

Dnr Af-2018/00402934

Datum: 2018-10-29

Avsändarens referens:

Fi2018/02864/S1

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Remissyttrande: Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete (SOU 2018:66)**

### **Sammanfattning**

Arbetsförmedlingen ser fördelar men också risker med förslaget om ett permanent stödsystem för korttidsarbete eftersom det inrymmer målkonflikter som inte självklart är acceptabla. De fördelar om konkurrensneutralitet och möjligheter för företagen att behålla arbetskraft vid tillfälliga efterfrågesvackor, som förslaget syftar till, måste vägas mot risken för en minskad strukturomvandling och därmed minskad rörlighet på arbetsmarknaden som följer av ett system med sysselsättningsbevarande stödåtgärder. Detta riskerar att stärka ställningen för arbetsmarknadens ”insiders” som har ett arbete och försvåra jobbmöjligheterna för arbetsmarknadens ”outsiders” som saknar arbete och utgör myndighetens primära målgrupp.

Vidare menar myndigheten att stödsystemets utformning saknar tydliga kriterier för när stöd ska utgå och att utredningen bör överväga att förlänga karenstiden innan företag har möjlighet att söka nytt stöd. Arbetsförmedlingen anser också att en betydande brist i utredningen är avsaknaden av realistiska kostnadsberäkningar av förslaget och efterlyser att förslaget utvärderas som en ”pilotstudie” innan det kan genomföras i sin helhet.

Arbetsförmedlingen

BESÖKSADRESS: Hälsingegatan 38

POSTADRESS: Arbetsförmedlingen

113 99 Stockholm

Tel: 0771-600000 | Fax: 08-508 801 99

E-post: [arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se](mailto:arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se)  
[arbetsformedlingen.se](http://arbetsformedlingen.se)

Arbetsförmedlingen ser sig heller inte ha någon omedelbar roll som potentiell utbildningsanordnare av de validerings- och utbildningsinsatser för personer som deltar i korttidsarbete. Det finns en tydlig rågång mellan att kompetensutveckla personer med anställning och myndighetens kärnuppdrag att rusta arbetssökande personer för att öka deras jobbmöjligheter.

## **Arbetsförmedlingens synpunkter mer i detalj**

### ***Strukturomvandlingen***

När det gäller förslaget utformning menar Arbetsförmedlingen att det inrymmer risker för betydande målkonflikter som inte självklart är acceptabla. Förslaget med ett permanent stödsystem avser dels att skapa konkurrensneutralitet gentemot viktiga konkurrentländer och därmed öka möjligheten till att investeringsbeslut på marginalen förläggs till svenska driftsenheter, dels att för enskilda företag som deltar i korttidsarbetet minska rekryteringsproblemen när efterfrågan sedan vänder upp. Myndigheten ser uppenbara fördelar med att införa ett sådant system men menar att det samtidigt riskerar att motverka strukturomvandlingen. Även om utredningens direktiv säger att förslaget inte ska motverka strukturomvandlingen är just syftet med förslaget att hålla kvar arbetskraft i företagen och därmed påverkas strukturomvandlingen och rörligheten på arbetsmarknaden. I förlängningen påverkas sannolikt även arbetsmarknadens funktionssätt genom de inlåsnings som permanenta stödsystem med sysselsättningsbevarande åtgärder medför. Utifrån Arbetsförmedlingens verksamhetsperspektiv riskerar dessutom ett permanent stödsystem att stärka ställningen för arbetsmarknadens "insiders" som har ett arbete, på bekostnad av arbetsmarknadens "outsiders" som i betydande grad utgör myndighetens primära målgrupp, särskilt för personer som saknar arbete och står långt ifrån arbetsmarknaden. Åtgärder som minskar rörligheten på arbetsmarknaden har särskilt negativ påverkan på möjligheterna för "outsiders" att få ett arbete.

### ***Otydliga villkor för aktivering av systemet och för kort karenstid***

Arbetsförmedlingen menar också att den föreslagna utformningen av stödsystemet har vissa brister. En svaghet är framför allt att villkoren för när stöd ska utgå inte bygger på några tydliga stringenta kriterier: "För att berättiga till statligt stöd ska de

ekonomiska problemen bedömas vara övergående men *tillräckligt allvarliga* för att motivera korttidsarbete med statligt stöd.” (s 71). Dessutom ska ”orsakerna till de ekonomiska svårigheterna ... vara *oförutsedda och oundvikliga*.” (s 75).

