

Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete

*Delbetänkande av Utredningen om ett mer
konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:66

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24852-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 15 februari 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels analysera om och i så fall hur systemet med statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt, dels överväga om det finns behov av att koppla ihop systemet med åtgärder för bl.a. validering, utbildning eller annan kompetensutveckling. Som särskild utredare förordnades samma dag Anders Ferbe och som huvudsekreterare Ingrid Strömberg. Den 21 februari 2018 förordnades Tomas Lindell som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 16 april 2018.

Som experter i utredningen förordnades den 22 mars 2018 Charlotta Carlberg, Näringsdepartementet, Darko Davidovic, IF Metall, Andreas Edenman Industriarbetsgivarna, Christina Hassel, Utbildningsdepartementet, Johan Höij, Finansdepartementet, Susanna Jansson, Näringsdepartementet, Mars Kinnwall, Teknikföretagen, Jesper Lundholm, Unionen, Ann-Sofie Mattsson, Arbetsmarknadsdepartementet, Erica Sjölander, Facken inom industrin, John Wahlstedt, Teknikföretagen, Anna Westlund Konjunkturinstitutet, Fredrik Vogel, Finansdepartementet samt Johnny Zetterberg, Arbetsförmedlingen.

Uppdraget ska enligt direktiven redovisas i två delar. Utredaren överlämnar här sitt delbetänkande *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

Stockholm i augusti 2018

Anders Ferbe

/Ingrid Strömberg

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1010) om stöd vid korttidsarbete	20
2 Uppdraget och dess genomförande	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Utredningens arbete	23
2.3 Utredningstiden.....	24
3 Nuvarande regler	25
3.1 Införandet av stöd vid korttidsarbete	25
3.2 Regeringen aktiverar systemet	25
3.3 Förutsättningar för stöd.....	27
3.4 Fördelning av kostnader	29
4 Bakgrund	31
4.1 Tidigare permitteringslönesystem i Sverige	31
4.2 Korttidsarbete under finanskrisen	32

5	System i andra länder	35
5.1	Inledning.....	35
5.2	Tyskland.....	35
5.3	Frankrike.....	39
5.4	Belgien.....	41
5.5	Nederländerna	43
5.6	Finland	46
5.7	Sammanfattning.....	48
6	Analys och problembild	51
6.1	Inledning.....	51
6.2	Jämförelse mellan det svenska systemet och system i några andra länder.....	52
6.3	Hur kan det svenska stödet göras mer konkurrensneutralt?	55
6.4	Stöd vid korttidsarbete – några tidigare rapporter och studier.....	58
6.5	Sammanfattning.....	66
7	Överväganden och förslag	69
7.1	Inledande överväganden.....	69
7.2	Ett nytt stöd vid korttidsarbete införs.....	71
7.3	Förutsättningar för stöd.....	73
7.4	Kortare stödperiod	76
7.5	Stöd i centrala och lokala kollektivavtal.....	77
7.6	Ansökningsförfarande.....	79
7.7	Konsekvenser av att det finns två sätt att aktivera stödet.....	81
7.8	Ikraftträdande	83

7.9	Inkomsttak	84
7.10	Om ersättningar från trygghetssystemen.....	84
7.11	Förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd	85
8	Konsekvensbeskrivning	87
8.1	Inledning.....	87
8.2	Ekonomiska konsekvenser av förslaget.....	87
8.3	Konsekvenser för företagen	93
8.4	Konsekvenser för arbetstagare.....	94
8.5	Konsekvenser för kommuner.....	94
8.6	Konsekvenser för jämställdhet.....	94
8.7	Konsekvenser för brottslighet	95
8.8	Konsekvenser för domstolarna	95
9	Författningskommentar	97
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete	97
10	Utredningens fortsatta arbete	105
	Referenser	107
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:5	109

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att utreda om och i så fall hur det svenska systemet med statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt. Motivet till uppdraget är enligt direktiven att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft och svensk industri samt värna sysselsättningen i hela landet både i hög- och lågkonjunktur.

I uppdraget ingår även att analysera behovet av validering och kompetensutveckling kopplat till ett system för stöd vid korttidsarbete. Dessa frågor kommer att behandlas i utredningens fortsatta arbete under hösten 2018.

Som riktlinjer för utredningen gäller att systemet inte ska motverka strukturuomvandling i ekonomin. Riskerna för överutnyttjande och dödviktseffekter ska vara så låga som möjligt. Förslaget ska beakta den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas roll vid reglering av anställningsvillkor samt förhållandet till arbetstidsregler och arbetsrätt. Reglerna ska vara förenliga med EU:s statsstödsregler.

Bakgrund

Det nuvarande systemet för statligt stöd vid korttidstidsarbete trädde i kraft 1 januari 2014. Syftet var att kunna stödja sysselsättningen och dämpa arbetslösheten i synnerligen djupa lågkonjunkturer. Bakgrunden var de erfarenheter som fanns från lågkonjunkturen efter finanskrisen 2008, då system för stöd vid korttidsarbete tillämpades i flera andra länder.

Stöd vid korttidsarbete, som innebär en minskning av arbetstid och löner under en avtalad period, får enligt gällande regler endast lämnas om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående. Ett ytterligare villkor är

att stödet inte ska hindra en samhällsekonomiskt önskvärd struktur- omvandling eller medföra andra nackdelar. Stödet aktiveras genom att regeringen meddelar föreskrifter för en stödperiod om tolv månader. Företagen ansöker hos Skatteverket om stöd som lämnas enligt tre fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning. Stödet har hittills inte tillämpats.

Utgångsläge och problembild

Utgångspunkten för bedömningen av det nuvarande systemets konkurrenskraft och behovet av förändringar har varit en jämförelse med system för korttidsarbete i några andra länder. Jämförelsen visar på stora skillnader när det gäller systemens utformning, flexibilitet och tillgänglighet.

Jag bedömer att den viktigaste skillnaden handlar om att stöden i andra länder är permanenta, medan det svenska stödet endast kan aktiveras vid mycket djupa ekonomiska kriser. Det är i denna skillnad som frågan om konkurrenskraften eller konkurrensneutralitet mellan systemen blir tydligast.

Från ett industri- och företagsperspektiv är stöden i länder som Tyskland, Frankrike eller Finland mer förmånliga än i Sverige, vilket ger företagen bättre omställningsförmåga i konjunktursvängningar eller vid andra händelser som tillfälligt skapar störningar i företagens ekonomi och produktion. I Sverige erbjuds ingen sådan möjlighet till flexibilitet i dag.

Målbild och förslag

Jag har haft som övergripande målbild att lägga förslag som innebär att det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete blir mer konkurrensneutralt i förhållande till viktiga konkurrentländer.

Förslaget tar sin utgångspunkt i det nuvarande systemet och innebär att ett nytt kompletterande stöd vid korttidsarbete införs. Det nya stödet ska kunna sökas av företag som på grund av tillfälliga men allvarliga ekonomiska svårigheter behöver minska arbetstid och lönekostnader i företaget. I stället för att tvingas säga upp personal kan företagen genom stödet behålla viktig arbetskraft och snabbt kunna öka produktionen när läget förbättrats igen. Härigenom kan

viktiga arbetstillfällen värnas och konkurrenskraften stärkas inom svenskt näringsliv och produktion.

I det följande presenteras förslagen i korthet.

Ett nytt stöd vid korttidsarbete

Ett nytt stöd vid korttidsarbete införs som ett komplement till det befintliga stödet. Det nya stödet ska kunna utgå under en begränsad tid till företag som på grund av tillfälliga ekonomiska svårigheter behöver införa korttidsarbete.

För det nya stödet ska samma fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning gälla som i nuvarande system. Det innebär att arbetstidsminskningen ska uppgå till 20, 40 eller 60 procent av ordinarie arbetstid och att löneminskningen för motsvarande nivåer uppgår till 12, 16 respektive 20 procent av ordinarie lön. Statens andel av kostnaderna uppgår för varje steg till en tredjedel. Någon möjlighet att göra avsteg från de fasta nivåerna finns ej.

Som förutsättningar och villkor för stöd ska gälla att de ekonomiska problemen är tillfälliga och allvarliga och att de inte kunnat förutses eller undvikas. Arbetsgivaren ska också ha uttömt andra åtgärder i företaget. Stöd ska inte kunna utgå till företag som befinner sig i ekonomiska svårigheter eller är föremål för rekonstruktion.

Kortare stödperiod

Stödperioden för det nya stödet ska begränsas till sex månader med möjlighet till förlängning i tre månader. Bakgrunden är bedömningen att stödperioden för det nya stödet bör vara betydligt kortare än för det nuvarande stödet vid djupare ekonomiska kriser. En kortare stödperiod bidrar till att minska risken för att stödet används av företag i verksamheter som har strukturella snarare än tillfälliga problem. En karenstid om 24 månader föreslås gälla för stödet.

Stöd i centrala och lokala kollektivavtal

Som huvudregel ska gälla att tillämpningen av korttidsarbete har stöd i centralt och lokalt kollektivavtal. För arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal ska kravet på skriftligt avtal med minst 70 procent av arbetstagarna på en driftenhet gälla även avseende det nya stödet. Reglerna blir därmed desamma som i nuvarande system, vilket säkerställer att arbetsmarknadens parter får ett inflytande över hur korttidsarbete tillämpas.

Ansökningsförfarande

Utgångspunkten har varit att det nya stödet ska administreras på i princip samma sätt som det nuvarande stödet vad gäller ansökning om preliminärt stöd och därefter avstämning och slutligt beslut om stöd. För det nya stödet tillkommer ett moment som innebär att en prövning ska göras av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Denna prövning föreslås utföras av Tillväxtverket medan Skatteverket ansvarar för övriga beslut och utbetalning av stöd. För att underlätta företagens kontakter med myndigheterna bör en gemensam e-tjänst eller plattform för stödet utvecklas. Bra och tydlig information om stödet och villkor och ansökningshandlingar bör göras lätt tillgängligt för företag och arbetstagare.

Kostnader och finansiering

Det nya stödet bedöms innebära ökade kostnader för staten. Kostnaderna bedöms bli lägre under de första åren och i perioder av ett gott konjunkturläge. Hanteringen av det nya stödet bedöms medföra relativt begränsade administrativa kostnader.

Ikraftträdande

Den slutliga utformningen av ett förändrat system kommer att föreslås i utredningens slutbetänkande i december 2018. Det nya stödet föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Summary

The Remit

The inquiry has been commissioned to analyse and submit proposals on how the current Swedish scheme for short-time work allowance could be made more competitive in order to strengthen the competitiveness of Sweden and Swedish industry and to preserve employment throughout the country over business cycles.

Another part of the inquiry is to analyse how measures such as validation and training could be combined with a short-time work scheme. This part will be considered in the next phase of the inquiry.

Background

A short-time work allowance system was introduced in Sweden in 2014, some years after the financial crisis in 2008. Under current law, support to short-time work can only be activated in a particularly deep recession of the economy, or if such a recession is imminent. Another requirement is that the activation of the support scheme is not considered to impede structural change in the economy. The support scheme has not yet been implemented.

The Current Situation

In order to assess the competitiveness of the Swedish scheme, a comparison has been made with short-time work schemes in some other countries in Europe, e.g. Germany, France and Belgium. The comparison shows that the support schemes in these countries are permanent schemes that are more flexible and more accessible than

the present scheme in Sweden. These differences are considered to be a disadvantage for firms operating in Sweden.

The Proposals

The overall objective of the inquiry has been to propose changes that will make the current Swedish scheme for short-time work allowance more competitive or comparable to those in other countries.

The inquiry proposes a new allowance within the current system to firms implementing short-time work due to economic reasons. To be eligible for the new support firms have to prove temporary but considerable economic difficulties due to unforeseen and unavoidable events. Firms also have to show that all other possibilities to adjust the work force have been exhausted. Another requirement for support is an agreement between the social partners on how to implement short-time work at the firm or site level.

The maximum duration for the new allowance will be a period of six months, that can be extended up to three months. The terms for working time reductions and contributions will be the same as in the present scheme.

The inquiry will present a final report in December 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete

dels att 4, 6–8, 18, 37 och 38 §§, ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 § ska lyda ”Stöd vid synnerligen djup lågkonjunktur”.

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 7 a §§, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Vid tillämpning av denna lag ska följande gälla:

1. Ordinarie arbetstid är den tid som en arbetstagare skulle ha arbetat, om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. Vid beräkning av den ordinarie arbetstiden ska det bortses från frånvaro.

2. Ordinarie lön är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. I den ordinarie lönen ingår dock inte löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden. Inte heller ingår lön till den del som den överstiger det belopp som regeringen bestämmer. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska det bortses från frånvaro. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av stödmånaden, utgör den ordinarie lönen motsvarande del.

3. *Korttidsarbete* är arbete där arbetstiden är kortare än den ordinarie arbetstiden, eller där partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal under en begränsad period *med anledning av en synnerligen djup lågkonjunktur* och lönen därför är lägre än den ordinarie lönen.

4. *Stödperiod* är den tidsperiod när stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5–8 §§.

5. *Stödmånad* är den kalendermånad som arbetsgivaren begär preliminärt stöd för.

6. *Jämförelsemånad* är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 §.

3. *Korttidsarbete* är arbete där arbetstiden är kortare än den ordinarie arbetstiden, eller där partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal under en begränsad period och lönen därför är lägre än den ordinarie lönen.

6. *Jämförelsemånad* är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § *eller, då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a §, den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då beslutet fattades.*

Stöd till en enskild arbetsgivare

5 a §

Stöd får lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande från Tillväxtverket.

Ett sådant godkännande får lämnas om

1. arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter till följd av lägre efterfrågan, störningar i leveranser eller något annat liknande förhållande,

2. de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade bort förutses eller kunnat undvikas genom omställning av produktion eller någon annan motsvarande åtgärd, och

3. arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft, såsom uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd, för att undvika att korttidsarbete behöver tillämpas.

5 b §

Ett godkännande enligt 5 a § får inte lämnas om arbetsgivaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande är

1. skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning av sådant slag som anges i 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551),

2. föremål för företagsrekonstruktion av sådant slag som anges i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, eller

3. på obestånd.

6 §

Föreskrifter enligt 5 § ska avse en tid av tolv kalendermånader.

En arbetsgivare som fått ett godkännande enligt 5 a § får ansöka om preliminärt stöd enligt 18 § för en period som inte överstiger sex på varandra följande kalendermånader.

7 §

Om förutsättningarna i 5 § andra stycket är uppfyllda får den tidsperiod som anges i 6 § förlängas en gång med tolv kalendermånader.

Föreskrifter om förlängning får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter enligt 5 § meddelades.

Om förutsättningarna i 5 § andra stycket är uppfyllda får den tidsperiod som anges i 6 § första stycket förlängas en gång med tolv kalendermånader.

7 a §

Om de ekonomiska svårigheter som avses i 5 a § andra stycket 1 förväntas kvarstå när den tidsperiod som anges i 6 § andra stycket löpt ut får den förlängas en gång med tre kalendermånader.

En ansökan om förlängning ska ha kommit in till Tillväxtverket senast fyra kalendermånader efter det att den period om sex kalendermånader som följer av 6 § andra stycket inletts. I annat fall får inte förlängning medges.

8 §

När en sådan tidsperiod som avses i 6 eller 7 § har löpt ut, får föreskrifter enligt 5 § avse en tidsperiod som infaller tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut.

När en sådan tidsperiod som avses i 6 § första stycket eller 7 § har löpt ut, får föreskrifter enligt 5 § avse en tidsperiod som infaller tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut.

När en sådan tidsperiod som avses i 6 § första stycket, 6 § andra stycket, 7 § eller 7 a § har löpt ut får ett beslut om godkännande enligt 5 a § fattas tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut.

18 §

En ansökan om preliminärt stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. I annat fall får stöd inte lämnas för stödmånaden.

Vid stöd efter godkännande enligt 5 a § ska den första stödmånaden infalla senast 45 dagar efter godkännandet. I annat fall får stöd inte lämnas.

37 §

Frågor enligt denna lag, utom frågor som avses i 5–8 §§, prövas av Skatteverket.

Frågor som avses i 5 a §, 5 b §, 6 § andra stycket, 7 a § och 8 § andra stycket, prövas av Tillväxtverket.

Tillväxtverket ska handlägga en ansökan om godkännande enligt 5 a § skyndsamt.

38 §

Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt 5–8 §§ och beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (2011:1244) får dock inte överklagas.

Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt 5 §, 6 § första stycket, 7 § och 8 § första stycket samt beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (2011:1244) får dock inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1010) om stöd vid korttidsarbete

Härigenom förskrivs i fråga om förordningen (2013:1010) om stöd vid korttidsarbete

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 a och 1 b §§, och närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ansökan om godkännande och förlängning av tidsperiod

1 a §

En ansökan om godkännande enligt 5 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska innehålla uppgifter om

- 1. den ansökande arbetsgivaren,*
- 2. orsaken till arbetsgivarens ekonomiska svårigheter,*
- 3. andelen anställda som förväntas beröras av korttidsarbete,*
- 4. när de ekonomiska svårigheterna bedöms upphöra, och*
- 5. interna åtgärder som vidtagits för att minska kostnaden för arbetskraft.*

1 b §

En ansökan om förlängning av tidsperioden enligt 7 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska innehålla uppgifter om

- 1. den ansökande arbetsgivaren,*
- 2. andelen anställda som förväntas beröras av korttidsarbete, och*

3. när de ekonomiska svårigheterna bedöms upphöra.

4 §

Det gränsbelopp som avses i 4 § 2 lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska vara 40 000 kronor.

Det gränsbelopp som avses i 4 § 2 lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska vara 44 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att analysera och lämna förslag på om och i så fall hur det svenska systemet med statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt. Som grund för detta ska enligt direktiven en kartläggning göras av liknande system i andra länder.

I uppdraget ingår även att analysera om det finns behov av att koppla ihop systemet med åtgärder som t.ex. validering, utbildning eller annan kompetensutveckling och i så fall föreslå sådana förändringar. Om det krävs förändringar i lag eller förordning för att genomföra förslagen ska utredaren lämna sådana författningsförslag. Motivet till uppdraget är enligt direktivet att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft och svensk industri samt värna sysselsättningen i hela landet både i hög- och lågkonjunktur.

Som utgångspunkter för utredningen gäller att ett system inte ska motverka strukturomvandling i ekonomin. Riskerna för överutnyttjande och dödviktseffekter ska vara så låga som möjligt. Förslaget ska beakta den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas roll vid reglering av anställningsvillkor samt förhållandet till arbetstidsregler och arbetsrätt. Reglerna ska vara förenliga med EU:s statsstödsregler.

2.2 Utredningens arbete

Jag har i enlighet med direktiven valt att i utredningens första fas inrikta arbetet på frågan om behovet att göra det svenska systemet med statligt stöd vid korttidsarbete mer konkurrenskraftigt. Behovet

av åtgärder som gäller validering, utbildning eller annan kompetensutveckling kommer i enlighet med direktivet att behandlas i utredningens fortsatta arbete under hösten 2018.

Som stöd för utredningens arbete har en expertgrupp utsetts med representanter från arbetsmarknadens parter, relevanta myndigheter samt representanter från berörda departement. Expertgruppen har haft fyra möten under våren 2018. Jag har därutöver haft samråd med representanter från centrala arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer inom ramen för en referensgrupp. Samråd har även skett med företrädare för myndigheter, departement, företag och parter. Dessutom har synpunkter inhämtats från det lokala näringslivet på ett antal orter i landet.

Samråd har i enlighet med direktiven skett med utredningen om trygghet och utveckling i anställningen vad gäller arbetstid och ledighet (dir. 2017:56). Inför höstens arbete kommer synpunkter att inhämtas från Valideringsdelegationen (dir. 2015:120) i frågor som rör validering.

