster lever kvar även på lång sikt.

**Tabell 3** Branschtillhörighet tio år senare: topp 10

	Behandlingsgrupp	Kontrollgrupp
Slutenvård	1,05	0,52
Konsult, teknisk eller dator	5,46	2,41
Uthyrning och förvaltning av fastighet	0,94	0,48
Organisationskonsult	1,36	0,84
Offentlig förvaltning och administration	3,57	1,01
Försvarsmakten	34,80	71,09
Polisverksamhet	1,75	0,68
Grundskoleutbildning	2,03	0,84
Gymnasieutbildning	3,53	1,22
Eftergymnasial utbildning	11,47	4,66

## 5 Slutsatser

I denna rapport har vi studerat hur försvarsnedläggningarna efter det kalla krigets slut (vilka inträffade efter politiska beslut 1996, 1999 och 2004) påverkade de drabbade militäranställdas inkomster och arbetslöshet under en uppföljningsperiod av nio år efter nedläggningarna (där vi jämför med de militäranställda som inte drabbades av nedläggningarna). Efter att ha visat att den drabbade gruppen (behandlingsgruppen) och den icke drabbade gruppen (kontrollgruppen) inte skiljer sig märkbart före nedläggningarna, erhåller vi två huvudsakliga resultat.

För det första finner vi att de drabbade erhöll lägre årliga arbetsinkomster på lång sikt och att de också var arbetslösa i större utsträckning. Däremot finner vi inga statistiskt säkerställda effekter på deras disponibla inkomster, vilket verkar förklaras av att olika delar av det socialförsäkringssystemet kompenserar för de negativa arbetsmarknadseffekterna.

För det andra finner vi att den ökade arbetslösheten är koncentrerad till de drabbade militäranställda med lägst kognitiva och sociala förmågor (lägre än medianvärdet); framförallt är det personer med låga sociala förmågor som drabbas hårdast av nedläggningarna.

Varför är goda kognitiva och sociala förmågor viktiga för personer som förlorar jobbet? En förklaring kan helt enkelt vara att de sociala egenskaper som mäts (såsom känslomässig stabilitet, ansvarstagande, öppenhet för erfarenheter, initiativtagande och uthållighet) är betydelsefulla på arbetsmarknaden och därmed möter en stor efterfrågan. Det gör att omställningen till ett nytt jobb blir enklare för de med goda kognitiva och sociala förmågor. En annan förklaring till att personer med goda förmågor som drabbades av försvarsnedläggningarna inte blev arbetslösa i samma utsträckning som personer med sämre förmågor – vilket vi också finner stöd för i analysen – kan vara att de i större utsträckning hittade andra jobb inom Försvarsmakten efter nedläggningarna. Vi finner också att många av de som drabbades hittade jobb inom utbildningsväsendet.

Trots att tidigare studier har funnit relativt små effekter av försvarsnedläggningar på den lokala arbetsmarknaden visar vår studie att det finns långsiktiga effekter på de drabbades arbetsinkomster och arbetslöshet. De negativa konsekvenserna av att förlora jobbet är särskilt stora för personer med sämre kognitiva och sociala förmågor. Om man vill minska de individuella och samhällsekonomiska kostnaderna vid stora neddragningar av privat eller offentlig verksamhet kan det därmed finnas skäl att särskilt försöka rikta arbetsmarknadspolitiska insatser mot denna grupp.



## Referenser

- Andersson, L., Lundberg, J., och Sjöström, M. (2007). Regional effects of military base closures: the case of Sweden. *Defence and Peace Economics*, 18(1):97–97.
- Black, S. E., Devereux, P. J., och Salvanes, K. G. (2015). Losing heart? The effect of job displacement on health. *ILR Review*, 68(4):833–861.
- Blomsterberg, M. och Kadefors, R. (2009). Utvärdering av karriärväxlingsprojektet. Slutrapport, Department of Work Science, Göteborgs universitet.
- Böheim, R. och Taylor, M. (2002). The search for success: Do the unemployed find stable employment? *Labour Economics*, 19(6):717–35.
- Brand, J. E. (2015). The far-reaching impact of job loss and unemployment. *Annual Review of Sociology*, 41:359–375.
- Couch, K. och Placzek, D. (2010). Earnings losses of displaced workers revisited. *American Economic Review*, 100(1):572–589.
- Dahlberg, Martén och Öckert (2021). ”Who recovers from a job loss? The importance of cognitive and non-cognitive skills”, Working Paper 2021:2, IFAU, Uppsala.
- DN (1 nov, 1999) (1999). Nedläggningsbeslut står fast. *Dagens Nyheter*.
- Eliason, M. (2011). Income after job loss: The role of the family and the welfare state. *Applied Economics*, 43:603–618.
- Eliason, M. och Storrie, D. (2006). Lasting or latent scars? Swedish evidence on the long-term effects of job displacement. *Journal of Labor Economics*, 24(4):831–856.
- Eriksson, M. och Hallsten, L. (2003). Tre år efter avvecklingen: arbete, hälsa och hälsoutveckling för uppsagd civilanställd personal inom försvaret. *Arbete och Hälsa*, Arbetslivsinstitutet, 2003(09).
- Falkenhall, B. (2004). Omställningsarbete efter försvarsnedläggningar. Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Hallberg, D., Johansson, P. och Josephson, M. (2015). Is an early retirement offer good for your health? Quasi-experimental evidence from the army. *Journal of Health Economics*, 44:274-285.