Myndigheten menar att sådana allmänt hållna villkor för stöd ger ett stort utrymme för godtycke och svåra gränsdragningsproblem. Denna otydlighet blir samtidigt något av en paradox eftersom utredningen påpekar att en risk med systemet är att företag överutnyttjar stödet eller använder det för andra syften än de avsedda och konstaterar därför att det är viktigt med tydliga villkor för stödet (s 92). Möjligen är det underförstått i utredningen att det i samband med införandet av systemet ska utvecklas en villkorspraxis för vad som ska gälla när stöd ska utgå. Men Arbetsförmedlingen menar att detta är en riskabel strategi och efterlyser mer preciserade krav för när stödet kan aktiveras till företagen (se nedan).

En annan brist är att den föreslagna karenstiden om 24 månader innan ett nytt stöd kan sökas möjligen är något för kort. Arbetsförmedlingen har i andra remissvar framfört att en viktig princip för effektiva subventioner till företag är att de är riktade och av tillfällig natur. I detta fall kan karenstidens varaktighet mildra de negativa konsekvenserna som ett permanent stödsystem potentiellt kan medföra. Ju längre karenstiden är, i desto större utsträckning får ett nytt stöd karaktären av en tillfällig subvention. Arbetsförmedlingen menar därför att karenstiden bör övervägas att i stället utsträckas till 36 månader.

### ***Osäkra kostnadsberäkningar***

Vidare anser Arbetsförmedlingen att en betydande brist med förslaget är de osäkra kostnadsberäkningarna. Som utredningen konstaterar är kostnadsberäkningar svåra - för att inte säga omöjliga - att göra eftersom det mot bakgrund av den korta utredningstid som har stått till förfogande inte har varit möjligt att presentera något empiriskt underlag för beräkningarna. Den årliga kostnaden bedöms likväl bli 300-600 miljoner (s 90). Denna bedömning bygger dock på några hypotetiska exempel som närmast är kvalificerade gissningar. De verkliga kostnaderna skulle därför kunna bli avsevärt mycket högre än så samtidigt som det inte är utrett hur förslaget ska finansieras. Den oklara kostnadsbilden av förslaget och hur det ska finansieras är utredningens svagaste punkt. Om förslaget ändå skulle vinna gehör i riksdagen för att genomföras samtidigt som det inte finns en någorlunda realistisk kostnadsbild av

förslaget kan det få dyrbara konsekvenser för samhället. För att minska en sådan risk menar Arbetsförmedlingen att det därför finns skäl för att i någon form försöka utvärdera förslaget. Utredningen föreslår också att det i samband med ikraftträdandet – 1 januari 2020 - fastställs en tidpunkt för att utvärdera att stödet får den tillämpning och de effekter som eftersträvas (s 83). Det ligger då nära till hands att i samband med detta även åstadkomma förutsättningar för att göra en någorlunda realistisk kostnadsberäkning av förslaget.

Utredningen preciserar inte närmare hur utvärderingen av förslaget ska implementeras. Arbetsförmedlingen vill här lyfta fram vikten av att förutsättningarna för att utvärdera förslaget handlar om att bestämma under vilka former som förslaget i praktiken ska implementeras och att det här finns åtminstone två valmöjligheter. Myndigheten menar att om beslut fattas om att förslaget ska genomföras är det bästa alternativet att detta först sker i form av en ”pilotstudie”. Det innebär att under en period omfattar förslaget bara vissa branscher av industrin medan resterande branscher inte omfattas. Fördelarna med detta alternativ är flera: En fördel är att det ger möjlighet, som ovan påpekas, att närmare precisera en praxis för vilka villkor som ska gälla för när stöd ska utgå. En annan fördel är att det kan ge en uppfattning om hur stort nyttjandegraden av stödet till korttidsarbete kan förväntas bli och därmed en beräkningsgrund för hur stora kostnaderna blir för stödet. En tredje fördel är att utvärderingen skulle kunna ge utrymme för eventuella finjusteringar av mindre önskvärda delar av förslaget som på förhand inte kan förutses. En ytterligare fördel är att den ger förutsättningar för en effektutvärdering av stödet genom att det är möjligt att undersöka om de branscher som omfattas av stödet har några uppenbara fördelar av det jämfört med övriga branscher.