2.3 Utredningstiden

Den relativt korta utredningstiden fram till delbetänkandet har krävt ett starkt fokus i arbetet. Av det skälet är analysen av andra länder begränsade till fyra länder i Europa, men i det sammanhanget ska beaktas att de valda länderna i hög grad är signifikativa för de system som finns i större delen av Europa och därmed i de för Sverige viktigaste konkurrentländerna. Trots den korta utredningstiden kan jag konstatera att det funnits en bred samsyn när det gäller problem-bilden.

För utredningsarbetets genomförande har det varit viktigt att arbetsmarknadens parter varit delaktiga i arbetet dels utifrån deras sakkunskap, dels för att ett fungerande system för korttidsarbete behöver parternas acceptans. Därmed tillgodoses direktivets riktlinje om att beakta den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas reglering av anställningsvillkor, arbetstid och arbetsrätt.

3 Nuvarande regler

3.1 Införandet av stöd vid korttidsarbete

Den nuvarande regleringen av stöd vid korttidsarbete trädde i kraft 1 januari 2014. Syftet var att kunna stödja sysselsättningen och dämpa arbetslösheten i synnerligen djupa lågkonjunkturer. Bakgrunden var de erfarenheter som fanns från lågkonjunkturen efter den s.k. finanskrisen 2008. System för korttidsarbete hade då tillämpats i flera andra länder och utvärderingar av dessa talade för att de haft positiva effekter på sysselsättningen under krisen.

Genom att Sverige efter finanskrisen haft en god ekonomisk tillväxt har reglerna för statligt stöd vid korttidsarbete hittills aldrig tillämpats.

3.2 Regeringen aktiverar systemet

Enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete får stöd endast lämnas om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående och om stödet inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturuomvandling eller medföra andra betydande samhälls-ekonomiska nackdelar (5 §). Stödet aktiveras genom att regeringen meddelar föreskrifter. Stödperioden kan som längst uppgå till två år, därefter måste minst två år förflyta innan beslut om en ny stödperiod kan fattas (6-8 §).

Syftet med dessa villkor är att begränsa de samhällsekonomiskt oönskade effekterna av stödet (prop. 2013/14:1, s. 342 ff.) I propositionen förs bl.a. resonemang om effekter på lönebildningen som kan leda till en högre jämviktsarbetslöshet, undanträngningseffekter som uppstår när arbetstillfällena bevaras i lågproduktiva företag samt

dödviktseffekter som uppstår när stöd går till företag som skulle ha valt att behålla sin personal även i avsaknad av subventioner.

Vid avgörandet av om det föreligger en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående ska regeringen enligt propositionen utgå från prognoser om konjunkturläget. Som en allmän utgångspunkt ska dessa prognoser ta sikte på en tidsperiod om ett till två år. Ett tänkbart mått på konjunkturlägets djup är enligt propositionen ett sysselsättningsgap om minus tre procent eller lägre.¹ Samtidigt framhålls att även andra mått bör kunna användas för att fastställa att det råder en synnerligen djup lågkonjunktur.

När det gäller kriteriet att stödåtgärden inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomisk önskvärd strukturomvandling eller medföra andra samhällsekonomiska nackdelar, betonar propositionen vikten av att skilja mellan lågkonjunkturer som främst är orsakade av minskad efterfrågan respektive strukturella problem. Om lågkonjunkturen orsakats av, eller samverkar med, betydande strukturella problem föreligger en större risk för undanträngningseffekter och regeringen bör då avstå från att föreskriva om en stödperiod.

Av propositionen framgår också att regeringen är medveten om att det kan vara svårt att bedöma om förutsättningarna för att regeringen ska kunna fatta beslut om stödföreskrifter är uppfyllda. Samtidigt konstaterar regeringen att det ligger i sakens natur att förutsättningarna är allmänt hållna och lämnar utrymme för en särskild bedömning av regeringen.

Enligt propositionen bör regeringen utgå från en bedömning från Konjunkturinstitutet när den avgör om förutsättningarna för att föreskriva om en stödperiod är uppfyllda. Konjunkturinstitutet bör därför bedöma om förutsättningarna för stöd är uppfyllda när Barometerindikatorn är lägre än 80.² Slutligen är det dock regeringen som självständigt har att avgöra om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Regeringen kan därför fatta beslut om stödföreskrifter även om Barometerindikatorn har ett värde som överstiger 80 och det

¹ Detta mått anger den procentuella avvikelser i sysselsättning från den potentiella sysselsättningen.

² Av 1 § punkt 14 förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet framgår också att institutet ska bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) vid bedömning av om kriterierna enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda.

krävs inte heller att Konjunkturinstitutet delar regeringens bedömning att förutsättningarna är uppfyllda för att regeringen ska kunna anta föreskrifter.

3.3 Förutsättningar för stöd

När stödet aktiveras gäller det hela landet och alla branscher. Rätten till stöd gäller arbetsgivare som är juridiska personer eller fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Lagen gäller dock inte staten, landsting, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan eller juridiska personer om dessa har ett direkt eller indirekt inflytande över, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet. Lagen gäller heller inte arbetsgivare där verksamheten i huvudsak är finansierad av allmänna medel (3 §).

3.3.1 Preliminärt stöd

Ansökan om och beviljande av stöd vid korttidsarbete sker i två faser bestående av dels preliminärt stöd, dels slutligt stöd som fastställs efter avstämning. Som allmänna förutsättningar för preliminärt stöd gäller att arbetsgivaren ska vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden³ (9 §). Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten (10 §).

För arbetstagare gäller att stöd endast får lämnas för arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden och för vilka arbetsgivaren var skyldig att betala arbetsgivaravgifter. Stöd lämnas inte för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj (11 §).

Innebörden är att stöd ska kunna lämnas för alla anställda, oavsett anställningsform och då även för arbetstagare med olika former av tidsbegränsade anställningar (prop. 2013/14:1 s. 349).

³ Den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas.

För att ge rätt till preliminärt stöd ska en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod uppgå till 20, 40 eller 60 procent av ordinarie arbetstid (12 §). Löne- minskningen ska uppgå till 12 procent av ordinarie lön om arbets- tidsminskningen är 20 procent, till 16 procent om arbetstidsminsk- ningen är 40 procent och till 20 procent om arbetstidsminskningen är 60 procent (13 §). De angivna nivåerna är fasta och kan inte ändras i centrala eller lokala avtal.

Stöd kan lämnas till såväl arbetsgivare som är bundna av kollek- tivavtal som arbetsgivare som inte har kollektivavtal. Förutsätt- ningarna för att få preliminärt stöd ser dock något annorlunda ut för de två fallen.

För att arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal ska kunna erhålla stöd för korttidsarbete krävs att arbetstagaren ska vara bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete som slutits eller god- känts av central arbetstagarorganisation. De närmare förutsättning- arna för tillämpningen av avtalet och vilka arbetstagare som berörs ska regleras i ett lokalt avtal (15 §).

För att en arbetsgivare som inte är bunden av ett kollektivavtal ska kunna erhålla stöd krävs i stället att arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Dessutom krävs det att minst 70 procent av arbets- tagarna inom en driftsenhet ska delta i korttidsarbete under en stöd- månad. Den avtalade arbetstids- och löne minskningen ska vara den- samma för alla deltagande arbetstagare.

3.3.2 Ansökan om preliminärt stöd

Ansökan om preliminärt stöd lämnas till Skatteverket som är hand- läggande myndighet (37 §). Ansökan ska ha kommit in inom två kalendermånader från utgången av en stödmånad (18 §).

Preliminärt stöd utbetalas genom en kreditering av arbetsgivarens skattekonto (32 §).

3.3.3 Slutligt stöd

En arbetsgivare som erhållit preliminärt stöd är skyldig att göra en avstämning, som innebär en jämförelse och bedömning av om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som har tillämpats överensstämmer med de angivna nivåerna i lagen och de avtal som slutits. Regler för hur denna avstämning ska göras återfinns i 19–24 §§.

En arbetsgivare är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som har betalats ut för en arbetstagare under en avtalsperiod om tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning inte motsvarar en och samma nivå som anges i 12 och 13 §§ i lagen (29 §).

Vidare gäller att en arbetsgivare är skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt och slutligt stöd om det preliminära stödet har beräknats på en större arbetstids- och löneminskning än den som faktiskt tillämpats (26 §).

En arbetsgivare kan också ha rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt och slutligt stöd, om det preliminära stödet har beräknats på en lägre arbetstids- och löneminskning än den som faktiskt tillämpats (27 §).

Arbetsgivaren är skyldig att göra en anmälan till Skatteverket om avstämning och sammanställa de belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala eller har rätt till (28–29 §§). Om en anmälan om avstämning inte ges in i rätt tid eller inte innehåller korrekta uppgifter om återbetalningsskyldighet är arbetsgivaren skyldig att återbetala allt stöd (30 §).

En arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd och lämna de uppgifter som behövs för granskningen (38 §).

3.4 Fördelning av kostnader

Vid fördelningen av kostnaderna för korttidsarbete är utgångspunkten att dessa ska delas av tre parter, arbetstagare, arbetsgivare och staten. Staten bär en tredjedel av kostnaden oavsett hur stor arbetstidsminskning som tillämpas. Arbetsgivare och arbetstagare bär dock olika stora andelar beroende på vilken nivå av arbetstidsminskning som överenskommit. Arbetstagarna bär en högre andel av kostnaden vid det första steget där arbetstiden minskas med

20 procent. Ju större arbetstidsminskning desto större andel av kostnaden bärs av arbetsgivaren. Anledningen till detta är att regeringen har velat säkerställa att arbetstagarna endast går med på att delta i korttidsarbete om det bidrar till att undvika uppsägningar.

Tabell 3.1 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat vid korttidsarbete (procent)

Nivå	Arbetstids- minskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbets- givare	Stat
1	20	12	1	7
2	40	16	11	13
3	60	20	20	20

Denna kostnadsfördelning gäller dock endast när arbetstagarens ordinarie lön inte överstiger 40 000. Är lönen högre ökar arbetsgivarens andel av kostnaderna och statens andel sjunker. Detta följer av det lönetak som fastställts i 4 § förordningen (2013:1010) om stöd vid korttidsarbete.

4 Bakgrund

4.1 Tidigare permitteringslönesystem i Sverige

Ett särskilt permitteringslönesystem inrättades 1985 som innebar att arbetsgivaren betalade full lön till den anställde vid en permittering. Arbetsgivaren kunde sedan erhålla en ekonomisk ersättning som bestod av dels en statlig permitteringslöneersättning (PLE), dels en kollektivavtalad kompletterande permitteringslöneersättning (PLE K). För att administrera ersättningarna bildade LO och SAF Institutet för utbetalning av permitteringslöneersättning (IUP).

Permitteringslöneersättningen utgick bara för permitteringar som omfattade högst 30 dagar under ett kalenderår. Den statliga ersättningen utgjordes vid införandet 1985 av ett fast belopp om 300 kronor per dag. Den kollektivavtalade delen bestod av en procentsats, 17 procent, av bruttolönen exklusive sociala avgifter. Ersättningsnivåerna kom sedan under flera år att höjas.

Den statliga delen av permitteringslöneersättningen, PLE, finansierades genom arbetsgivaravgifter. Inbetalningarna, tillsammans med egenavgiften till a-kassan, fonderades på ett särskilt konto i Riksgäldskontoret, den s.k. Arbetsmarknadsfonden.

Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet kom Arbetsmarknadsfonden att uppvisa stora underskott. Bakgrunden var den ökade belastningen på a-kasseersättningen men också ökade utgifterna för permitteringsersättningen. I den omfattande budgetsanering som genomfördes avskaffades Arbetsmarknadsfonden och den statliga permitteringslöneersättningen. I samband med detta sade arbetsmarknadens parter upp avtalet som reglerade avsättningen till den kompletterande permitteringslöneersättningen.

4.2 Korttidsarbete under finanskrisen

Efter finanskrisen och omfattande varsel inom industrin slöts avtal mellan fackliga organisationer och arbetsgivare om arbetstids- och löneminskningar, de s.k. krisavtalen.¹

Ett avtal om lokala krisöverenskommelser tecknades mellan Teknikarbetsgivarna och IF Metall den 2 mars 2009 och började gälla omedelbart. I samband med detta träffades även en överenskommelse för Sveriges textil- och modeföretag. Dessa centrala avtal utgjorde grunden för att på lokal nivå sluta överenskommelser om att minska arbetstid och lönekostnad.

Industriarbetsgivarna träffade en motsvarande permitteringsöverenskommelse med IF Metall för de fyra förbunden Industri- och KemiGruppen, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, SVE-MEK och Gruvornas Arbetsgivareförbund (GAF). Överenskommelsen gällde från och med den 3 mars 2009 till och med den 31 mars 2010. Inom Industri och Kemigruppen var glas- respektive sockerindustrin undantagna från överenskommelsen. Några liknande centrala överenskommelser träffades inte med Unionen, Ledarna eller Sveriges Ingenjörer. För tjänstemän kunde ändå krisöverenskommelser slutas lokalt med stöd av gällande kollektivavtal.

Krisavtalen innebar att de anställda i snitt gick ned 17 procent i arbetstid medan lönen minskades med omkring 12–13 procent. Lön och andra ersättningar kunde inte understiga 80 procent av ordinarie lön. Arbetstidsminskningen kunde omfatta del av dag eller del av vecka, men även hela veckor eller månader då verksamheten stängdes helt under en period. Krisavtalsperioden kunde avbrytas i förtid av arbetsgivaren. Lokal överenskommelse kunde träffas om utbildning eller andra kompetenshöjande aktiviteter. Träffades inte sådan överenskommelse var arbetstagaren arbetsbefriad.

De krisavtal som IF Metall träffade i mars 2009 med både Teknikarbetsgivarna och andra arbetsgivarförbund inom industrin gällde som längst till och med 31 mars 2010. Förlängningar skedde sedan under ordinarie avtalsförhandlingar fram till den 31 oktober 2010. Efter den 31 mars 2010 utnyttjades denna möjlighet i mycket begränsad omfattning.

¹ Redogörelsen i detta avsnitt bygger på uppgifter i rapporten *Korttidsarbete – Systemen i viktiga konkurrensländer*.

Någon samlad utvärdering av krisavtalen har inte gjorts. Däremot har vissa fackförbund och arbetsgivarorganisationer gjort utvärderingar inom sina områden. Enligt en utvärdering gjord av Teknikföretagen slöts lokala krisavtal i nästan 700 teknikföretag, motsvarande 22 procent av de drygt 3 000 företagen som omfattades av utvärderingen. Användandet var betydligt mer omfattande inom stora teknikföretag med minst 250 anställda där andelen uppgick till 32 procent.

En uppskattning från IF Metall visar att det på närmare var tredje arbetsplats inom förbundet tecknades krisavtal. Inom stålindustrin var det närmare varannan arbetsplats. Bland teknikföretag hade 30 procent tecknat krisavtal. Sveriges Ingenjörer uppgav att krisavtal användes vid 16 procent av företagen där fackförbundet har medlemmar. Krisavtal har alltså varit vanligare på arbetarsidan än på tjänstemannansidan.

5 System i andra länder

5.1 Inledning

System för stöd till företag vid tillämpning av korttidsarbete finns i flertalet EU-länder och även i flera länder inom OECD, t.ex. USA, Kanada och Japan. Under finanskrisen användes åtgärden i 22 EU-länder. Flera länder hade etablerade system som kunde användas, men där temporära förändringar gjordes i systemen för att motverka effekterna av den djupa lågkonjunkturen. I andra länder fanns inte system etablerade utan åtgärder infördes temporärt under krisen (Hijzen och Venn, 2011).

I detta kapitel redovisas huvuddragen i nuvarande system i några länder som kan bedömas ha betydelse för svensk industri och konkurrenskraft, nämligen Tyskland, Frankrike, Belgien, Nederländerna och Finland. En kort återblick görs också till åtgärder under finanskrisåren.¹

Redogörelsen behandlar inte förekomsten av kompetensutvecklingsinsatser kopplade till korttidsarbete, även om flera länder har sådana, då dessa frågor kommer att behandlas senare i utredningens arbete.

5.2 Tyskland

I Tyskland har system för stöd vid korttidsarbete, *Kurzarbeitergeld*, funnits ända sedan 1920-talet, även om stödets utformning successivt har anpassats till olika förhållanden och behov. För närvarande kan stöd utgå för tre olika förhållanden eller orsaker:

- korttidsarbete av ekonomiska skäl (*Kurzarbeitergeld*)

¹ Underlag för kapitlet är bl.a. rapporter från OECD och Eurofound, rapporten *Korttidsarbete – system i andra länder* samt uppgifter från enskilda länder.

- säsonsrelaterat korttidsarbete (*Saison- Kurzarbeitergeld*)
- korttidsarbete vid omstruktureringar (*Transferkurzarbeitergeld*)

Stödet har som övergripande syfte att bevara arbetstillfällena och undvika uppsägningar vid arbetsbrist. Stödet regleras i den tyska socialförsäkringslagstiftningen och administreras av den federala arbetsmarknadsmyndigheten med lokala kontor (*Bundesagentur für Arbeit*, www.arbeitsagentur.de).

De tre stödformerna har övergripande samma syfte och likartad utformning men skiljer sig åt som framgår vad gäller orsaken till korttidsarbete. Det säsonsrelaterade stödet utgår vid särskilt svåra väderförhållanden, avser främst byggsektorn och liknande företag och utgår under en begränsad tid under året. Den tredje stödformen avser stöd vid omställnings- eller omstruktureringar i företag, t.ex. vid en övergång till annan anställning för en arbetstare.

Samtliga tre varianter finns tillgängliga permanent. Högst är användningen av det säsonsrelaterade stödet medan omställningsstödet har lägst användning.

I det följande redogörs närmare för den första stödformen, *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker.

Villkor för stöd

Kurzarbeitergeld av ekonomiska orsaker kan sökas av företag som av ekonomiska orsaker behöver minska arbetstid och löner i företaget. Som godtagbara ekonomiska skäl räknas generella ekonomiska förändringar eller externa produktionsstörningar. Exempel är konjunkturbetonade förändringar i efterfrågan, begränsningar eller restriktioner i tillträde till andra marknader, olika typer av förändringar i produktionsinriktningen eller produktionsproblem som följd av störningar i leveranser av insatsvaror.

För att berättiga till stöd ska arbetstidsminskningen vara *tillfällig*, med vilket avses att företaget ska kunna visa att de ekonomiska problemen är övergående och att man planerar att återgå till full sysselsättning i företaget. Åtgärden ska också bedömas vara *oundviklig*, med vilket avses att andra alternativ uttömts internt i företaget, t.ex. tömning av tidsbanker.

Behovet av arbetstidsförkortning i företaget måste vara betydande och omfatta ett tillräckligt stort antal anställda. En regel finns därför om att minst en tredjedel av de anställda ska ha erfarit en minskning av arbetstid och löner om minst 10 procent. Det finns dock ingen övre gräns för hur mycket arbetstiden får minska.

För arbetstagarna gäller vissa kvalifikationskrav som gäller anställningstid, kopplat till inbetalda socialavgifter, motsvarande kvalificeringskrav för arbetslöshetsersättning.

Slutligen gäller att en skriftlig överenskommelse ska ha slutits på arbetsplatsen mellan arbetsgivare och arbetstagare, vanligen representerade genom företagsrådet (*Betriebsrat*).

Ansökan om stöd

Stödet aktiveras genom att ett företag sluter en överenskommelse om korttidsarbete med arbetstagarna på arbetsplatsen. Företaget ansöker därefter om stöd hos den lokala arbetsförmedlingen. Som stöd för ansökningsprocessen finns tydlig information till både arbetsgivare och arbetstagare om stödet (villkor, ersättningsnivåer m.m.) på myndighetens hemsida liksom ansökningsformulär.

En ansökan ska lämnas in senast tre månader efter att korttidsarbete införts på arbetsplatsen. Ansökan handläggs av den lokala arbetsförmedlingen, som bedömer om kriterierna för stödet är uppfyllda. I handläggningen av ansökan kan myndigheten bestämma vilka dokument som företaget ska lämna in för att visa behovet av arbetstidsminskning, t.ex. rapporter och uppgifter om försäljning, orderingång, kapacitetsutnyttjande och lager.²

Beviljat stöd utbetalas till företaget.