- Hedin, O. (2011). Försvarets förutsättningar - en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, 2011(2).
- Hijzen, A., Upward, R., och Wright, P. (2010). The income losses of displaced workers. *Journal of Human Resources*, 45(1):243–269.
- Hooker, M. och Knetter, M. (2001). Measuring the economic effects of military base closures. *Economic Inquiry*, 39(4):583–598.
- Huttunen, K., Moen, J., och Salvanes, K. G. (2011). How destructive is creative destruction? Effects of job loss on job mobility, withdrawal and income. *Journal of the European Economic Association*, 9(5):840–870.
- Jacobsen, L., LaLonde, R., och Sullivan, D. (1993). Earning losses of displaced workers. *American Economic Review*, 83(4):685–709.
- Jakobsson, M. (2010). Militär avveckling. Problem eller möjlighet? Licentiatavhandling, Department of Social and Economic Geography, Uppsala Universitet.
- Lindqvist, E. och Vestman, R. (2011). The labor market returns to cognitive and noncognitive ability: Evidence from the Swedish enlistment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(1):101–28.
- Paloyo, A., Vance, C., och Vorell, M. (2010). The regional economic effects of military base realignments and closures in Germany. *Defence and Peace Economics*, 21(5–6):567–579.
- Prop. (1991). Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93. Nummer 1991/92:102. Försvarsdepartementet, Stockholm.
- Prop. (1995). Totalförsvaret i förnyelse. Nummer 1995/96:12. Försvarsdepartementet, Stockholm.
- Prop. (1999). Det nya försvaret. Nummer 1999/00:30. Försvarsdepartementet, Stockholm.
- Prop. (2004). Vårt framtida försvar. Nummer 2004/05:5. Försvarsdepartementet, Stockholm.
- Prop. (2008). Ett användbart försvar. Nummer 2008/09:140. Försvarsdepartementet, Stockholm.

- Schmieder, J., von Wachter, T., och Bender, S. (2010). The long-term impact of job displacement in Germany during the 1982 recession on earnings, income and employment. IAB Discussion Paper 2010:1.
- Schwerdt, G. (2011). Labor turnover before plant closure: Leaving the sinking ship vs. Captain throwing ballast overboard. *Labour Economics*, 18:93–101.
- Seim, D. (2013). Job displacement and labor market outcomes by skill level. Publicerad i Seim, David, *Essays on Public, Political and Labor Economics*, Doktorsavhandling, Stockholms Universitet.
- Stern, J. (1972). Consequences of plant closure. *Journal of Human Resources*, 7(1):3–25.
- Sullivan, D. och von Wachter, T. (2009). Job displacement and mortality: An analysis using administrative data. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(3):1265–1306.
- SvD (11 nov, 1999) (1999). Var tredje militär ska bort. *Svenska Dagbladet*.
- TT (27 juni, 1999) (1999). Dalkarlar på marsch mot Stockholm. *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT (23 september, 1999) (1999). Försvarsnedläggningarna spär på utflyttningen. *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- TT (30 september, 1999) (1999). 5000 demonstrerade mot nedläggning av regemente i Kiruna. *Tidningarnas Telegrambyrå*.
- von Wachter, T. (2010). Summary of the literature on job displacement in the US and EU: What we know and what we would like to know. In *Wage Structures, Employment Adjustments and Globalization: Evidence from Linked and Firm-level Panel Data*. Applied Econometrics Association Series, Palgrave Macmillan.
- Warf, B. (1997). The geopolitics/geoeconomics of military base closures in the USA. *Political Geography*, 16(7):541–563.
- Öckert, B. (2011). Comment on Christopher Pissarides: Regular education as a tool of countercyclical employment policy. *Nordic Economic Policy Review*, pages 233–39.