Ett andra alternativ för utvärdering utgår i stället från beslut om att förslaget ska omfatta samtliga branscher men - som utredningen bedömer det - att utnyttjandet av stödet till korttidsarbetet kommer att ske successivt allteftersom som denna stödmöjlighet blir känd bland företagen (s 90). I likhet med det första alternativet bygger utvärderingen på att jämföra utfallen mellan de företag som har nyttjat stödet och de företag som inte har det. Detta utvärderingsalternativ är dock mer komplicerat och osäkert eftersom det på förhand inte går att bedöma hur snabbt genomslag stödsystemet får bland företagen. Den viktigaste invändningen mot detta alternativ är

att stödsystemet redan är generellt infört. Även om det skulle visa sig att stödsystemet är förenat med betydligt högre kostnader än som bedöms rimliga är det i praktiken ändå mycket svårt att dra tillbaka ett redan infört system. Flertalet företag kan redan ha hunnit anpassa sin verksamhet till det nya stödsystemet och ett sådant tillbakadragande skulle till och med kunna vara kontraproduktivt för det syfte som utredningen vill uppnå med sitt förslag.

Arbetsförmedlingen menar därför att en utvärdering av det första slaget framstår som det mest gångbara för att besvara frågor om avsedda effekter och kostnader av stödet. Det finns heller inget som egentligen talar emot att genomföra en ”pilotstudie” för att åtminstone få ett mer säkert beslutsunderlag om konsekvenserna av förslaget än vad som nu är fallet. Även om en utvärdering tar en viss tid i anspråk att genomföra är förslagets innebörd av en sådan natur att det inte finns något akut behov av att det snabbt implementeras.

### ***Förslagets direkta påverkan på Arbetsförmedlingens verksamhet***

Även om det inte diskuteras i delbetänkandet, kan förslaget i förlängningen direkt komma att påverka Arbetsförmedlingens verksamhet, eftersom den anställde som deltar i korttidsarbete förväntas använda tiden till validering av sina kvalifikationer, utbildning eller annan kompetensutveckling. Hur stor omfattning sådana utbildnings- och valideringsinsatser kommer att få är beroende av omfattningen av deltagandet i korttidsarbetet vilket är en empirisk fråga. Med detta följer likväl ökade krav på utbildningsanordnare av vilka Arbetsförmedlingen är en potentiellt viktig aktör. I detta sammanhang vill dock Arbetsförmedlingen framhålla att det här finns en tydlig rågång mellan att validera och kompetensutveckla personer med anställning och myndighetens kärnuppdrag att rusta arbetssökande personer, särskilt de som står långt ifrån arbetsmarknaden, för att öka deras jobb möjligheter. Ett eventuellt ytterligare uppdrag för myndigheten som gäller en helt ny målgrupp kommer att kräva personella och finansiella resurstillskott i en storlek som är svårt att förutse. I annat fall kommer ett sådant ytterligare uppdrag att tränga undan resurser till arbetet med inskrivna arbetssökande som är myndighetens kärnuppdrag.

### ***Oklar terminologi***

Arbetsförmedlingen vill slutligen påpeka att utredningen emellanåt har skrivningar med en oklar terminologi som kan bidra till allvarliga missuppfattningar om vad förslaget egentligen handlar om. Bland annat heter det i sammanfattningen av problembilden som sammanfattar skillnaden mellan stödet till korttidsarbete i Sverige jämfört med andra länder att: ”Den stora skillnaden handlar om att stöden i andra länder är permanenta medan det svenska stödet bara kan aktiveras vid mycket djupa ekonomiska kriser...”(s 67). En sådan formulering är missvisande eftersom diskussionen inte handlar om permanenta stöd utan om permanenta stödsystem vid korttidsarbete. Ett permanent stöd med subventioner har helt andra samhällsekonomiska implikationer än ett permanent system för stödåtgärder.

Ett annat exempel är att det kan skapa oklarheter att som utredningen gör diskutera systemet i termer av ”ett mer flexibelt stöd” och samtidigt resonera att det ”finns risker med ett mer flexibelt system för stöd till korttidsarbete.” (s 70). För det första är det olyckligt att benämna ett förslag om ett permanent stödsystem för ”ett mer flexibelt system för stöd till korttidsarbete”. För det andra är den ”flexibilitet” som åsyftas med det föreslagna systemet med korttidsarbetet att göra det mer flexibelt för företagen att anpassa arbetskraften vid efterfrågeförändringar.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Mikael Sjöberg  
generaldirektör

Johnny Zetterberg

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av Johnny Zetterberg, enheten Utvärdering. I den slutliga handläggningen av ärendet har direktören för Analysavdelningen Annika Sunden, enhetschefen Petra Nilsson och sektionschef Helena Persson deltagit.