Ersättningsnivåer och stödperiod

Ersättningsnivåerna i systemet är desamma som i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen uppgår till 67 procent av förlorad nettoinkomst för arbetstagare med minst ett barn och till 60 procent för övriga arbetstagare. Ett inkomsttak finns för stödet och uppgår till 6 500 euro (bruttolön). Ersättningen utbetalas till arbetsgivaren som i sin tur betalar ut lön samt ersättningen från staten till de berörda

² Enligt uppgift från arbets- och socialministeriet i Tyskland.

arbetstagarna. Maximal stödperiod är 12 månader och den kan inte förlängas.

Finansiering och kostnader

Kurzarbeitergeld är ett permanent arbetsmarknadspolitiskt instrument i Tyskland och finansieras liksom andra liknande åtgärder av sociala avgifter (arbetsgivaravgifter). Vid tillämpning av stödet betalar arbetsgivaren en lägre arbetsgivaravgift.

Totala kostnaderna för stödet varierar framför allt med konjunkturläget. Det säsongsrelaterade stödet varierar också under året med en högre belastning under vintermånaderna. Den totala kostnaden för stöden uppgick år 2017 till drygt 550 miljoner euro varav cirka 90 miljoner euro avsåg *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker. År 2009 under finanskrisen uppgick totala kostnader till över 4 miljarder euro, varav det konjunkturrella stödet utgjorde merparten.

Anpassningar av stödet under finanskrisen

Användningen av korttidsarbete och *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker ökade kraftigt i samband med finanskrisen. År 2009 fick nära 56 000 företag stöd, varav drygt 49 000 företag eller cirka 2,4 procent avsåg *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker. Motsvarande siffror för de anställda i företagen var totalt cirka 1 144 000 personer, varav 1 080 000 personer eller 3,9 procent avsåg *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker. Redan 2010 minskade antalet företag med stöd till cirka 49 000 företag, medan antalet anställda med korttidsarbete dramatiskt minskat till drygt 500 000 personer, varav cirka 429 000 personer eller 1,53 procent avsåg *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker. Enligt preliminära uppgifter för 2017 uppgick årsgenomsnittet till knappt 14 000 företag, varav drygt 2 000 företag (0,09 procent) avsåg *Kurzarbeitergeld* av ekonomiska orsaker.³

Merparten av företagen som tillämpade korttidsarbete med stöd under finanskrisåren fanns inom teknikbranschen, omfattande elektronik-, maskin- och fordonsindustri. I flera steg genomfördes anpassningar av systemet för att möta den djupa lågkonjunkturer. Genom lagändringar infördes nya regler som möjliggjorde att fler

³ Enligt uppgifter från arbets- och socialministeriet i Tyskland.

företag och anställda kunde omfattas av stödet. Vidare sänktes kraven för att få stöd, stödperioderna förlängdes och ansökningsförfarandet förenklades. Arbetsgivare fick även lägre arbetsgivaravgifter under krisåren. Stöd till kompetensutvecklingsinsatser utvecklades också.

5.3 Frankrike

Frankrike hade tidigare flera former av stöd eller ersättning för korttidsarbete, *Chômage partielle*, ett resultat av en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter och staten år 1968. Systemet har därefter förändrats och anpassats till flera olika situationer, vilket till slut resulterade i ett relativt komplext system med flera parallella stödformer.

Sedan 2013 har systemet reformerats. De olika stödformerna har förts samman till ett enhetligt stöd, kallad *Activité Partielle*. Syftet har varit att förenkla för företagen och göra system enklare, attraktiva och mer fördelaktigt för arbetstagarna. Stödet regleras i den franska arbetsmarknadslagstiftningen (*Code du Travail*) och sorterar under arbetsmarknadsdepartementet (<http://travail-emploi.gouv.fr/activite-partielle>).

Villkor för stöd

Företaget kan åberopa behov av temporärt stöd av något av följande skäl: ekonomisk konjunktur, svårigheter som gäller leveranser av råvaror eller energi, en katastrof eller dåligt väder av exceptionell art, omvandling, omstrukturering eller modernisering av företaget eller andra omständigheter av exceptionell karaktär.

Ansökan om stöd

Innan företaget ansöker om stöd ska lokala parter ha konsulterats (om företaget har fler än 50 anställda). Företaget lämnar ansökan om stöd till det lokala statliga servicekontoret. Ansökan ska innehålla företagets motiv för korttidsarbete, avsedd period och antalet anställda som omfattats av åtgärden.

När ansökan godkänts ska företaget lämna ytterligare uppgifter om vilka personer som berörs av åtgärden till en särskild statlig service- och utbetalningsfunktion som utbetalar stödet till företagets bankkonto.

Sedan 2014 görs ansökan direkt på nätet, där också utförlig information finns för såväl arbetsgivare som arbetstagare samt en beräkningsmodell (<https://activitepartielle.emploi.gouv.fr>). En viktig del i reformen var att ansökan ska hanteras snabbt, närmare bestämt inom 15 dagar. Om företaget då inte fått annat besked innebär det att ansökan godkänts.

Ersättningsnivåer och stödperiod

Företaget får en ersättning månatligen med fasta belopp per timma: 7,74 euro för företag med 1–250 anställda och 7,23 euro för företag med mer än 250 anställda. Företaget betalar i sin tur lön och ersättning till arbetstagaren, som ska motsvara 70 procent av bruttolönen.

Ett tak finns för hur många timmar som kan ersättas av det statliga stödet. Generellt gäller en gräns på 1 000 timmar per arbetstagare och år. Men om skälen för arbetstidsförkortningen är modernisering av företaget (lokaler och byggnader) ligger gränsen vid 100 timmar per arbetstagare och år. Ett beviljande om stöd gäller för sex månader. Förlängning kan medges under vissa villkor eller särskilda åtaganden, t.ex. utbildningsinsatser.

Ersättningen för korttidsarbete finansieras och utbetalas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Anpassningar av stödet under finanskrisen

Under lågkonjunkturer efter finanskrisen gjordes flera förändringar i det dåvarande franska systemet för korttidsarbete i syfte att göra stödet mer förmånligt genom höjda ersättningsnivåer, utökade stödperioder och lättnader i kriterier för att få stöd. Särskilda justeringar eller insatser riktade till t.ex. bilindustrin genomfördes också under dessa år.

5.4 Belgien

Belgien har ett system, *Chômage Temporaire* (ung. tillfällig arbetslöshet) som i mycket liknar det i Frankrike och som funnits sedan 1940-talet. Systemet omfattar flera varianter av stöd beroende på orsaken till företagets behov att minska arbetstiden och med specifika regler och kriterier.

Stödet regleras inom ramen för arbetsmarknadslagstiftningen och hanteras på samma sätt av arbetsmarknadsmyndigheten (ONEM) och dess lokala kontor (Office national de l'emploi, ONEM, www.onem.be).

Villkor för stöd

Temporärt stöd för korthetsarbete kan erhållas av flera skäl, bl.a. ekonomiska skäl, force majeure, väderhändelser, tekniska störningar, strejker, m.m. För varje variant av stödet finns särskilda regler och kriterier.

Kriterier för stöd till korttidsarbete av ekonomiska skäl kan erhållas vid tillfälliga nedgångar i orderingång, produktion eller omsättning. Stödet får dock inte lämnas vid förhållande som gäller förändringar, reparationer eller underhåll eller problem i organisation eller ledning i företaget. Företaget behöver kunna påvisa att de ekonomiska problemen i företaget är tillfälliga, om mer omfattande eller strukturella problem finns får stödet inte användas.

Stöd till korttidsarbete av ekonomiska skäl får endast omfatta produktionspersonal (*ouvriers*) och inte tjänstemän, eftersom dessa anses ha bättre anställningstrygghet generellt. I övrigt finns inga särskilda kvalifikationskrav reglerade.

Ansökan om stöd

Företaget ska inför planerat korttidsarbete först underrätta de anställda. Kommunikation ska också ske med företagsrådet eller fackliga företrädare på arbetsplatsen.

En ansökan ska därefter göras till arbetsmarknadsmyndigheten (ONEM) med uppgifter om hur många och vilka som ska omfattas av åtgärden, antal dagar samt vilka ekonomiska skäl som företaget

har för åtgärden. Ansökan görs via nätet, där tydliga anvisningar och ansökningsformulär finns. Uppföljning görs månatligen genom att företaget rapporterar till ONEM.

Ersättningsnivåer och stödperiod

Ersättning utbetalas via arbetslöshetsförsäkringssystemet och utgår per icke-arbetad dag. Ersättningen motsvarande 75 procent av förlorad inkomst. Utöver den statliga ersättningen kan arbetsgivare eller särskilda sektorsvisa fonder kompensera arbetstagarna för förlorad inkomst under korttidsarbete.

Stödperioden beror av hur stor arbetstidsminskningen är. Om arbetstiden minskas med 100 procent (*suspension total*) begränsas stödperioden till fyra veckor. Om arbetstiden uppgår till mindre än 3 dagar per vecka är stödperioden tre månader och om arbetstiden uppgår till mer än 3 dagar per vecka är stödperioden tolv månader. Förlängningar och avsteg från reglerna kan dock medges efter rekommendation från ett partsammansatt organ (*Commission paritaire*).

Anpassningar av stödet under finanskrisen

Under krisåren beslutades om förändringar i stödsystemet (lagändringar) innebärande ökade ersättningsnivåer, från 70 till 75 procent av förlorad inkomst och ändrad taknivå för ersättningen, från 1 900 till 2 200 euro per månad. En utökning skedde även av ersättningen till att omfatta inhyrd personal samt även tjänstemän under denna period.

Kompetensutveckling

Kraven i systemet att anställda som omfattas av korttidsarbete ska stå till förfogande för arbetsgivaren har tidigare inneburit att möjligheterna till utbildning eller kompetensutveckling varit begränsade. Under finanskrisåren stärktes dock, incitamenten för utbildningsinsatser. Särskilda åtgärder genomfördes också inom regioner eller inom sektorer under krisåren.

5.5 Nederländerna

Ett system för stöd vid korttidsarbete, *Werktijdverkortung*, har funnits i Nederländerna sedan 1946. Systemet är avsett för särskilda eller exceptionella händelser utanför normal affärsrisk, där företaget inte längre kan erbjuda full arbetstid. Som exempel på sådana händelser nämns natur- eller väderhändelser, bränder, översvämningar eller utbrott av fågelinfluensa.

Basen i systemet är konsultationer mellan arbetsmarknadens parter och staten. Regleringen av stödet sker i lag men är relativt begränsad. Administrationen av stödet är delegerad till *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering, UWV*, som är den myndighet som hanterar arbetslöshetsförsäkringen under social- och arbetsmarknadsministeriet (www.uwv.nl).

Under lågkonjunkturen efter finanskrisen infördes särskilda och tidsbegränsade stöd till korttidsarbete. I ett första skede kompletterades det ordinarie systemet med tilläggs-kriterier som möjliggjorde stöd även vid ekonomisk konjunkturnedgång. I ett andra skede (april 2009–juli 2011) utformades ett nytt tidsbegränsat system kallat *Deeltijd WW*, som beskrivs närmare nedan (Eurofound 2010).

Villkor för stöd

Reglerna för nuvarande och stadigvarande system, *Werktijdverkortung*, anger två villkor som måste uppfyllas: att företaget i fråga har drabbats av en oförutsedd händelse utöver det normala (normal affärsrisk) och att arbetstidsminskningen bedöms uppgå till minst 20 procent under en period av 2 till 24 veckor. Uppfylls dessa villkor får arbetsgivaren ett tillstånd för att tillämpa korttidsarbete med statlig ersättning under en period av 6 veckor. Om situationen då inte har förbättrats kan företaget ansöka om en förlängning. Stöd medges inte för tillfälligt anställda.

I de båda tillfälliga systemen efter finanskrisen gällde följande villkor och regler. I det första systemet, *WW med tillägg*, gällde ett kriterium om minst 30 procent i minskad omsättning för att berättiga företaget till stöd. I det andra och nya systemet, *Deeltijd WW*, ersattes omsättningskriteriet med andra mekanismer. Ett centralt krav eller kriterium var nu att det fanns en överenskommelse mellan arbetsgivare och fackliga organisationer i företaget. Ett annat krav

var att företagen erbjöd kompetensutveckling till de arbetstagare som omfattades av korttidsarbete.

I stället för ekonomiska kriterier infördes två olika sanktioner i systemet. Den ena sanktionen innebar att företag blev återbetalningsskyldiga om de tidigare än beräknat återtog personal i produktion som omfattats av korttidsarbete. Den andra sanktionen innebar en återbetalningsskyldighet om företaget sade upp personal under eller strax efter en period av korttidsarbete. Syftet med sanktionerna var att förhindra ett överutnyttjande av stödet samt att säkerställa att stödet skulle nå just de företag som behövde tillfälligt stöd men som var långsiktigt lönsamma.

I samtliga system gällde att anställda måste ha varit anställda en viss tid (minst 26 av 36 veckor) innan korttidsarbete införs, vilket motsvarade kraven i arbetslöshetsförsäkringen. Även deltidarbete var stödberättigande.

Ansökan om stöd

Ansökan om stöd sker i två steg. Företaget ansöker först om ett tillstånd för att tillämpa korttidsarbete (jfr ovan) hos social- och arbetsmarknadsdepartementet (www.szw.nl/werktijdsverkortung). Som framgick ovan gäller tillståndet i 6 veckor. I nästa steg ansöker företaget om arbetslöshetsersättning för den personal som berörs hos ansvarig myndighet, UWV. Informationsmaterial och färdiga ansökningsblanketter finns enkelt tillgängliga på nätet. Myndigheten betalar sedan ut ersättningen till arbetsgivaren, som betalar ut lön och ersättningen till arbetstagaren.

För de tillfälliga stöden efter finanskrisen gällde följande. Efter att avtal ingåtts om korttidsarbete skulle arbetsgivaren lämna en ansökan om stöd fyra veckor före genomförandet. Parter utsåg också vilka som skulle tas ut i korttidsarbete. (Om parterna inte kom överens kunde arbetsgivaren ansöka om medling hos regeringen.). Ansökan handlades av UWV som utbetalade stödet till arbetstagaren.

Ersättningsnivåer och stödperiod

Ersättningsnivåerna i systemet är densamma som i den ordinarie arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen uppgår till 75 procent under de första två månaderna och därefter 70 procent upp till ett tak på 185,46 euro per dag (2010). Ersättningen utbetalas till företaget som i sin tur betalar ut lön och ersättning till de anställda, alternativt direkt till den anställde. (Vid den högsta tillåtna minskningen av arbetstiden, 50 procent, och den lägre ersättningsnivån om 70 procent, fick de anställda en inkomst motsvarande 85 procent av ordinarie lön.)

När det gäller stödperioder för företagen gäller i det permanenta systemet en kort stödperiod, i första hand 6 veckor men med möjlighet till förlängning och orsakerna till störningen består.

För de tillfälliga stöden under krisåren fanns en miniminivå för stödet satt till 26 veckor. Maximal stödperiod berodde på hur många anställda som omfattades av åtgärden enligt principen att ju fler som omfattades av korttidsarbete och fick ersättning, desto kortare tidsperiod. Tre fasta nivåer, 39, 52 och 65 veckor tillämpades. Skälet för denna begränsning var delvis budgetmässiga, men också antagandet att företagen i första hand behövde skydda ett begränsat antal personer.

På total nivå löpte WW med tillägg under perioden december 2008 till april 2009. Programmet *Deeltijd WW* introducerades i april 2009, avbröts efter några månader när medlen förbrukats, återinfördes igen i juli 2009 med nya regler och ny budgetram och var tänkt att avslutas i december 2009. Därefter skedde två förlängningar fram till att programmet avslutades i juli 2011.

Ersättningen vid korttidsarbete utgörs i praktiken av arbetslöshetsersättningen.

Anpassningar av stödet under finanskrisen

Som ovan beskrivits ovan kompletterades och infördes nya tillfälliga stödssystem för korttidsarbete under finanskrisåren. Enligt tidigare uppgifter omfattades 7 800 företag och 76 000 anställda av korttidsarbete under perioden april 2009 till december 2010. Merparten av de anställda fanns inom teknikbranschen.

5.6 Finland

Finland har regler för permittering som innebär att utförandet av arbete och utbetalning av lön tillfälligt avbryts medan anställningsförhållandet i övrigt består. Under permitteringen har den anställde möjlighet att söka annat arbete eller anmäla sig som arbetssökande och erhålla arbetslöshetsunderstöd.

Permittering och dithörande frågor kring ersättning m.m. ingår i arbets- och näringsministeriets ansvarsområde och hanteras inom regionala arbets- och näringsbyråer och andra instanser inom arbetsmarknadsområdet.⁴

Grunder för permittering och villkor för stöd

Arbetsgivaren får enligt arbetsavtalslagen permittera en arbetstagare om arbetsgivaren har ekonomisk eller produktionsmässig grund för uppsägning eller om arbetsgivarens förutsättningar för att erbjuda arbete har minskat tillfälligt och annat arbete inte kan erbjudas i stället (Arbetsavtalslag 26.1.2001/55, www.finlex.fi). Vid tillfällig arbetsbrist ska permitteringsperioden bedömas uppgå till högst 90 dagar. I lagen regleras också skyldighet att lämna information om permitteringen, bestämmelser om återupptagande av arbetet efter permittering samt uppsägning.

Något offentligt stöd utgår inte till arbetsgivaren vid permittering. Denne avlastas dock lönekostnader för icke arbetad tid. I stället gäller att arbetstagaren kan ansöka om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. För att arbetstagaren ska vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen måste arbetstiden minskas med minst 25 procent. Någon övre gräns för arbetstidsminskningen finns inte reglerad.

Arbetstagaren kan under permitteringen söka annat arbete eller ansöka om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (arbetslöshetsförmån). För att ha rätt till ersättning måste ska arbetstagaren ha registrerat sig som arbetslös och uppfylla gällande kvalifikationskrav om bl.a. anställningens längd.

⁴ Se ministeriets hemsida, www.tem.fi med länkar till Arbets- och näringsbyrån, www.mol.fi, och Arbetsskyddsförvaltningen, www.tyosuojelu.fi (samtliga tillgängliga på svenska).

I övrigt gäller att den permitterade har rätt till alla tjänster som erbjuds genom arbets- och näringsbyrån, dvs. individuell arbetsförmedling, kompetensutveckling eller arbetskraftsutbildning. På samma sätt gäller att en arbetstagare kan utnyttja tjänster hos arbets- och näringsbyrån, t.ex. utbildningar.

Beslut om permittering

Arbetsgivaren beslutar ensidigt om permittering men har skyldighet att lämna förhandsinformation om permittering. Senast 14 dagar före permitteringen måste arbetsgivaren personligen lämna meddelande till arbetstagaren. I meddelandet ska anges grunden för permitteringen, begynnelsepunkten och permitteringslängd. Meddelande om permittering ska också delges representanter för de arbetstagare som permitteras.

Permitteringen kan göras antingen individuellt eller kollektivt för en grupp om minst tio anställda. För företag som har minst 20 anställda gäller särskilda bestämmelser om s.k. samarbetsförhandlingar innan arbetsgivaren fattar beslut om permittering.

Arbetsgivaren är skyldig att på begäran av arbetstagaren lämna ett skriftligt intyg om permitteringen med uppgifter om orsaken till permitteringen, begynnelsepunkten och permitteringslängd. Om permitteringen sker individuellt ska arbetstagaren själv ansöka om arbetslöshetsersättning och lämna ett permitteringsintyg från arbetsgivaren som beskriver grunderna för permitteringen. Om permitteringen sker kollektivt ska arbetsgivaren meddela Arbets- och näringsbyrån (TE) vilka arbetstagare som ska permitteras.

Ersättningsnivåer och stödperiod

Ersättningen vid arbetslöshet och består av en inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning (för medlem i arbetslöshetskassa) eller en grunddagpenning samt därutöver ett barntillägg för dem med försörjningsansvar. Berättigade till ersättning är arbetslösa arbetssökande samt personer som är permitterade på heltid.

Den inkomstrelaterade ersättningen inkl. barntillägg kan högst uppgå till 90 procent av ordinarie lön. För dem som inte är medlemmar i en a-kassa utgår grunddagpenning och barntillägg. Därutöver

finns vissa ytterligare regler för ersättningens beräkning, bland annat ett särskilt omställningsskydd.

Permitteringen kan som framgått ske på viss tid eller tills vidare. En permittering på viss tid kan också övergå till en tillsvidarepermittering. Någon maximal tidsperiod för tillsvidarepermittering finns inte. Däremot utgör det maximala antalet ersättningsdagar från arbetslöshetsersättning en restriktion.

Anpassningar av stödet under finanskrisen

Permitteringarna ökade kraftigt efter finanskrisen från en tidigare låg nivå. Antalet permitterade var störst i september 2009 då 87 860 personer var permitterade. Merparten av de arbetstagare som omfattades fanns inom teknikbranschen. Flexibiliteten i systemet bedöms ha varit mindre tillfredsställande. Bland annat innebar regeln om minst 25 procents arbetstidsminskning att permittering en dag per vecka inte var möjlig. Gränsen ändrades sedan temporärt till 20 procent.

5.7 Sammanfattning

Genomgången av systemen för stöd vid korttidsarbete i Tyskland, Frankrike, Belgien, Nederländerna och Finland ger upphov till några övergripande iakttagelser.

För det första kan konstateras att samtliga länder använder arbetslöshetsförsäkringen för ersättning till arbetsgivare eller arbetstagare vid tillämpning av korttidsarbete. Följaktligen ligger ersättningsnivåerna vid korttidsarbete ofta på samma nivå som arbetslöshetsersättningen. Statligt stöd eller ersättning vid korttidsarbete är med andra ord en del av landets arbetsmarknadsförsäkringssystem, som i flera europeiska länder som Tyskland, Frankrike m.fl. utgör en del av det samlade offentliga socialförsäkringssystemet. Flera av systemen har sin bakgrund i efterkrigstiden, och i Tyskland redan på 1920-talet, men har därefter modifierats och anpassats.

Intrycket är att korttidsarbete i flera länder utgör ett slags flexibilitetsinstrument för företagen sett i ljuset av en kanske mer reglerad arbetslagstiftning. I t.ex. Belgien och Frankrike kan före-

tagen initiera korttidsarbete av en rad olika skäl utöver de rent ekonomiska eller konjunkturella. I några länder finns även möjlighet till ersättning vid strukturförändringar. Kriterier och krav varierar mellan länderna, men huvudintrycket är att det handlar om relativt mjuka eller flexibla kriterier som ska prövas. De flesta länder har dock krav på att arbetsgivaren ska ha slutit en överenskommelse med representanter för arbetstagarna innan en ansökan om ersättning kan lämnas.

Samtliga länder i denna genomgång har en process där företagen kan initiera korttidsarbete och det statliga stödet, dvs. en ”nedifrån-och-upp-process”. Vidare gäller att stöden är permanenta, i den mening att relevant lagstiftning, andra regler och administration finns på plats när företagen anser sig behöva nyttja åtgärden. Värt att notera är också den många gånger väl utvecklade informationen om stöden. Flera länder har särskilda portaler för arbetsgivare och arbetstagare, där de kan söka information om stödet, villkor och ansökningsprocess. I de flesta fall lämnas ansökan ”online”.

Dessa befintliga system och stöd vid korttidsarbete utgjorde också grunden för de åtgärder som länderna vidtog efter *finanskrisen hösten 2008*. Som framgått ökade användningen av korttidsarbete efter krisen, samtidigt som flera länder gjorde förändringar i systemen, eller införde tillfälliga program, för att möta effekterna på arbetsmarknaden av den ekonomiska krisen. Det ska dock noteras att länderna i dag, 2018, återgått till ett normalläge, innebärande att de tillfälliga stöden eller villkoren som fanns under krisåren fasats ut. I t.ex. Nederländerna förefaller det i nuläget endast finnas stöd vid korttidsarbete orsakat av allvarliga väder- eller naturhändelser.

Slutligen kan konstateras att inget av länderna förefaller ha något särskilt utformat stöd för svårare konjunkturella kriser, att jämföra med det system som finns i Sverige. Skulle en ny allvarlig ekonomisk konjunkturnedgång inträffa är det sannolikt att de befintliga systemen används och vid behov anpassas till den nya situationen på samma sätt som gjordes under finanskrisåren.

6 Analys och problembild

6.1 Inledning

Uppdraget enligt direktiven är att analysera om och i så fall hur det svenska systemet för statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt. En sammanställning ska göras av motsvarande system i andra länder liksom en analys av för- och nackdelar jämfört med det svenska systemet.

Konkurrenskraft är ett relativt brett begrepp som kan belysas på flera sätt beroende på sammanhang. När det gäller det för utredningen aktuella området, stöd vid korttidsarbete, finns i direktiven angivet några närmare förutsättningar. I direktivens bakgrundsbeskrivning står att svenska industriföretag är verksamma på globala världsmarknaden. Investeringar och produktion inom industrin i Sverige blir därför i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden samt av vilka regler och villkor som gäller för företag i Sveriges konkurrentländer. Vidare betonas i direktiven vikten av att industrin har en god omställningsförmåga och är väl rustad för att stå emot en tillfälligt minskad efterfrågan vid konjunktursvängningar.

Följande kapitel inleds med en jämförelse mellan det svenska systemet och system i några andra länder och en analys av styrkor och svagheter i nuvarande system. Därefter följer en redovisning av några rapporter och studier om korttidsarbete med offentligt stöd och möjliga slutsatser. Sist redovisas en genomgång av några olika möjligheter att förändra det svenska stödsystemet.

6.2 Jämförelse mellan det svenska systemet och system i några andra länder

Sammanställningen av system för stöd vid korttidsarbete i några viktiga konkurrentländer (kapitel 5) visar att det finns relativt stora skillnader mellan dessa system och det svenska stödet. Skillnaderna handlar om följande faktorer:

- om stöden är permanenta eller ej,
- villkor för stöden,
- hur stöden aktiveras,
- utformning, administration och finansiering
- information och vägledning.

Det kan konstateras att länder som Tyskland, Frankrike och Finland har permanenta system för stöd vid korttidsarbete av ekonomiska skäl. Med permanent menas dock inte att företag i dessa länder kan uppbära stöd kontinuerligt, utan att stödformen är öppen och tillgänglig för ansökningar från företagen vid tillfälliga konjunkturbedgångar eller andra störningar. I Nederländerna är systemet normalt sett endast avsett för extraordinära händelser som naturhändelser. Endast Sverige bland dessa länder har ett stöd som enbart kan aktiveras av regeringen i särskilt svåra konjunkturlägen och som därför inte existerar stadigvarande.

Skillnader finns också i kriterier eller villkor för stöd. I länder som Tyskland, Frankrike, Belgien och Finland handlar det om att företaget ska kunna påvisa ett ekonomiskt behov av stöd och redovisa skäl som i handläggningen av ansökan prövas mot de villkor som finns uppsatta för stödet i respektive land. I till exempel Tyskland handlar sådana villkor om att de ekonomiska problemen i företaget är tillfälliga och övergående men tillräckligt signifikanta eller allvarliga för att kvalificera för stöd. I det svenska systemet finns inga motsvarande kvalifikationskrav riktade till företagen. Villkoren i lagen är i stället riktade till regeringen och handlar om de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att regeringen ska kunna aktivera stödet, framför allt om det råder en djup lågkonjunktur i ekonomin som helhet. Under förutsättning att stödet aktiveras kan alla företag

ansöka om statligt stöd utan att behöva påvisa ett faktiskt ekonomiskt behov.

Även om den övergripande målbilden om att värna sysselsättning och arbetstillfällen i företag i lågkonjunktur eller andra ekonomiska är mer eller mindre gemensam för de flesta länder kan konstateras att det finns tydliga skillnader i utformning och administration av stöden. I de flesta länder är det en arbetsmarknads- eller socialförsäkringsmyndighet med regionala kontor som är behörig myndighet. Stödet hanteras i anslutning till andra stöd som arbetsgivare och arbetstagare kan söka. Ofta finns en direkt koppling till ländernas arbetslöshetsförsäkring alternativt att stödet vid korttidsarbete följer samma nivåer och villkor. Här avviker systemet i Sverige, som har ett helt annan konstruktion och där en central skattemyndighet är behörig myndighet. Det svenska systemet har heller ingen koppling till arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller insatser riktade till företag och arbetsgivare. I stället är det svenska stödet vid korttidsarbete att betrakta som ett stabiliseringspolitiskt instrument, tänkt att kunna aktiveras av regeringen endast i samband med allvarigare kriser i ekonomin.

Arbetsmarknadens parter har en mer eller mindre aktiv roll i samtliga länder som studerats. Den vanligaste modellen är att arbetsgivaren träffar en överenskommelse med representanter för arbetstagarna om korttidsarbete på den aktuella arbetsplatsen innan eller i samband med att en ansökan om stöd lämnas till behörig myndighet.

Slutligen kan konstateras att de flesta länder som studerats har tydlig och lättillgänglig webbaserad information till arbetstagare och arbetsgivare om stödet, till exempel om vilka situationer som kan kvalificera för stöd, närmare villkor, stödnivåer, beräkningsmodeller, etc. samt färdiga ansökningsblanketter online. I vissa länder finns också särskilda portaler för stödformen. I Sverige förefaller det i nuläget inte finnas någon form av offentlig information riktad till företag eller anställda om stödet.

Styrkor och svagheter i nuvarande system

Jämförelsen med andra länder visar på både styrkor och svagheter i det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete.

Styrkan i det nuvarande svenska systemet är att det vid en djup ekonomisk kris i landet på ett mycket kraftfullt sätt kan bidra till att upprätthålla sysselsättningen och efterfrågan i ekonomin och motverka att arbetstillfällena försvinner. Utformningen är generell och relativt enkel. Givet att stödet har aktiverats av regeringen kan alla företag i landet ansöka om stöd givet vissa administrativa krav. Någon enskild prövning av det enskilda företagets motiv eller ekonomiska behov av stöd behöver inte göras. Administrationen av stödet kan i hög grad standardiseras.

En central utgångspunkt vid utformningen av systemet var att samhällsekonomiskt negativa effekter av ett stöd skulle minimeras. Ett tydligt ramverk för stödet utformades i detta syfte. Riskerna för samhällsekonomiskt negativa effekter bedömdes vara mindre om stödet med dessa förutsättningar skulle komma att användas relativt sällan och endast vid mycket allvarliga ekonomiska kriser (Ds 2012:59, s. 114–117).

Samtidigt kan konstateras att det svenska systemet skiljer sig markant från system i andra länder när det gäller stödets utformning och i viss mån syfte. Det svenska systemet är i första hand tänkt som ett stabiliseringspolitiskt instrument medan systemen i andra länder utformats som permanenta stödformer med syfte att erbjuda företagen flexibilitet i hanteringen av minskad efterfrågan eller störningar som tillfälligt påverkar företagets ekonomiska situation. Vissa länder medger även stöd till företagen för att hantera strukturförändringar i verksamheten.

Från ett industri- eller företagsperspektiv innebär denna skillnad att företag och anställda erbjuds bättre eller mer förmånliga stöd vid korttidsarbete i närliggande konkurrentländer som Tyskland, Frankrike eller Finland än i Sverige. I händelse av en tillfälligt minskad efterfrågan och konjunktursvängningar i ekonomin, alternativt någon form av tillfällig extern störning, kan företag i dessa länder få ekonomiskt stöd för att behålla produktionspersonal med korttidsarbete. När konjunkturläget förbättras kan företagen snabbt återgå till full produktion, eftersom personalen finns kvar.

Någon motsvarande möjlighet till stöd för företag med produktionsanläggningar i Sverige finns inte i dag. I termer av omställningsförmåga och konkurrenskraft kan detta bedömas vara en svaghet i nuvarande system.

6.3 Hur kan det svenska stödet göras mer konkurrensneutralt?

Frågan är då om och i så fall hur det svenska systemet kan anpassas för att stödet och villkoren för industri och företag ska bli mer konkurrenskraftiga jämfört med förhållanden i andra länder. Enligt direktiven bör utredaren i denna fråga särskilt analysera kraven för att aktivera systemet samt olika gränsvärden och gränsbelopp för omfattningen av systemet.

Ändrad gräns för aktivering av systemet

Det nuvarande svenska stödet vid korttidsarbete får aktiveras av regeringen efter en bedömning av om villkoren i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda. Som tidigare redovisat (kapitel 3) handlar villkoren dels om huruvida det föreligger en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, dels en bedömning av om stödet skulle riskera att medföra samhälls-ekonomiska nackdelar.

I den proposition som låg till grund för nuvarande stöd redovisade regeringen sin syn på hur denna bedömning av villkoren bör kunna göras. Till grund för regeringens ställningstagande bör en bedömning finnas från Konjunkturinstitutet. För att stödet ska få avsedd effekt bör denna bedömning göras när det finns tecken på en förestående lågkonjunktur enligt en förutbestämd indikator. En lämplig indikator bedömdes vara Barometerindikatorn. Regeringen bedömde att ett lämpligt gränsvärde för Barometerindikatorn bör vara 80. Värden under 100 indikerar en svagare ekonomi än normalt och värden under 90 en mycket svagare ekonomi än normalt. Under finanskrisen visade Barometerindikatorn som lägst värdet 71.

Som framgått erbjuder de flesta länder stöd vid korttidsarbete även i situationer när det inte råder en synnerligen allvarlig lågkonjunktur i landet. Ett möjligt handlingsalternativ för att göra det

svenska stödet mer konkurrenskraftigt skulle därför kunna vara att förändra villkoren för när stödet får aktiveras. En ändring av riktvärdet för Barometerindikatorn från 80 till 90 skulle innebära att en bedömning av det ekonomiska läget och villkoren för stöd skulle göras i ett tidigare skede än i dag. Beroende av hur den samlade bedömningen utfaller skulle regeringen teoretiskt ha möjlighet att aktivera stödet tidigare och på så sätt göra det svenska systemet mer generöst eller konkurrenskraftigt i förhållande till andra länder.

En nackdel med en sådan förändring är att statens kostnader för stödet riskerar att bli högre över tid, givet att nuvarande regler om att stödet kan sökas av alla arbetsgivare oavsett ekonomisk situation ligger fast.¹ Risken finns också att kraven på att stödet ska aktiveras oftare med ett högre riktvärde för Barometerindikatorn. Ett närliggande problem kan vara risken för s.k. dödviktseffekter. Innebörderna är att stödet inte ger någon reell effekt i de fall en arbetsgivare ändå skulle ha behållit sin arbetskraft även utan statligt stöd.

Om villkoren eller kraven för när stödet får aktiveras skulle sänkas kan det av statsfinansiella skäl vara motiverat att överväga att införa någon form av ytterligare kvalifikationskrav i systemet, som innebär att inte alla företag får tillgång till stödet när det aktiverats. Sådana kvalifikationskrav skulle kunna handla om villkor eller förutsättningar som ska vara uppfyllda på företags- eller driftsenhetsnivå för att berättiga till stöd, till exempel att arbetsgivaren ska kunna påvisa ett ekonomiskt behov av statligt stöd. En jämförelse kan göras med stöd villkoren till exempel i Tyskland. En kortare stödperiod för stödet, dvs. en sänkning från nuvarande tolv månader till sex eller nio månader, kan också vara ett sätt att begränsa kostnaderna för stödet.

Ändrade gränsvivåer eller gränsbelopp i stödet

Nuvarande regler anger tre fasta nivåer för arbetstids- och löne-minskning vid korttidsarbete. Nivåerna är bestämda med beaktande av ett antal grundläggande principer. En utgångspunkt var att arbetstagarens lön inte ska minska med mer än 20 procent på grund av

¹ Enligt den kostnadsberäkning som redovisades i regeringens proposition med förslag om införande av stödet skulle den offentligfinansiella effekten av förslaget om stöd uppgå till 4,7 miljarder kronor för en tolv månadersperiod (prop. 2013/14:1).

korttidsarbete, vilket leder till en lön som motsvarar minst 80 procent av ordinarie lön. En annan utgångspunkt var att statens andel av kostnaderna för korttidsarbete ska vara lika stor vid alla tre nivåer.

Jämförelsen med andra länder är relativt svår att göra genom att inget annat land har ett motsvarande system med tre fasta nivåer. Den första nivån i det svenska systemet innebär att arbetsgivaren avlyfts merparten av lönekostnaderna för icke-arbetad tid. En jämförelse kan göras med det tyska systemet, där arbetsgivaren avlyfts lönekostnader (exkl. sociala avgifter) för icke-arbetad tid och i stället utbetalar den erhållna statliga ersättningen (67 procent av lönebortfallet) till arbetstagaren. Kostnadsavlyftningen för arbetsgivaren blir dock mindre vid 40 och 60 procent arbetstidsminskning i det svenska systemet. I den promemoria som låg till grund för den senare propositionen och nuvarande lag gjordes bedömningen att den första nivån i det föreslagna svenska systemet var mer generös än det tyska systemet, men att steg 2 och 3 var mindre generösa i förhållande till arbetsgivarna än i det tyska systemet.

En justering av steg 2 och 3 i systemet, innebärande att staten skulle bära en högre kostnad relativt arbetsgivaren, medför givetvis högre kostnader för staten. Om de leder till en ökad konkurrensneutralitet visavi systemen i andra länder är mindre säkert.

Kortare stödperiod

Stödperioden i nuvarande system, tolv månader med möjlighet till förlängning, kan bedömas vara jämförbar med flera system i andra länder, till exempel i Tyskland. Men om något av alternativen ovan skulle väljas för att förändra systemet kan en kortare stödperiod vara ett sätt att begränsa statens kostnader för stödet. Som ovan nämnts skulle alternativa perioder för stödet kunna sättas till sex eller nio månader, beroende på syftet. En annan möjlighet är en kombination med en kortare första stödperiod med möjlighet till viss förlängning, till exempel sex månader som utgångspunkt med möjlighet till förlängning med tre månader.

Samlad bedömning

Sammantaget kan alternativ som att sänka kraven för att aktivera stödet eller justera upp stödnivåerna i systemet bedömas leda till ökade kostnader för staten. En möjlig åtgärd för att begränsa kostnaderna är att förkorta stödperioden eller avgränsa den krets som kan få stödet, dvs. att införa någon form av kvalifikationskrav i systemet.

Samtidigt är det svårt att se att dessa förändringar i nuvarande system skulle medföra någon väsentlig skillnad i termer av konkurrenskraft eller konkurrensneutralitet i förhållande till andra länder. Det svenska systemet skulle fortfarande vara omgärdat av ett antal restriktioner vad gäller villkoren för aktivering och kravet på ett särskilt regeringsbeslut för att en aktivering ska ske. Som framgått finns inte motsvarande ramverk i andra länder, där stödsystemen finns tillgängliga på permanent basis.

Om en anpassning till systemen andra länder är önskvärd måste sannolikt frågan om stödsystemets övergripande konstruktion, flexibilitet och tillgänglighet övervägas. Det kan då handla om en kombination av åtgärder som innefattar möjligheten att erbjuda stöd på en mer permanent basis samtidigt som krav eller villkor formuleras för vilka företag som ska kunna få ta del av stödet.

6.4 Stöd vid korttidsarbete – några tidigare rapporter och studier

6.4.1 Inledning

Inledningsvis kan konstateras att få svenska studier eller rapporter finns att tillgå vad gäller erfarenheter av tillämpningen av korttidsarbete i Sverige eller effekter av ett offentligt stöd vid korttidsarbete. Erfarenheter måste därför i hög utsträckning hämtas från internationella studier och rapporter.

6.4.2 Partsgemensam rapport om korttidsarbete

Efter finanskrisen tillsattes en arbetsgrupp bestående av representanter från arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer inom svensk industri med uppgift att genomföra en studie av existerande system för korttidsarbete och överväga om och i så fall hur ett sådant system kunde utformas i Sverige.² Arbetsgruppen redovisade i en första rapport, *Korttidsarbete – Systemen i viktigare konkurrentländer*, med en kartläggning av system för korttidsarbete i några länder inom EU och OECD med tonvikt på Tyskland, Nederländerna och Finland samt några slutsatser eller utgångspunkter för det fortsatta arbetet. I arbetsgruppens andra rapport, *Korttidsarbete – Ett partsgemensamt förslag för Sverige*, lämnades ett förslag till ett svenskt system. Aktivering av systemet bör enligt förslaget ske vid en djup efterfrågekris som inte bedöms vara en strukturkris eller bero på för högt kostnadsläge i Sverige. Krisen bör vara att betrakta som kortvarig och vara exogent betingad, dvs. skapad utanför Sveriges gränser. Systemet för korttidsarbete föreslogs ha som grund ett centralt kollektivavtal på förbunds nivå samt genom införandet av en lag om korttidsarbete. Den faktiska aktiveringen av systemet skulle på så sätt att staten genom behörig myndighet godkänner ingångna förbundsavtal. Rapporten innehöll även förslag till ersättningsnivåer och kostnadsfördelning i systemet. Tidsperioden för stödet föreslogs uppgå till 12 månader.

Sammantaget bedömdes ett system för korttidsarbete i Sverige innebära fördelar för såväl staten som för arbetstagarna och företag. Antalet uppsägningar bedömdes kunna begränsas. För arbetsgivarna låg fördelen i att man genom att behålla de anställda snabbt skulle kunna sätta igång verksamheten när efterfrågan ökade igen. Det framhölls att det var av stor vikt att systemet var konkurrensneutralt i förhållande till motsvarande system i konkurrentländer. Annars skulle det finnas risk för att bolag eller koncerner med verksamhet i flera europeiska länder vid en kris skulle välja att använda sig av mer förmånliga system i konkurrentländer och skära ner på verksamheten i Sverige. För staten bedömdes systemet innebära fördelar genom att begränsa arbetslösheten och kostnader i arbetslöshetsförsäkringen enligt rapporten.

² Teknikarbetsgivarna, Industri- och KemiGruppen, Stål och Metall Arbetsgivarförbundet, SVEMEK och Gruvornas Arbetsgivarförbund (GAF), Unionen, Sveriges Ingenjörer, och IF Metall.

6.4.3 Industrirådets rapport om konkurrenskraft på företagsnivå

Industrirådet har i rapporten *Konkurrenskraft på företagsnivå* undersökt vilka faktorer som har betydelse för företagets konkurrenskraft och vad som styr företagets lokaliseringsbeslut och nyinvesteringar.

Enligt rapporten kan ett företags lokaliseringsbeslut sorteras in under tre huvudmotiv: marknads-, innovationskapacitets- och rationaliseringsmotiv. Marknadsmotivet och möjligheten att sälja på marknader globalt är centralt för de flesta större industriföretag. Det krävs en regional marknadsnärvaro med hänsyn till transportkostnader, leverantörnärhet och kundnärhet. Större företag har därför ofta tillverkning parallellt i flera världsdelar. Svenska jobb inom industriproduktion konkurrerar därför främst med produktion i andra delar av Europa.

Innovationskapacitet handlar om tillgång till kompetens och kunskap, dvs. tillgång till kvalificerad personal och närhet till forskning och branschkluster kring attraktiva universitet.

Rationaliseringsmotivet handlar om att producera till lägsta möjliga kostnad. Här återfinns personalrelaterade faktorer som arbetskraftskostnader, som för arbetsintensiv produktion främst avser produktionspersonal. Dessutom framhålls betydelsen av olika former av flexibilitet. Flexibilitet handlar om att kunna anpassa sin verksamhet och antalet anställda över tid och innefattar avtalsenliga lösningar som till exempel tidsbanker eller inhyrd personal men också möjligheten att utnyttja offentligfinansierade system för stöd vid korttidsarbete. Enligt rapporten har för många företag arbetskraftens samlade flexibilitet stor betydelse för var de förlägger sin produktion. Andra rationaliseringsmotiv kan handla om nödvändiga råvaror och tillgång till billig energi/el, inte minst för bas- och processindustrin.

Utöver dessa tre huvudmotiv finns även andra faktorer som har betydelse för ett lokaliseringsbeslut. Det handlar om rättssäkerheten i ett land, makroekonomi, företagsskatter, infrastruktur, samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, tillståndsprocesser och offentliga stöd.

De olika motiven har enligt rapporten olika påverkan på ett lokaliseringsbeslut, och besluten tas i flera steg, i rapporten kallat "filter". Det första filtret handlar om *uteslutande faktorer* som krig

eller brister i rättssäkerhet i ett land. Det andra filtret handlar om *strategiska faktorer* som närhet till marknader och leverantörer samt transportkostnader (marknads- och innovationsmotivet). Det tredje filtret handlar om *taktiska faktorer* som arbetskostnader, flexibilitet, kompetensförsörjning (rationaliseringsmotivet). Det fjärde filtret slutligen handlar om *operativa faktorer* som anläggningarnas produktivitet och effektivitet.

Av detta följer att förekomsten av ett offentligt stöd vid korttidsarbete inte utgör någon långsiktigt strategiskt avgörande faktor för ett företags beslut om investering eller lokalisering av verksamhet. Däremot kan det ha betydelse för företagets taktiska överväganden och valet mellan att göra en investering eller förlägga en verksamhet i land A eller i land B.

I rapportens slutdiskussion, med bedömning av konkurrensförutsättningar i Sverige, bedöms Sverige uppvisa hög flexibilitet när det gäller inhyrning av personal, användande av kortare visstidsanställningar samt i vissa branscher avtal om någon form av konjunkturanpassad arbetstid.

Som en svag punkt framhålls dock utformningen av systemet för stöd vid korttidsarbete. Bedömningen är att det stöd som infördes 2014 i Sverige skiljer sig från de system som finns i många andra konkurrentländer, där stöden används mer löpande. Det svenska systemet bedöms därför vara betydligt mindre generöst. För företag som redan har, eller har för avsikt att etablera, verksamheter i västeuropeiska länder med mer generösa system kan denna faktor ha avgörande betydelse för var produktionen lokaliseras. Av de företag som ingått i Industrirådets undersökning bedöms detta var ett av Sveriges svagaste områden när det gäller konkurrenskraften. Samtidigt påpekas att ett felbalanserat och alltför generöst system kan ha nackdelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, till exempel att motverka nödvändig strukturomvandling.

6.4.4 Internationella studier

Vid en genomgång av rapporter och studier om korttidsarbete från senare år står det klart att de flesta av dessa fokuserar på hur olika system för korttidsarbete användes under finanskrisen samt att det vanligtvis är det tyska systemet som används som riktmärke. Det

framkommer även att det finns stora skillnader mellan de nationella systemen, avseende t.ex. stödets omfattning, kostnadsfördelning, stödperioder och kriterier, vilket innebär att det inte är möjligt att tala om ett system för stöd vid korttidsarbete utan om olika varianter av system. Bilden blir än mer komplex om man väger in att flera länder under finanskrisen införde tillfälliga förändringar i sina existerande system för korttidsarbete.

En sammanställning över vilka krav som gällde i olika länder har gjorts av Hijzen och Venn (2011). Nedanstående sammanställning bygger på ett urval av det som skrivits om stöd vid korttidsarbete. Avsnittet inleds med en kort sammanfattning av några av de studier som publicerats och därefter följer en sammanställning över några gemensamma slutsatser.

The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–2009 Recession, Hijzen och Venn (2011), OECD

Rapportens syfte var att uppskatta vilken effekt system för stöd vid korttidsarbete hade på sysselsättningen och antalet arbetade timmar under krisåren. Den utgår ifrån en sammanställning över hur system för stöd vid korttidsarbete användes i 24 länder under finanskrisåren.³ Jämförelsen omfattade bland annat vilka krav som gällde i de olika länderna avseende andel av personalen som måste omfattas, visat behov av stöd och kollektivavtal.

Analysen visar att i flera länder spelade stödssystemen en viktig roll under krisen och att de medförde att många arbetstagare kunde undvika uppsägning. Mest tydligt var detta i Japan och Tyskland. En annan slutsats är att stöden främst användes av arbetstagare med fasta anställningar och att det därför finns en risk att system för korttidsarbete leder till en segmentering av arbetsmarknaden. Analysen visar att även om det är svårt att uppskatta de negativa konsekvenserna av stöd för korttidsarbete så tyder resultatet på att kostnaderna är mindre än för andra arbetsmarknadsstöd. Slutligen påtalas att riskerna med stöd för korttidsarbete minskar ju djupare kris som

³ Belgien, Kanada, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ungern, USA och Österrike.

föreligger och att det därför finns skäl att tillämpa olika krav beroende på om ekonomin befinner sig i en djup lågkonjunktur eller i en normal konjunkturcykel.

*Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes
Mandl m.fl. (2010) Eurofound*

Rapporten fokuserar på sambandet mellan system för stöd vid korttidsarbete och begreppet ”flexicurity”, dvs. åtgärder som syftar till att tillgodose såväl arbetsgivarnas behov av en flexibel arbetskraft som arbetstagarnas behov av anställningstrygghet.⁴ Analysen utgår från en sammanställning av de system för stöd vid korttidsarbete som under finanskrisen tillämpades i Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Slovenien och Wales.

I rapporten konstateras att stöd vid korttidsarbete kan bidra till att bevara arbetstillfällena i konkurrenskraftiga företag som tillfälligt möter en ekonomisk nedgång till följd av en global konjunkturbedgång eller när ett enskilt företag har behov av omstrukturering. Stöd vid korttidsarbete bör därför kunna utgöra ett att flera lämpliga verktyg i medlemsländernas arbete med att åstadkomma en ökad ”flexicurity” på arbetsmarknaden. Rapporten lämnar flera policyrekommendationer, bl.a. att det är viktigt att såväl staten som arbetsgivarna och arbetstagarna är involverade vid införandet av korttidsarbete, att kostnaderna fördelas mellan dessa parter, att andra interna möjligheter att möta krisen uttömts samt att stödet bara ska utgå under en begränsad tid.

Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, Boeri och Bruecker (2011), IZA

Studien bygger vidare på den sammanställning över systemen för stöd vid korttidsarbete som Hijzen och Venn gjorde 2011 och utgörs av en rangordning av systemen enligt tre olika index. Det första indexet mäter hur strikta krav som gäller för att ett företag ska vara berättigat att erhålla stöd. Det kan till exempel handla om krav på

⁴ ”Flexicurity” är en sammanslagning av de engelska orden ”flexibility” och ”security”, och utgör en del av den s.k. Lissabonstrategin i EU.

kollektivavtal och andel av arbetstagarna som ska omfattas. Det andra indexet mäter krav som ska vara uppfyllda för att ett företag ska fortsätta att ha rätt till stöd. Här ingår krav på utbildning och krav på att inte säga upp personal under korttidsarbete. Det tredje indexet mäter kostnaden för arbetsgivarna.

I rapporten konstateras att det finns stora skillnader i systemen, och att frågan inte är om man ska ha ett system för stöd vid korttidsarbete utan vilket system man ska ha. Författarna noterar även att det finns ett samband mellan kostnaden för att säga upp personal och efterfrågan på stöd för korttidsarbete. Motsvarande samband finns även avseende förekomsten av centraliserade kollektivavtal. Dessa samband påverkar vilka kriterier som är lämpliga i olika länder.

Av rapporten framgår att det viktigaste för att motverka att stödssystemen för korttidsarbete används vid strukturella problem är att säkerställa att arbetsgivarna bär en del av kostnaden.

Gemensamma slutsatser från studierna

Även om det finns en förhållandevis gemensam syn på såväl teoretiska fördelar som nackdelar med korttidsarbete, se t.ex. IMF (2010) saknas det än så länge en motsvarande samsyn avseende hur systemen bäst bör utformas för att balansera för- och nackdelar.

De försök som gjorts att analysera hur effektiva några av systemen har varit har på olika grunder kritiserats, se bl.a. Cahuc och Carcillo (2011). Såväl Hijzen och Venn (2011) som OECD (2010) konstaterar att den optimala utformningen av dessa system, och då speciellt vad som bör gälla under normala konjunkturförhållanden, är ett viktigt område för framtida forskning. Flera forskare delar dock uppfattningen att det fanns flera exempel på system för stöd vid korttidsarbete som bidrog till att ett stort antal arbetstillfällen kunde bibehållas under finanskrisen. Samtidigt finns olika uppfattningar om hur många arbetstillfällen som räddades och hur stora dödviktskostnaderna var, se bl.a. Cooper, Meyer och Schott (2017), Balleer m.fl. (2013), Hijzen och Venn (2010), Mandl m.fl. (2010) samt Boeri och Bruecker (2011).

Även om det på ett övergripande plan sålunda återstår arbete innan det finns en samsyn i forskarvärlden när det gäller effekter av olika system för korttidsarbete så finns det några gemensamma observationer.

En viktig insikt är att riskerna med offentligt stöd vid korttidsarbete minskar ju djupare kris som föreligger. Orsaken till detta är främst att kostnaden för den inlåsningsseffekt, som riskerar att uppstå till följd av att arbetstagare fortsätter att vara anställda hos mindre konkurrenskraftiga företag i stället för att söka sig till tillväxtföretag, inte är lika stor under en allvarlig kris då det finns ett överskott på arbetskraft. Det finns därför skäl att tillämpa olika krav beroende på om ekonomin befinner sig i en djup lågkonjunktur eller i en normal konjunkturcykel (Hijzen och Venn (2011) samt Boeri och Bruecker (2011)). I praktiken var det ju också detta som inträffade under finanskrisen då flera länder som hade system för korttidsarbete valde att lätta på kraven under krisåren.

Även om det saknas en gemensam syn på vilka gränsvärden som ska gälla är de flesta överens om vilka typer av kriterier som bör användas för att skapa ett effektivt system som kan löpa även under en normal konjunkturcykel. När det gäller stödperiod ska ett företag bara kunna utnyttja stödet under en begränsad tid. Kostnadsfördelningen bör innebära att arbetsgivaren, och kanske även arbetstagararen, bör ta en del av kostnaden. Slutligen ska stöd vid korttidsarbete endast gå till företag som visat att de har ett tydligt ekonomiskt behov. När behov av stöd uppstår i ett företag är det ofta ont om tid om uppsägningar ska undvikas. Det är därför viktigt att ansökningsförfarandet inte är alltför administrativt betungande samt att tiden mellan ansökan och utbetalning hålls så kort som möjligt.

6.4.5 Andra internationella studier

Betydelsen av flexibla anställningsformer har studerats i rapporten *Flexible Forms of Employment In the Metal, Engineering and Technology-based Industries* av CEEMET, en europeisk samarbetsorganisation för arbetsgivare inom metall-, verkstads- och teknikindustrin. Rapporten är en summering av en tidigare studie av hur anställningsförhållanden och flexibla former av anställningar har utvecklats under de senaste 20 åren inom branschen i olika europeiska länder.

Rapporten inleds med en beskrivning av de utmaningar som möter globalt verksamma företag i dag. Här nämns den snabba tekniska utvecklingen, den intensifierade globaliseringen av marknader, kraven på ökad effektivitet eller ”lean production” och även de ökade kraven på balans i arbetslivet från arbetstagarnas sida. Företagens förmåga att kunna anpassa sin produktion och arbetsstyrka till dynamiska och snabbt skiftande marknadsvillkor är av avgörande betydelse enligt rapporten.

I rapporten konstateras att företagen i dag tillämpar olika former av flexibla anställningsformer och andra verktyg för att uppnå en tillräcklig flexibilitet. Det handlar framför allt om tidsbegränsade anställningar och anlåtande av bemanningsföretag för arbetskraft som bedöms behövas för en kortare tid. Under finanskrisen tillämpades även andra lösningar för att hålla företagen flytande, t.ex. överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om korttidsarbete.

Enligt studien uppgår andelen anställda med tidsbegränsade avtal till i genomsnitt 4,3 procent för branschen som helhet medan tillfälliga anställningar genom bemanningsföretag uppgår till i genomsnitt 5,4 procent. Den absoluta majoriteten av de anställda i branschen har därför fortfarande tillsvidareanställningar. I rapporten diskuteras arbetsmarknadslagstiftningen betydelsen för företagens anpassningsförmåga. Det konstateras att arbetsmarknadslagstiftningen i många europeiska länder är relativt strikt och att detta är en utmaning för företagen i termer av flexibilitet och konkurrenskraft.

Avslutningsvis konstateras att innovation i produktval, service och processtyrning, investeringar i modern teknik samt förmågan att finna nya exportmarknader är grundpelarna när det gäller företagens konkurrenskraft. Samtidigt bedriver företagen sin verksamhet under skiftande ekonomiska förutsättningar där en flexibel och anpassningsbar arbetskraft är av central betydelse för deras framgång.

6.5 Sammanfattning

Jämförelsen med andra länder visar på stora skillnader mellan det svenska stödet vid korttidsarbete och de system som finns i viktiga konkurrentländer. Den stora skillnaden handlar om att stöden i andra länder är permanenta medan det svenska stödet bara kan

aktiveras vid mycket djupa ekonomiska kriser, vilket kan antas ske relativt sällan.

Det är i denna skillnad som frågan om konkurrenskraften eller konkurrensneutraliteten mellan systemen blir tydligast. Från ett industri- och företagsperspektiv är systemen i länder som Tyskland, Frankrike eller Finland helt enkelt mer förmånliga än i Sverige, och ger företagen bättre omställningsförmåga i hanteringen av konjunktursvängningar eller vid andra händelser som tillfälligt kan påverka företagets ekonomi och produktion.

Villkor och gränsvärden i nuvarande svenska system kan i övrigt bedömas vara relativt konkurrenskraftiga i förhållande till andra länder. Förändringar i systemet som innebär sänkta krav för att aktivera stödet eller uppjustering av stödnivåer kan bedömas leda till ökade kostnader för staten. För att begränsa kostnaderna kan i så fall bli nödvändigt att införa någon form av kvalifikationskrav i systemet eller förkorta stödperioden.

Samtidigt medför sådana förändringar knappast någon väsentlig skillnad i termer av konkurrensneutralitet i förhållande till andra länder. Om en anpassning till systemen andra länder är önskvärd måste sannolikt frågan om stödsystemets övergripande konstruktion, flexibilitet och tillgänglighet övervägas.

Relativt få svenska studier finns vad gäller korttidsarbete. Internationella studier visar att stöd vid korttidsarbete har haft betydelse vid större ekonomiska kriser som den senaste finanskrisen 2008. Långsiktiga effekter av stöden är inte lika väl belagda i forskningen. Utformningen av stöden har stor betydelse för att undvika negativa samhällsekonomiska effekter. Stöd vid korttidsarbete kan ses som ett instrument inom ramen för policyområdet *flexicurity*, innebärande åtgärder som gäller såväl arbetsgivarnas behov av en flexibel arbetskraft som arbetstagarnas behov av anställningstrygghet.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledande överväganden

Mitt uppdrag har varit att analysera om det svenska systemet för statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt. Om bedömningen är att det är möjligt att göra systemet mer konkurrenskraftigt ska jag lämna förslag på hur detta kan göras.

Motivet till uppdraget är enligt direktiven att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft, dess internationellt verksamma företag på den globala världsmarknaden samt värna sysselsättningen i hela landet, både i hög- och lågkonjunktur. Investeringar och industriproduktion inom Sverige är därför i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden samt av vilka regler och villkor som gäller för företag i Sveriges konkurrentländer.

För att bedöma det nuvarande stödets konkurrenskraft och behovet av förändringar har en jämförelse gjorts med system i några för svensk industri viktiga konkurrentländer i Europa, bl.a. Tyskland, Frankrike och Belgien. Jämförelsen visar att Sverige inte har något egentligt jämförbart stöd vid korttidsarbete. Det svenska stödssystemet är utformat på så sätt att stöd endast ska kunna aktiveras vid mycket djupa ekonomiska kriser i ekonomin. Genomgången av stöden i andra länder visar att dessa stödsystem är öppna och permanenta system, tillgängliga för företag som kan uppvisa ett ekonomiskt behov av korttidsarbete med offentligt stöd.

Innebörden av denna skillnad är att företag med investeringar och produktion i Sverige inte erbjuds samma villkor och regler som gäller för företag i andra viktiga konkurrentländer. Ett företag i Sverige som av något skäl möter en tillfälligt minskad efterfrågan kan i avsaknaden av ett motsvarande stöd behöva säga upp personal. I ett läge där efterfrågan vänder kan detta företag stå sämre rustat än ett konkurrerande företag i ett annat land som under samma förhållanden

erbjuder stöd vid korttidsarbete. Problembilden är väl känd bland landets internationellt verksamma industriföretag, arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer, och jag upplever också att det finns en bred samsyn kring vilka åtgärder som krävs för att förändra situationen.

Jag föreslår därför att ett nytt och mer flexibelt stöd införs inom ramen för det nuvarande svenska stödsystemet. Stödet ska göra det möjligt för företag att erhålla stöd vid korttidsarbete vid tillfälliga men allvarliga ekonomiska svårigheter och om andra interna möjligheter har uttömts.

Syftet med stödet är att erbjuda företag i Sverige bättre och mer jämförbara konkurrensförhållanden i förhållande till vad som gäller i andra viktiga konkurrentländer. Ett mer flexibelt stöd vid korttidsarbete ger företagen bättre förutsättningar att hantera de utmaningar och snabba förändringar som karakteriserar dagens globala marknader och bidrar till att företagen står bättre rustade för de olika störningar som kan uppträda. I stället för att tvingas säga upp personal vid tillfälliga ekonomiska svårigheter kan företagen genom stödet behålla viktig arbetskraft och snabbt kunna öka produktionen när läget förbättrats igen. Härigenom kan viktiga arbetstillfällen värnas. Sammantaget kan stödet bidra till att långsiktigt stärka konkurrenskraften och ge förutsättningar för fortsatt produktion, investeringar och sysselsättning i Sverige.

Det finns också risker med ett mer flexibelt system för stöd vid korttidsarbete. Detta gäller i grunden alla former av offentliga stöd och subventioner. En lärdom från forskningen är dock att stöd fungerar bäst om de är riktade och temporära. Jag föreslår därför att det nya stödet tydligt ska riktas till företag som tillfälligt ser sig tvingade att minska arbetstid och löner men som i grunden är konkurrenskraftiga. En annan viktig aspekt vid utformningen av stödet är att stödet endast bör utgå under en begränsad stödperiod, enligt förslaget sex månader. Vidare föreslås en relativt lång karenperiod som förhindrar att samma företag återkommande söker stöd.

Utgångspunkten i utredningsarbetet har i övrigt varit att så långt som möjligt utgå från nuvarande reglering om stöd vid korttidsarbete.

I mitt utredningsuppdrag ingår även att analysera behovet av kompetensutveckling kopplat till ett system för stöd vid korttidsarbete. Dessa frågor kommer att behandlas i utredningens fortsatta

arbete under hösten 2018. Ambitionen är att kunna lägga förslag till hur det stöd vid korttidsarbete som föreslås i detta delbetänkande kan kopplas samman med bättre incitament för utbildningsinsatser, validering och andra kompetenshöjande insatser.

7.2 Ett nytt stöd vid korttidsarbete införs

Förslag: Ett nytt stöd vid korttidsarbete införs. Det nya stödet ska kunna utgå under en begränsad tid till företag som av tillfälliga ekonomiska skäl behöver införa korttidsarbete på ett företag eller driftsenhet.

Skälen för utredarens förslag

Det nya stödet ska kunna utgå under en begränsad tid till företag som av tillfälliga ekonomiska skäl behöver införa korttidsarbete på ett företag eller driftsenhet. För att berättiga till statligt stöd ska de ekonomiska problemen bedömas vara övergående men tillräckligt allvarliga för att motivera korttidsarbete med statligt stöd.

Syftet med stödet är att underlätta för arbetsgivare att kunna behålla personal under en begränsad period av tillfälligt lägre efterfrågan och produktion till följd av en extern störning. Arbetsgivare som är verksamma i Sverige får därmed en ökad flexibilitet att hantera tillfälliga svårigheter samtidigt som arbetstagarna inte riskerar att bli av med sin anställning. Villkoren blir därmed mer jämförbara med vad som gäller i nära konkurrentländer och företagen står bättre rustade

För det nya stödet gäller samma fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning som i nuvarande system. Det innebär att arbetstidsminskningen ska uppgå till 20, 40 eller 60 procent av ordinarie arbetstid och att löneminskningen för motsvarande nivåer uppgår till 12, 16 respektive 20 procent av ordinarie lön. Statens andel av kostnaderna uppgår för varje steg till en tredjedel. Någon möjlighet att göra avsteg från de fasta nivåerna ska inte finnas.

När det gäller ansökningsförfarande och administration föreslås att administrationen av det nya stödet i huvudsak följer nuvarande regler. För det nya stödet tillkommer dock ett moment i ansökningsförfarandet där villkoren för stödet prövas (avsnitt 7.6). En viktig utgångspunkt har varit att förslaget ska vara förenligt med EU:s statsstödsregler (avsnitt 7.11).

De övergripande villkor som enligt 5 § lagen om stöd vid korttidssarbete gäller för att det nuvarande stödet ska aktiveras ska inte gälla för det nya stödet. I stället måste särskilda regler och villkor uppställas som i stället riktas till arbetsgivare som söker stöd.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av stödet har varit att risken för negativa eller oönskade effekter på strukturomvandlingen i ekonomin eller på lönebildningen undviks eller hålls så låga som möjligt. Det är också viktigt att förebygga riskerna för ett överutnyttjande av stödet eller s.k. dödviktseffekter, dvs. att säkerställa att stöd inte går till arbetsgivare som ändå planerar att minska antalet anställda (avsnitt 7.3). Jag bedömer också att stödperioden för det nya stödet bör vara kortare än vad som gäller för det nuvarande stödet. Därför föreslår jag en stödperiod på högst sex månader med möjlighet till förlängning i tre månader (avsnitt 7.4).

Min bedömning är att det också finns också andra restriktioner i konstruktionen av stödet som verkar återhållande. Nedgången i lön för de anställda samt det förhållande att kollektivavtal i likhet med vad som gäller i dag ska ligga som grund för arbetstidsförkortningen, liksom regeln för icke-kollektivavtalsbundna arbetsgivare (avsnitt 7.5), motverkar ett överutnyttjande. I den finansieringsmodell som gäller för det nuvarande stödet, och som ska gälla även för det nya stöd som föreslås här, bär alla tre parter – arbetsgivare, arbetstagare och staten – varsin del av kostnaden, vilket torde motverka överutnyttjande och dödviktseffekter. Med dessa villkor och de avgränsningar som föreslås kommer stödet enligt min mening inte att riskera att påverka den långsiktiga strukturomvandlingen i ekonomin eller få konsekvenser för lönebildningen. Sammantaget bedömer jag att de positiva effekterna av stödet överväger riskerna för negativa effekter.

Alternativet till att införa ett nytt kompletterande stöd är att göra justeringar i det befintliga stödet. De alternativ som har belysts i kapitel 6 handlar om att förändra och sänka kraven för att aktivera stödet eller att justera stödnivåerna i systemet i syfte att göra stödet mer förmånligt för företagen och på så sätt stärka konkurrenskraften.

Sammantaget bedöms dessa alternativ leda till ökade kostnader för staten utan att ge motsvarande fördelar vad gäller konkurrensneutralitet gentemot andra länder. Förklaringen är att sådana förändringar inte beaktar den huvudsakliga skillnaden mellan det svenska systemet och de i andra länder, nämligen att systemen i andra länder är permanenta. Mot denna bakgrund bedömer jag att ett nytt stöd som finns tillgängligt på mer kontinuerlig basis men med restriktioner som innebär att stöd endast utgår till arbetsgivare som bedöms ha ett faktiskt behov av stöd är en bättre och effektivare lösning.

Som framgår ovan har jag i detta delbetänkande inte övervägt hur ett system kan konstrueras som innebär att det skapas incitament för såväl arbetstagare som arbetsgivare att utnyttja hela eller delar av arbetstidsförkortningen till t.ex. validering och utbildning eller annan kompetensutveckling. Dessa frågor kommer att behandlas i utredningens fortsatta arbete. I detta skede av utredningen är det därmed inte möjligt att utesluta att slutbetänkandet kan komma att innehålla förslag om t.ex. en ändrad kostnadsfördelning eller att ytterligare villkor för stödet föreslås.

7.3 Förutsättningar för stöd

Förslag: Som förutsättningar för stöd ska gälla att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter är tillfälliga och allvarliga och att de rimligen inte hade bort förutses eller kunnat undvikas. Arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska arbetskraftskostnaderna i företaget. Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som vid tidpunkten för ansökan är skyldig att upprätta kontrollbalansräkning, är föremål för företagsrekonstruktion eller är på obestånd.

Skälen för utredarens förslag

Det nya stödet ska kunna sökas av arbetsgivare som av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter behöver minska arbetstid och lönekostnader i företaget.

Med *ekonomiska svårigheter* avses en tillfälligt försämrad ekonomisk situation i företaget som är en följd av en oförutsedd eller plötslig nedgång i efterfrågan globalt, som allvarligt påverkar företagets produktion och ekonomi, eller av begränsningar i företagets tillträde till andra marknader, till exempel ett oväntat införande av tullar eller andra handelshinder. Orsakerna till de ekonomiska svårigheterna kan också handla om externa störningar som påtagligt påverkar företagets produktion, till exempel störningar i leveranser av viktiga insatsvaror.

Syftet med ett nytt stöd är inte att kompensera företag för normala svängningar i efterfrågan eller fluktuationer på företagets marknader. Händelser som kan anses ligga inom normal affärsrisk och de krav på anpassning som möter företag på globala marknader ska därför inte berättiga till stöd. Exempelvis ska stöd normalt inte utgå till företag som i konkurrens med andra företag förlorar en order eller till ett företag som trendmässigt tappar marknadsandelar på någon marknad.

Arbetsgivarens ekonomiska problem och orsaker till behovet av att införa korttidsarbete ska vara *tillfälliga* och övergående till sin natur. Arbetsgivaren bör därför vid ansökan kunna visa att man har för avsikt att återgå till full produktion och ordinarie arbetstider efter perioden för korttidsarbete. Som grund för den prövning som ska göras kan företaget behöva lämna ekonomiska underlag som styrker att behovet av stöd föreligger under en begränsad tid. Det kan till exempel handla om ekonomiska planer och redovisningar, statistik över orderingång och försäljning eller andra underlag som myndigheten bedömer är nödvändiga för prövningen. Om underlaget visar att de ekonomiska problemen är övergående, dvs. om de ekonomiska underlagen på ett trovärdigt sätt visar på en återgång till en normal aktivitetsnivå i företaget, bör stöd kunna lämnas. Om företagets ekonomiska underlag däremot visar att företaget under en längre tid har haft problem med minskad orderingång och försäljning och att prognoser inte visar på någon förbättring, bör stöd inte medges.

Det övergripande syftet med ett villkor om att de ekonomiska svårigheterna ska vara tillfälliga är att förhindra att stöd utgår till företag som inte är långsiktigt konkurrenskraftiga. En annan åtgärd med samma syfte är som framgår av avsnitt 7.4 förslaget om en kortare stödperiod om sex månader.

Det är endast när arbetsgivarens ekonomiska svårigheter kan bedömas vara tillräckligt *allvarliga* eller betydande som det kan anses vara motiverat att staten bidrar med ekonomiskt stöd. Med detta avses att de ekonomiska svårigheterna leder till ett behov av arbetstidsminskningen som omfattar en tillräckligt stor andel av de anställda. I det tyska systemet för stöd vid korttidsarbete gäller att stöd endast utgår om minst en tredjedel av arbetstagarna får sin lön sänkt med mer än tio procent. Samtidigt kan en generell riktlinje innebära svårigheter i tillämpningen. Särskilt större företag kan ha olika sätt att strukturera sin verksamhet. I vissa fall bedrivs verksamheten i ett stort antal koncernbolag medan det i andra fall kan finnas endast ett eller ett fåtal bolag med flera driftsställen. En bedömning måste därför göras av förhållanden i det enskilda fallet.

Orsakerna till de ekonomiska svårigheterna ska vara *oförutsedda och oundvikliga*. Innebörden är att de ekonomiska orsakerna eller händelserna som ligger bakom behovet att införa korttidsarbete med statligt stöd inte rimligen har kunnat förutses av arbetsgivaren och inte heller kunnat undvikas genom omställning av produktionen eller någon annan motsvarande åtgärd. Av detta följer att en allmänt förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar inte ska berättiga till stöd. Förändringar i verksamheter som normalt är säsongberoende eller uppvisar andra cykliska variationer ska inte heller berättiga till stöd. Det ska sålunda inte vara möjligt för arbetsgivare verksam inom t.ex. besöks- eller turistnäringen att erhålla stöd för korttidsarbete under verksamhetens lågsäsong.

Att en händelse är oförutsebar innebär i någon mening också att den är exogent betingad, dvs. orsakad av förhållanden som ligger utom arbetsgivarens kontroll. Det kan här handla om en plötslig natur- eller väderhändelse eller annan händelse av exceptionell natur. Ekonomiska problem eller störningar i verksamheten som bedöms bero på interna organisatoriska eller ledningsmässiga faktorer i företaget ska inte berättiga till stöd.

Som en tredje förutsättning för stöd ska vidare gälla att arbetsgivaren har använt sig av och uttömt tillgängliga interna åtgärder för att hantera de ekonomiska svårigheterna. Sådana åtgärder kan handla om att tömma tidsbanker, genomföra förändringar i skiftläggningen samt uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd om som inte bedöms verksamhetskritiskt, t.ex. konsulter, inhyrd personal

eller tillfälligt anställd personal. Slutligen föreslår jag en bestämmelse i lagen om att stöd inte får utgå till företag som är skyldiga att upprätta en kontrollbalansräkning av sådant slag som anges i 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551), föremål för företagsrekonstruktion av sådant slag som anges i lagen (1996:764) om företagskonstruktion eller på obestånd.

De övergripande villkor och förutsättningar för stöd som föreslås har utformats med beaktande av de villkor som finns för motsvarande stöd i framför allt Tyskland och Frankrike. Skälet till detta är att målet att försöka uppnå ett mer konkurrensneutralt system. Den möjlighet som finns i dessa länder att därutöver ge stöd vid korttidsarbete i företag som behöver vidta strukturella åtgärder i sin produktion, till exempel vid en omläggning eller anpassning till ny teknik, har däremot bedömts mindre lämplig att överföra till ett svenskt system. Skälet är att ett sådant stöd villkor bedöms medföra risker för att stödet motverkar en nödvändig strukturanpassning inom industrin.

7.4 Kortare stödperiod

Förslag: Stödperioden för det nya stödet ska begränsas till sex månader med möjlighet till förlängning i ytterligare tre månader. Den första stödmånaden ska infalla senast 45 dagar efter ett godkännande om stöd. En karensperiod om 24 månader ska gälla för stödet.

Skälen för utredarens förslag

I det nuvarande systemet stödet gäller att stödet kan aktiveras för en stödperiod om 12 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 12 månader. Bakgrunden till den relativt långa stödperioden är att stödet avses tillämpas i en situation där det råder en synnerligen djup kris i ekonomin. I ett sådant läge är det rimligt att anta att företagen kan ha problem med en låg efterfrågan under en längre tid.

För det nya stöd som föreslås ska en förutsättning för stöd vid korttidsarbete vara att ett företag har tillfälliga ekonomiska problem av övergående natur. Bedömningen är därför att stödperioden bör vara betydligt kortare än för stödet vid djupa ekonomiska kriser. En

kortare stödperiod bidrar dessutom till att minska risken för att stödet används av arbetsgivare i verksamheter som har strukturella snarare än tillfälliga problem. Mot denna bakgrund föreslås en stödperiod på sex månader. I syfte att säkerställa att införandet av korttidsarbete på arbetsplatsen sker i nära anslutning till att behovet uppstått ska den första stödmånaden infalla senast 45 dagar efter att ett godkännande om stöd lämnats.

Om arbetsgivaren efter den inledande sexmånadersperioden har behov av att förlänga perioden av korttidsarbete får en ny ansökan och prövning göras. Om arbetsgivaren kan visa att de ekonomiska svårigheterna kvarstår kan den stödperioden förlängas med ytterligare tre månader. Vid denna andra ansökan ska de ekonomiska svårigheterna anses vara tillfälliga endast om arbetsgivaren kan visa att de troligen inte kommer att kvarstå efter det att den förlängda tidsperioden löpt ut. För att en ansökan om förlängning ska kunna hanteras innan den första sexmånadersperioden har löpt ut ska en sådan ansökan ha kommit in senast fyra månader efter att sexmånadersperioden inletts.

I likhet med vad som gäller i dag ska en karenstid gälla också för det nya stödet. Innebörden är att en viss tid ska förflyta från den tidpunkt när stödperioden löpt ut till dess att ett nytt beslut om godkännande av stöd enligt 5 a § får lämnas. Karensperioden för det nya stödet föreslås uppgå till 24 månader. Bedömningen är att denna period bör vara tillräcklig för att förhindra att en arbetsgivare använder stödet för att överbygga strukturella problem i verksamheten. Denna karensperiod ska gälla oavsett om rätten att ansöka om stöd grundat sig på en föreskrift från regeringen eller på ett godkännande enligt 5 a §.

7.5 Stöd i centrala och lokala kollektivavtal

Bedömning: Som huvudregel ska gälla att tillämpningen av korttidsarbete har stöd i centrala och lokala kollektivavtal.

För arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal ska kravet på skriftligt avtal med minst 70 procent av arbetstagarna på en driftenhet gälla även avseende det nya stödet.

Skälen för utredarens bedömning

I det nuvarande systemet för stöd vid korttidsarbete kan stöd lämnas till såväl arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal som arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal. För en kollektivavtalsansluten arbetsgivare krävs dels ett kollektivavtal om korttidsarbete som slutits eller godkänts av de centrala parterna, dels ett lokalt kollektivavtal där de närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete är fastställda. För en arbetsgivare som inte är bunden av ett kollektivavtal krävs att det föreligger skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och berörda arbetstagare samt att minst 70 procent av arbetstagarna i en driftenhet deltar i korttidsarbetet under stöd-månaden.

Under utredningens arbete har det inte framkommit skäl som föranleder att denna ordning ändras. Även för det nya stödet ska grundregeln därför vara att tillämpningen av korttidsarbete har stöd i både centrala och lokala kollektivavtal samt att det för arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal krävs ett skriftligt avtal med minst 70 procent av arbetstagarna på en driftenhet. Det kan understrykas att man i lokala eller centrala avtal inte kan komma överens om andra ersättningsnivåer än de fasta nivåerna som gäller för stödet.

Jag har även övervägt att införa ett krav på att kollektivavtal respektive avtal med enskilda arbetstagare ska föreligga innan ett godkännande om stöd får lämnas till en arbetsgivare. Jag har dock valt att avstå från att föreslå ett sådant krav. Eftersom kravet på kollektivavtal respektive avtal med 70 procent av arbetstagarna är en förutsättning för att preliminärt stöd ska utgå kan myndigheten väga in detta i sin bedömning oavsett om sådana avtal föreligger vid bedömningstillfället eller inte. Att inte ställa något sådant krav innebär också att det står arbetsgivaren fritt att välja i vilken ordning de olika stegen ska tas. Med den ordning som nu föreslås kan en arbetsgivare välja att ansöka om ett godkännande för stöd samtidigt som förhandlingar mellan parterna pågår. På så sätt kan den sammanlagda tiden för ansökningsförfarandet hållas nere.

7.6 Ansökningsförfarande

Förslag: Stöd vid korttidsarbete lämnas efter godkännande från Tillväxtverket.

Handläggning av ansökningar om godkännande ska ske skyndsamt.

Bedömning: I övrigt bör ansökningsförfarandet vara detsamma som i nuvarande system. Möjligheter till förenklingar bör tillvaratas genom digitaliserade och lätt tillgängliga tjänster. Arbetsgivare och arbetstagar bör ha tillgång till god information om stödet, villkor och ansökningsförfarande.

Skälen för utredarens förslag och bedömning

Utgångspunkten är att det nya stödet i huvudsak ska tillämpas på samma sätt som det nuvarande stödet vad gäller ansökning om preliminärt stöd och därefter avstämning och slutligt beslut om stöd. Målsättningen är att skapa ett system som är enkelt att tillämpa och som inte leder till alltför mycket administration vare sig för arbetsgivaren eller för myndigheter.

För det nya stödet tillkommer dock några förändringar. Den ordning som finns i nuvarande stöd där regeringen först prövar villkor enligt 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete gäller inte för det nya stödet. I stället kommer en prövning göras av varje enskild arbetsgivare för att fastställa om förutsättningarna för att erhålla stöd är uppfyllda. Denna prövning kommer att resultera i ett beslut om godkännande om att stöd får lämnas. Det är endast när ett sådant godkännande lämnats som en arbetsgivare har rätt att ansöka om preliminärt stöd i enlighet med det förfarande som gäller för det nuvarande stödet.

Jag har även övervägt frågan om systemet bör innehålla någon form av sanktioner liknande dem som tidigare fanns i Nederländerna. Som framgår av avsnitt 5.5 fanns regler som innebar att arbetsgivare som erhöll stöd vid korttidsarbete blev återbetalningsskyldiga om de tidigare än beräknat återtog personal i produktion eller om de sade upp personal under eller strax efter en period av korttidsarbete. Syftet med sanktionerna var att förhindra ett överutnyttjande av

stödet och en strävan att nå just de företag som behövde tillfälligt stöd. Införandet av ett liknande krav på återbetalningsskyldighet i det svenska systemet skulle kunna bidra till en effektiv styrning av stödet. Samtidigt skulle det också kunna leda till ökad administration för myndigheten i kontrollen av stödet. En annan risk är att arbetsgivare skulle kunna tveka inför att utnyttja stödet. Mot denna bakgrund har jag valt att avstå från att föreslå ett krav på återbetalningsskyldighet.

Skatteverket är i dag ansvarig myndighet för det nuvarande stödet vid korttidsarbete. När det gäller det nya stödet som föreslås blir handläggningen mer omfattande genom den prövning som ska göras av den enskilde arbetsgivarens ekonomiska svårigheter och behov av stöd vid korttidsarbete. I utredningens fortsatta arbete ska dessutom övervägas om det finns behov att koppla åtgärder som validering och andra kompetensutvecklingsinsatser till ett nytt stöd vid korttidsarbete. Sammantaget leder detta in på andra områden än vad som normalt ligger inom ramen för Skatteverkets verksamhet. Min bedömning är därför att det kan vara lämpligt att låta en annan myndighet än Skatteverket ansvara för själva prövningen av om stöd vid korttidsarbete ska godkännas. Jag har övervägt olika alternativ, bl.a. Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket, och min samlade bedömning är att den mest lämpliga myndigheten för uppgiften är Tillväxtverket. Utbetalning av stödet bör dock fortsatt göras av Skatteverket via skattekontot.

Ansökningsförfarandet blir i korthet följande. Arbetsgivaren lämnar sin ansökan om godkännande till Tillväxtverket som prövar ansökan mot de villkor som lagts fast för stödet. Vid behov begär Tillväxtverket in nödvändiga kompletterande uppgifter från arbetsgivaren. Efter godkännande ansöker arbetsgivaren sedan om preliminärt stöd hos Skatteverket och om krav och förutsättningar är tillgodosedda betalas stödet ut som en kreditering av arbetsgivarens skattekonto. En avstämning av det preliminära stödet sker sedan under samma former som för det nuvarande stödet.

Genom det ansökningsförfarande som här föreslås kommer handläggningen av stödet att ske i flera steg och beröra flera myndigheter. Tillväxtverkets prövning av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda ska därför ske skyndsamt. Jag bedömer också att det är angeläget att det samlade handlägningsförfarandet kan ske så effektivt och skyndsamt som möjligt utan onödig tidsutdräkt för företagen.

Det finns annars en risk för att arbetsgivaren blir tvungen att säga upp personal i avvaktan på ett besked vilket skulle motverka syftet med stödordningen.

Det är av stor vikt att god information om stödet ges till både arbetsgivare och arbetstagare. Information om stödets syfte, villkor och ansökningsförfarande bör göras lätt tillgänglig på nätet. För att så långt som möjligt underlätta för arbetsgivarna, som under ansökningsförfarandet behöver ha kontakt med såväl Tillväxtverket som Skatteverket, bör myndigheterna kunna ges i uppdrag att samverka om en gemensam elektronisk tjänst eller plattform för stödet.

7.7 Konsekvenser av att det finns två sätt att aktivera stödet

Förslag: Korttidsarbete är arbete där arbetstiden är kortare än den ordinarie arbetstiden, eller där partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal under en begränsad period och lönen därför är lägre än den ordinarie lönen.

Jämförelsemånad är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § eller, då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a §, den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då beslutet fattades.

Bedömning: Det saknas skäl att särskilt reglera konsekvenser av att det finns två sätt att aktivera stöd vid korttidsarbete.

Skälen för utredarens förslag och bedömning

Genom införandet av det nya stödet vid korttidsarbete kan det komma att uppstå en situation där en eller flera arbetsgivare redan erhåller stöd när en synnerligen djup lågkonjunktur inträder och regeringen beslutar att aktivera det generella stödet vid korttidsarbete. Det bör därför övervägas om det finns anledning att särskilt reglera denna situation, till exempel genom regler som begränsar dessa arbetsgivares rätt att ta del av det generella stödet.

Det kan konstateras att oavsett om en arbetsgivare har rätt att ansöka om stöd efter ett godkännande från Tillväxtverket eller efter att regeringen genom föreskrifter har aktiverat det generella stödet, så är förfarandet när det gäller ansökan om preliminärt stöd och avstämning detsamma. Så snart regeringens föreskrifter om det generella stödet träder i kraft upphör därför Tillväxtverkets godkännande att ha praktisk betydelse. Det saknas därmed skäl för att införa en särskild ordning för arbetsgivare som går från enskilt stöd till generellt stöd vid korttidsarbete.

Vid en djup lågkonjunktur kan olika delar av ekonomin påverkas i olika skeden. Det betyder att innan en synnerligen djup lågkonjunktur i hela ekonomin föreligger är det troligt att vissa sektorer eller företag redan har märkt av en konjunktur nedgång. Med hjälp av det nya stödet behöver dessa företag inte avvakta att krisen drabbar hela ekonomin innan de kan införa korttidsarbete med stöd. Detta ser jag som en fördel med den föreslagna ordningen och enligt min bedömning är det rimligt att även dessa företag ska ha rätt att erhålla stöd så länge regeringens föreskrifter om det generella stödet är i kraft.

Jag bedömer därför att det saknas skäl att särskilt reglera förhållandet där regeringen aktiverar det generella stödet samtidigt som vissa arbetsgivare redan uppbär stöd vid korttidsarbete. Det faktum att stöd vid korttidsarbete nu kan aktiveras på två olika sätt medför dock att det uppstår ett behov av att ändra betydelsen av vissa begrepp som definieras i den nuvarande lagen.

Enligt 4 § är korttidsarbete arbete där arbetstiden är kortare än den ordinarie arbetstiden, eller där partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal under en begränsad period med anledning av en synnerligen djup lågkonjunktur och lönen därför är lägre än den ordinarie lönen. Då korttidsarbete i enlighet med mitt förslag även kan förekomma då det inte föreligger en synnerligen djup lågkonjunktur måste betydelsen av begreppet korttidsarbete ändras så att detta återspeglas.

Även begreppet jämförelsemånad behöver ges en annan betydelse med anledning av att det nu finns två sätt att aktivera stödet. Enligt den nuvarande lagen är jämförelsemånaden den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 §. I de fall stöd lämnas efter ett godkännande från Tillväxtverket ska jämförelsemånaden i

stället vara den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då verket fattar beslut om godkännande.

I de fall en enskild arbetsgivare erhållit ett godkännande från Tillväxtverket, för vilket stödperioden inte löpt ut när regeringen aktiverar det generella stödet, ska jämförelsemånaden för den arbetsgivaren därmed fortsätta att utgöras av den kalendermånad som inföll tre månader före den kalendermånad då Tillväxtverket fattade beslut om godkännande.

7.8 Ikraftträdande

Förslag: Det nya stödet ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Bedömning: I samband med genomförandet bör en tidpunkt läggas fast för en utvärdering av det nya stödet.

Skälen för utredarens förslag och bedömning

Utredningens direktiv anger som inriktning att de förslag som utredaren lägger fram ska kunna bidra till ett mer konkurrenskraftigt system och därmed kunna bidra till att och svenska företag står väl rustade inför en kommande lågkonjunktur. Mot denna bakgrund bör en relativt snabb tidsplan kunna läggas fast för en förändring av systemet.

Den slutliga utformningen av förslaget till ett förändrat system kommer att presenteras i utredningens slutbetänkande i december 2018. Med beaktande av tidsutdräkten för remissförfarande och beslut föreslås tidpunkten för ikraftträdande vara den 1 januari 2020.

I samband med ikraftträdandet bör en tidpunkt läggas fast för en utvärdering. Syftet är att säkerställa att stödet får den tillämpning och de effekter som är avsikten. En sådan utvärdering kan också visa om det finns behov av förändringar i reglerna för stödet. En sådan utvärdering av systemet bör kunna genomföras två eller tre år efter ikraftträdandet.

7.9 Inkomsttak

Förslag: Inkomsttaket ska höjas till 44 000 kronor.

Skälen för utredarens förslag

I det nuvarande systemet finns ett inkomsttak på 40 000 kronor. Taket innebär att om en arbetstagare som har en månadslön som överstiger 40 000 kronor omfattas av korttidsarbete så beräknas det statliga stödet på 40 000 kronor, vilket innebär att staten i sådana situationer lämnar stöd med mindre än en tredjedel av kostnaden för korttidsarbete.

Inkomsttaket fastställs i förordningen om stöd vid korttidsarbete och har inte justerats sedan 2013. Jag föreslår därför att nivån för inkomsttaket högs med hänsyn till den löneutveckling som skett sedan dess. Enligt Medlingsinstitutets statistik över löneutvecklingen¹ för arbetare i privat sektor har löneökningstakten i genomsnitt legat på 2,2 procent per år och för tjänstemän i privat sektor har ökningen legat på 2,5 procent. Taket för ersättningen ska därmed sättas till 44 000 kronor.

Jag har även övervägt att alternativet att inkomsttaket kopplas till ett index så att det automatiskt följer löneutvecklingen. Det faktum att taket regleras i förordningen medför dock att det inte krävs ett riksdagsbeslut för att ändra taket. Regeringen kan därmed justera taket när så bedöms lämpligt.

7.10 Om ersättningar från trygghetssystemen

Bedömning: Inga ändringar i regelverken för arbetslöshetsförsäkringen eller för den sjukpenninggrundade inkomsten behöver göras med anledning av förslaget om ett nytt stöd.

En särskild översyn bör göras i frågan om pensionsrättigheter och andra ersättningar för arbetstagare som deltar i korttidsarbete.

¹ <http://www.mi.se/lonestatistik/konjunkturlonestatistik/>

Skälen för utredarens bedömning

I likhet med vad som gäller för det nuvarande stödet vid korttidsarbete bör de månader då en arbetstagare har deltagit i korttidsarbete enligt de nya regler som föreslås i detta betänkande också kunna räknas som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen. Jag inte heller att några ändringar behöver göras i regelverket för den sjukpenningsgrundade inkomsten.

Vid införandet av det nuvarande stödet gjordes bedömningen att det inte borde göras några ändringar i regelverket för den allmänna pensionen eftersom påverkan bedömdes vara marginell. Jag anser dock att frågan om pensionsrättigheter och eventuellt andra effekter på ersättningar från socialförsäkringssystemen kan behöva utredas närmare om ett mer permanent stöd införs i enlighet med mitt förslag. Jag bedömer därför att en särskild översyn bör göras inom området.

7.11 Förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd

Bedömning: Det föreslagna stödet är inte statligt stöd och behöver därför inte anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande innan det genomförs.

Skälen för utredarens bedömning

Enligt EU-fördraget är statligt stöd i princip oförenligt med den inre marknaden. Av artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) krävs det att fyra kriterier är vara uppfyllda för att en åtgärd ska klassas som statligt stöd. Det är endast då statliga medel används för att ge vissa företag ekonomiska fördelar på ett sätt som påverkar konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna som en åtgärd utgör ett statligt stöd.

För att en åtgärd ska anses påverka konkurrensen ska den vara selektiv. Det betyder att åtgärden kommer att ge ekonomiska fördelar endast till vissa företag, t.ex. ett företag inom en viss bransch eller små och medelstora företag.

Den nuvarande stödordningen anmäldes till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 108.3 EUF-fördraget. Kommissionen konstaterade då att alla företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i samma situation utan åtskillnad kan få stöd för korttidsarbete och att stödordningen som helhet därför inte gynnade vissa företag eller viss produktion (C(2013) 5451 final). Kommissionen drog därför slutsatsen att åtgärden inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF.

De ändringar som nu föreslås förändrar enligt min bedömning inte detta förhållande. Förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att en enskild arbetsgivare ska kunna erhålla stöd är desamma för alla företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i samma situation. Den föreslagna åtgärden är sålunda inte selektiv och utgör därmed inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget. Någon skyldighet att anmäla förslaget till kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 108.3 EUF-fördraget föreligger därför inte.

8 Konsekvensbeskrivning

8.1 Inledning

Konsekvenser av utredningens förslag redovisas i enlighet med vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning.

8.2 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

8.2.1 Statsfinansiella konsekvenser

Det nya stödet vid korttidsarbete i enskilda företag kommer att innebära ökade kostnader för staten. Kostnaderna handlar dels om de medel för den statliga ersättningen som årligen behöver anvisas på statsbudgeten, men också om de administrativa kostnaderna för handläggning av företagens ansökningar om stöd.

Samtidigt kan införandet av det nya stödet innebära en minskad belastning på utgifterna för arbetslöshetsersättningen, under förutsättning att de arbetstagare som omfattas av korttidsarbete med statligt stöd annars hade blivit varslade om uppsägning och därefter arbetslösa.

I det följande redovisas en bedömning av dessa effekter.

Budgeteffekt av stödet

Statens kostnader och effekten på statsbudgeten av det statliga stödet till företag vid korttidsarbete beror på flera faktorer. En uppskattning behöver göras av hur många företag som under ett aktuellt år kan förväntas komma att ansöka om statligt stöd samt av antalet arbetstagare som skulle omfattas av korttidsarbete och hur lång tid

korttidsarbete skulle pågå. Andra faktorer som påverkar är den ekonomiska utvecklingen både i Sverige och omvärlden.

Antaganden och kostnadsberäkning i tidigare utredning

I den promemoria som låg till grund för senare proposition och riksdagsbeslut om nuvarande regler för stöd vid korttidsarbete gjordes följande antaganden för en beräkning av de direkta budgeteffekterna (Ds 2012:59, s. 256–258).

Ett avtal mellan parterna om arbetstidsminskning antogs slutas mellan parterna enligt någon av de fasta nivåerna på 20, 40 eller 60 procent. Avtalet antogs innebära att 75 procent av arbetstagarna skulle komma att omfattas av den första nivån, (20 procent), 15 procent av den andra nivån och 10 procent av den tredje nivån. Den genomsnittliga arbetstidsminskningen blir då 27 procent.

När det gäller antalet arbetstagare som skulle omfattas gjordes i promemorian en skattning utifrån förhållandet i Tyskland under finanskrisen (2,8 procent av sysselsatta i korttidsarbete). Vidare antogs att korttidsarbete främst skulle omfatta tillverkningsindustrin. Sammantaget antogs att 2,5 procent av de sysselsatta i Sverige skulle omfattas av korttidsarbete, i genomsnitt 116 000 personer per månad. Den genomsnittliga lönenivån var i beräkningen satt till 29 000 kronor och stödperioden till 12 månader. Med utgångspunkt i dessa antaganden beräknades den statliga kostnaden och direkta budgeteffekten uppgå till 4,7 miljarder kronor per år.¹

Kostnadsberäkning för nytt stöd

Utgångspunkterna för en beräkning av statens kostnader för det nya stödet är något annorlunda. Stödet ska inte utgå generellt utan endast till företag som kan påvisa ett ekonomiskt behov enligt de villkor som föreslås gälla för stödet. Antalet företag som sluter avtal om korttidsarbete och antalet personer som omfattas av åtgärden kan därför antas vara betydligt lägre. Stödperioden är också begränsad

¹ Det statliga stödet räknas som 43 procent av produkten av vanlig månadslön och procentuell arbetstidsförkortning. Att stöd lämnas med 43 och inte 33 procent beror på att hänsyn tas till genomsnittliga arbetsgivaravgifter i subventionsgraden.

till sex månader. Antaganden om fördelningen av arbetstidsminskningen på de tre fasta nivåerna 20, 40 och 60 procent kan däremot ligga till grund en beräkning också för det nya stödet.

Bedömningen av hur många företag som under ett hypotetiskt år skulle införa korttidsarbete, och hur många av de anställda som skulle omfattas, är svår att göra på förhand. Det finns heller ingen samlad statistik över hur korttidsarbete har tillämpats historiskt (med visst undantag för krisavtalen, jfr. kapitel 4), eftersom alla avtal sluts lokalt. I stället får några olika scenarier beskrivas och beräknas.

Om en oförutsedd händelse i ett normalt konjunkturläge skulle drabba stålindustrin, exempelvis att temporära tullar införs i ett för företagen viktigt exportland, skulle en situation kunna uppstå där korttidsarbete ses som en lämplig åtgärd. Om 20 procent av branschens totalt cirka 20 000 anställda skulle omfattas av korttidsarbete motsvarar det i genomsnitt 4 000 personer per månad. Med samma fördelning av arbetstidsminskningen som ovan, och en prisjusterad lönenivå (30 000 kronor), skulle statens kostnader för stödet uppgå till drygt 170 miljoner kronor under ett år och med en stödperiod om maximalt 6 månader till cirka 80 miljoner kronor. Om även underleverantörer m.fl. påverkas och inför korttidsarbete med statligt stöd kan kostnaden öka med mellan 25 till 50 procent och uppgå till totalt cirka 100–120 miljoner kronor årligen.

Ett annat hypotetiskt scenario skulle vara en kraftigt försämrad efterfrågan inom fordonsindustrin. Av de omkring 50 000 direkt anställda skulle 20 procent (som i exemplet ovan) tas ut i korttidsarbete, dvs. i genomsnitt 10 000 personer per månad under 6 månader. Kostnaden för staten under samma period skulle då uppgå till omkring 210 miljoner kronor. Om även underleverantörer och industrinära tjänster påverkas och behöver införa korttidsarbete med statligt stöd kan kostnaden antas öka med mellan 25 och 50 procent till totalt 262–315 miljoner kronor.

Under ett år med ett tillfälligt försämrat konjunkturläge skulle fler företag i Sverige kunna antas ansöka om och kvalificera för statligt stöd vid korttidsarbete. Om antagandet görs att ett mycket högt antal om 30 000 personer per månad under 6 månader, eller 15 000 personer i genomsnitt under 12 månader, tas ut i korttidsarbete med statligt stöd skulle statens årliga kostnad uppgå till nära 630 miljoner kronor. Vid en synnerligen djup lågkonjunktur, som

uppfyller de kriterier som ställs i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete, kan dock antas att det generella stödet som aktiveras i hela landet skulle utgå.

Bedömningen är att statens kostnader för stödet kommer att vara relativt låg under de första åren när stödet införs. Ett läge med en fortsatt god konjunktur kan också innebära relativt låga statliga utgifter för stödet. En jämförelse kan också göras med Tyskland, som under senare år haft en mycket låg belastning på stödet (se avsnitt 5.2). Efterhand när stödet blir mer etablerat, liksom i ett försämrat konjunkturläge, kan kostnaderna komma att öka. Sammantaget uppskattas att statens årliga kostnader för stödet kommer att uppgå till 300–600 miljoner kronor.

Utredningen ser behov av att i det fortsatta arbetet fördjupa analysen av kostnadskonsekvenserna av stödet med utgångspunkt från empiriska förhållanden och med beaktande av hur validering och kompetenshöjande insatser kan kopplas till systemet.

Administrativa kostnader

För det nuvarande stödet vid korttidsarbete gjordes i den tidigare promemorian ingen uppskattning av de administrativa kostnaderna för Skatteverket. Bakgrunden kan antas ha varit att stödet endast skulle användas i exceptionella lägen och då som en möjlig stabiliseringspolitisk åtgärd. Det nya stödet kommer dock att bli en mer stadigvarande uppgift för myndigheten, varför de administrativa konsekvenserna behöver belysas.

Som framgår av avsnitt 7.6 kommer handläggning av det nya stödet att i princip följa samma regler som gäller för det nuvarande stödet, dvs. den ordning som gäller med ett preliminärt stöd och en senare avstämning. För det nya stödet tillkommer emellertid ett moment i handläggningen, genom att en prövning ska göras av de kriterier som sätts upp för stödet.

De administrativa konsekvenserna är beroende av framför allt antalet företag som söker stödet. Under de första åren när stödet införs och blir känt bland företagen kan antalet ansökningar från företag som ansöker om stöd vid korttidsarbete bedömas vara relativt lågt. Antalet tjänster som tillsätts eller tilldelas för handläggningen bör därför inledningsvis kunna vara relativt begränsat, mellan

en till två tjänster. Omfattningen av antalet ansökningar kan dock förändras på sikt. Till de direkta kostnaderna bör läggas kostnader för overhead. Sammantaget beräknas den ökade kostnaden för myndigheterna uppgå till 1–2 miljoner kronor per år under de första åren.

Indirekta effekter

En indirekt effekt av införandet av det nya stödet kan bli en lägre belastning på statens utgifter för arbetslöshetsersättning. Förhållandet gäller framför allt i ett sämre konjunkturläge där de arbetstagare som skulle omfattas av korttidsarbete i stället hade blivit arbetslösa och uppburit arbetslöshetsersättning. I ett bättre konjunkturläge med brist på arbetskraft kan det i stället antas att de flesta arbetstagare i frånvaro av ett korttidsstöd i stället hade sökt andra arbeten. Förhållandet mellan personalkostnader och övriga kostnader varierar också mellan olika branscher.

En annan indirekt effekt kan vara att statens intäkter från arbetsgivaravgifter minskar under perioder av korttidsarbete.

Finansiering av kostnader

De ökade kostnaden för staten för det nya stödet bör kunna finansieras inom ramen för utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv, till exempel anslaget 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd eftersom det nya stödet vid korttidsarbete kan bedömas ha ett samband med kostnaderna för arbetslöshetsförsäringen.

Ett annat alternativ är att finansiera kostnaderna på lämpligt anslag inom utgiftsområde 24 Näringsliv med koppling till andra industrifrämjande stöd

8.2.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det föreslagna stödet vid korttidsarbete i enskilda företag syftar till att stödja tillväxt och sysselsättning inom företag och industri i Sverige genom att göra villkoren för stöd vid korttidsarbete mer konkurrensneutrala jämfört med andra länder. Ett annat viktigt mål

är att bibehålla viktiga arbetstillfällen i Sverige och underlätta en snabb återgång till full produktion och arbetstid när efterfrågan vänder. Härigenom ökar förutsättningarna för fortsatt hög tillväxt och sysselsättning i svenska företag. Bättre och mer konkurrens- mässiga förutsättningar kan bidra till ökade investeringar i Sverige och att företag med verksamhet i andra länder än Sverige kan komma att välja att i framtiden lokalisera verksamheter till orter i Sverige. Dessutom skapar stödet möjlighet för företagen att vara väl rustade när konjunkturen vänder, vilket i sin tur stärker den svenska exporten och handelsbalansen. Andra positiva effekter av stödet kan vara ökad trygghet för arbetstagare och ett långsiktigt hållbart arbetsliv.

Som tidigare framgått, och som också anges i direktiven, finns även risker med ett stöd av det slag som föreslås. Samhällsekonomiskt negativa effekter kan uppstå genom att företag överutnyttjar stödet eller utnyttjar det för fel ändamål. Tydliga villkor för stödet samt uppföljning är därför viktigt. Det skulle också kunna finnas en risk i att fler företag och branscher som primärt är målgrupp för stödet kommer att kräva liknande stöd för att hantera svängningar i t.ex. säsongsberoende verksamheter.

På längre sikt finns risker eller icke-önskvärda effekter av stödet. Ett statligt stöd som under en tid utgår till företag med sämre ekonomiskt resultat, även om dess orsaker bedöms vara exogent betingade, riskerar att subventionera verksamheter med lägre produktivitet och påverka strukturomvandling. En annan risk som brukar hållas fram är konsekvenserna för lönebildningen. Riskerna handlar här till exempel om det uppkommer kompensatoriska krav efter en period av korttidsarbete eller den starkare ställning som tillsvidareanställda ("insiders") får i förhållande till dem som inte är tillsvidareanställda ("outsiders"). En utbredd användning av stödet skulle på sikt kunna få effekten att rörligheten på arbetsmarknaden minskar.

De förslag som utredaren presenterar har därför utformats så att sådana negativa effekter av stödet ska minimeras. Stödperioden är begränsad till 6 månader, så att riskerna för att företag under en lång tid uppbär offentligt stöd undanröjs. En karensperiod föreslås som förhindrar att företag återkommande söker stöd. Den korta stödperioden bidrar också till att minimera riskerna för kompensatoriska lönekrav. Vidare innebär den konstruktion som finns redan i det nuvarande stödet, där införandet av korttidsarbete ska ha stöd i

kollektivavtal eller motsvarande överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare, en återhållande faktor. Med dessa regler och restriktioner för tillämpningen bedöms sammantaget de positiva effekterna av stödet överväga riskerna för negativa effekter.

8.3 Konsekvenser för företagen

Syftet med det stöd som föreslås är att ge företag i Sverige bättre konkurrensförutsättningar genom bättre möjligheter att kunna hantera efterfrågesvängningar eller störningar i verksamheten utan att behöva säga upp personal.

Stödet ska vara öppet för alla typer av företag och branscher. Samtidigt är det känt att anställningsförhållanden varierar mellan olika branscher. Historiskt har avtal om arbetstidsförkortningar varit vanligast inom industrin.

När det gäller företagens administrativa börda ska som framgått i princip samma regler som i dag gälla också för det nya stödet. Reglerna innebär ett relativt strikt förfarande där företagen måste kunna redovisa den faktiska tillämpningen av korttidsarbete fördelat på antalet arbetstagare, timmar, m.m.

Det nya stödet innebär att företaget måste kunna visa att villkoren för stödet är uppfyllda, och vid behov kunna redovisa ytterligare underlag som efterfrågas i prövningen av ansökan. Samtidigt är det rimligt att anta att ett företag som ställs inför en oväntad situation med ett kraftigt fall i efterfrågan eller orderingång för sin egen del arbetar aktivt med ekonomiska analyser av företagets situation. Någon ökad administrativ börda kan därför inte bedömas tillkomma i detta avseende.

När det gäller ansökningsförfarandet är det däremot angeläget att handläggande myndighet tar fram tydlig information till företagen om stödet, beräkningsmodeller och ansökningsprocess samt att ansökningsförfarandet i hög grad kan ske enkelt och digitalt (avsnitt 7.6).

I ett läge med brist på arbetskraft skulle ett korttidsstöd kunna ses som en restriktion för rörligheten på arbetsmarknaden som skulle kunna försvåra företagets rekrytering av arbetskraft. Samtidigt kan antas att utnyttjandet av stöd vid korttidsarbete är relativt lågt i perioder av hög tillväxt och sysselsättning. Jag bedömer därför att

risken för att stödet får negativa effekter för företagen i detta hänseende är låg.

8.4 Konsekvenser för arbetstagare

Syftet med det föreslagna stödet är att underlätta för företag att kunna behålla sin personal vid tillfälliga men övergående ekonomiska problem genom att under en period tillämpa korttidsarbete med statligt stöd. Konsekvensen av korttidsarbete är en lönesänkning för arbetstagaren, som vid en frekvent användning kan påverka framtida ersättningar från trygghetssystem inklusive pensioner.

En förutsättning för införandet av korttidsarbete är som framgår av avsnitt 7.5 att ett centralt avtal eller en motsvarande överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare har träffats. Med dessa förutsättningar bedöms stödet ge upphov till positiva effekter för arbetstagare.

8.5 Konsekvenser för kommuner

Förslaget bedöms inte ha någon konsekvens för den kommunala självstyrelsen eller för kommunernas organisation eller verksamhet. Det nya stödet, som syftar till att behålla arbetskraft i livskraftiga företag, skulle däremot kunna innebära stabilare sysselsättning och mindre svängningar i kommunernas skatteunderlag. Min bedömning är att detta är betydelsefullt inte minst i lands- och glesbygdskommuner där många av landets industrier är belägna.

8.6 Konsekvenser för jämställdhet

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten i samhället. Frågan om hur fördelningen av en överenskommen arbetstidsförkortning sker mellan kvinnor och män vilar på lokala och centrala avtal mellan arbetsmarknadens parter, och kan inte direkt påverkas av det statliga stödets utformning.

Några erfarenheter från det nu gällande stödet när det gäller konsekvenser för jämställdhet finns inte, eftersom stödet ännu inte tillämpats. Historiskt har krisavtal om korttidsarbete främst slutits inom svensk industri där majoriteten av anställda varit män. Med det nya stödet skulle spridningen av korttidsarbete potentiellt kunna bli bredare.

8.7 Konsekvenser för brottslighet

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för brottsligheten. Redan i nuvarande lag finns bestämmelser som utesluter företag som har näringsförbud eller skatteskulder. De regler som finns om slutlig avstämning av stödets tillämpning bör också säkerställa att stödet används för rätt ändamål.

8.8 Konsekvenser för domstolarna

Enligt 38 § lagen om stöd vid korttidsarbete kan beslut enligt lagen överklagas. Samma regler ska gälla för det nya stöd som föreslås. Detta kan innebära en något ökad arbetsbelastning på landets domstolar. Bedömningen är dock att effekten blir begränsad.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete

4 §

Vid tillämpning av denna lag ska följande gälla:

1. Ordinarie arbetstid är den tid som en arbetstagare skulle ha arbetat, om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. Vid beräkning av den ordinarie arbetstiden ska det bortses från frånvaro.

2. Ordinarie lön är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. I den ordinarie lönen ingår dock inte löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden. Inte heller ingår lön till den del som den överstiger det belopp som regeringen bestämmer. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska det bortses från frånvaro. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av stödmånaden, utgör den ordinarie lönen motsvarande del.

3. Korttidsarbete är arbete där arbetstiden är kortare än den ordinarie arbetstiden, eller där partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal under en begränsad period och lönen därför är lägre än den ordinarie lönen.

4. Stödperiod är den tidsperiod när stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5–8 §§.

5. Stödmånad är den kalendermånad som arbetsgivaren begär preliminärt stöd för.

6. Jämförelsemånad är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § eller, då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a §, den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då beslutet fattades.

Paragrafen har ändrats.

I den *tredje punkten* har en ändring av begreppet korttidsarbete införts som innebär att begreppet inte kopplas till förekomsten av en synnerligen djup lågkonjunktur.

Genom ändringen av den *sjätte punkten* har begreppet jämförelsemånad olika innebörd beroende på om stöd för korttidsarbete lämnas efter att regeringen enligt 5 § föreskrivit att stöd ska lämnas eller om stöd lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Tillväxtverket enligt 5 a §. I de fall en enskild arbetsgivare erhållit ett godkännande från Tillväxtverket enligt 5 a §, för vilket stödperioden inte löpt ut, när regeringen aktiverar stödet enligt 5 § så ska jämförelsemånaden för den arbetsgivaren fortsätta att utgöras av den kalendermånad som inföll tre månader före den kalendermånad då Tillväxtverket fattade sitt beslut om godkännande.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.7.

Stöd vid synnerligen djup lågkonjunktur

5 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas.

Sådana föreskrifter får meddelas endast om

- 1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och*
- 2. stödet bedöms inte i beaktansvärd omfattning hindra en samhälls-ekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.*

Paragrafen har fått en ny rubrik i syfte att tydliggöra att stöd vid korttidsarbete får lämnas i två situationer. Den första situationen regleras i 5 § och den andra i den nya 5 a §.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.2.

Stöd till en enskild arbetsgivare

5 a §

Stöd får lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande från Tillväxtverket.

Ett sådant godkännande får lämnas om

1. arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter till följd av lägre efterfrågan, störningar i leveranser eller något annat liknande förhållande,

2. de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade bort förutses eller kunnat undvikas genom omställning av produktion eller någon annan motsvarande åtgärd, och

3. arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft, såsom uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd, för att undvika att korttidsarbete behöver tillämpas.

Paragrafen är ny.

Paragrafens rubrik syftar till att tydliggöra att stöd vid korttidsarbete får lämnas i två situationer. Den första situationen regleras i 5 § och den andra i den nya 5 a §.

Genom paragrafens *första stycke* införs en möjlighet för en enskild arbetsgivare att efter ett godkännande från Tillväxtverket få stöd vid korttidsarbete under förutsättning att lagens övriga villkor uppfylls. Bestämmelsen innebär att Tillväxtverket efter en ansökan från en enskild arbetsgivare godkänner att stöd lämnas.

Av paragrafens *andra stycke* följer tre förutsättningar som ska uppfyllas för att ett godkännande ska kunna lämnas.

Av *andra stycket 1* följer att arbetsgivaren ska ha fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter till följd av lägre efterfrågan, störningar i leveranser eller något annat liknande förhållande. Med *ekonomiska svårigheter* avses en försämrad ekonomisk situation i företaget till följd av nedgång i efterfrågan, av externa störningar som påverkar företagets möjlighet att producera varor eller tjänster eller något annat liknande förhållande. För att de ekonomiska svårigheterna ska anses vara *tillfälliga* bör behovet av korttidsarbete bedömas vara övergående till sin natur och upphöra inom den tidsperiod på sex månader som följer av 6 § andra stycket. Arbetsgivarens avsikt ska sålunda vara att efter stödperioden återgå till full produktion och ordinarie arbetstider. För att de ekonomiska svårigheterna ska anses vara *allvarliga* ska

arbetstidsminskningen omfatta en tillräckligt stor andel av de anställda i ett företag eller på en driftenhet. Hur stor denna andel bör vara får bedömas från fall till fall med beaktande av hur arbetsgivaren valt att strukturera sin verksamhet samt storleken på arbetstidsminskningen för de arbetstagare som omfattas.

Av *andra stycket 2* följer att de ekonomiska svårigheterna inte rimligen ska ha bort förutses eller kunnat undvikas genom omställning av produktion eller någon annan motsvarande åtgärd. Av detta följer att den händelse som gett upphov till behovet av korttidsarbete bör ligga utom arbetsgivarens kontroll. Behov som uppstår till följd av säsongsmässiga eller andra normala cykliska förändringar i efterfrågan är förutsebara och berättigar inte till stöd.

Av *andra stycket 3* följer att arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft, såsom uppsägning av konsulter, inhyrd personal eller uppsägningsbar tillfälligt anställd personal. Personal i dessa kategorier bör endast kunna bibehållas om arbetsgivaren bedömer att de besitter verksamhetskritisk kompetens.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.2–7.3 samt i 7.6.

5 b §

Ett godkännande enligt 5 a § får inte lämnas om arbetsgivaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande är

- 1. skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning av sådant slag som anges i 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551),*
- 2. föremål för företagsrekonstruktion av sådant slag som anges i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, eller*
- 3. på obestånd.*

Paragrafen är ny.

Av paragrafen följer att Tillväxtverket inte får lämna ett godkännande enligt 5 a § om arbetsgivaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, är föremål för företagsrekonstruktion eller på obestånd.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.3.

6 §

Föreskrifter enligt 5 § ska avse en tid av tolv kalendermånader.

En arbetsgivare som fått ett godkännande enligt 5 a § får ansöka om preliminärt stöd enligt 18 § för en period som inte överstiger sex på varandra följande kalendermånader.

Paragrafens andra stycke är nytt.

Av *andra stycket* följer att det godkännande som lämnas av Tillväxtverket enligt 5 a § medför att arbetsgivaren har möjlighet att i enlighet med 18 § ansöka om preliminärt stöd i sex på varandra följande kalendermånader. Det innebär att det inte är möjligt för en arbetsgivare som erhållit ett godkännande att välja att ansöka om stöd för det två första och de två sista kalendermånaderna i perioden. Stödperioden ska löpa utan uppehåll för att arbetsgivaren ska vara berättigad till stöd under samtliga sex månader.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

7 §

Om förutsättningarna i 5 § andra stycket är uppfyllda får den tidsperiod som anges i 6 § första stycket förlängas en gång med tolv kalendermånader.

Föreskrifter om förlängning får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter enligt 5 § meddelades.

Paragrafens första stycke har ändrats.

Ändringen medför ingen förändring i sak utan är endast en följd av att 6 § tillförts ett andra stycke.

7 a §

Om de ekonomiska svårigheter som avses i 5 a § andra stycket 1 förväntas kvarstå när den tidsperiod som anges i 6 § andra stycket löpt ut får den förlängas en gång med tre kalendermånader.

En ansökan om förlängning ska ha kommit in till Tillväxtverket senast fyra kalendermånader efter det att den period om sex kalendermånader som följer av 6 § andra stycket inletts. I annat fall får inte förlängning medges.

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* följer att det är möjlighet att förlänga ett godkännande som getts enligt 5 a § med ytterligare tre kalendermånader. För att så ska kunna ske ska de ekonomiska svårigheter som avses i 5 a § andra stycket 1 förväntas kvarstå när den tidsperiod som anges i 6 § andra stycket löpt ut. Vid bedömningen av om så är fallet ska begreppet tillfälligt tolkas så att de ekonomiska svårigheterna endast anses vara tillfälliga om de bedöms upphöra senast då den förlängda tidsperioden löper ut. Med förlängning avses en sammanhängande period som gör det möjligt för arbetsgivaren att ansöka om preliminärt stöd under en period som totalt uppgår till nio kalendermånader. För att Tillväxtverket ska kunna fatta beslut om förlängning krävs det därför dels att arbetsgivaren genom en ansökan om preliminärt stöd enligt 18 § inlett den initiala sexmånadersperioden, dels att arbetsgivarens ansökan om förlängning av perioden kommit in till Tillväxtverket i tillräckligt god tid för att Tillväxtverket ska kunna hantera ansökan innan den initiala sexmånadersperioden löpt ut. Av *andra stycket* följer därför att en ansökan om förlängning av tidsperioden ska ha kommit in till Tillväxtverket senast fyra kalendermånader efter det att den period om sex kalendermånader som följer av 6 § andra stycket inletts. Kommer en ansökan om förlängning in efter detta datum ska förlängning av stödperioden inte medges.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

8 §

När en sådan tidsperiod som avses i 6 § första stycket eller 7 § har löpt ut, får föreskrifter enligt 5 § avse en tidsperiod som infaller tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut.

När en sådan tidsperiod som avses i 6 § första stycket, 6 § andra stycket, 7 § eller 7 a § har löpt ut får ett beslut om godkännande enligt 5 a § fattas tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut.

Paragrafens första stycke är ändrat och paragrafens andra stycke är nytt.

Ändringen av *första stycket* medför ingen förändring i sak utan är endast en följd av att 6 § tillförts ett andra stycke.

Av *andra stycket* följer att om regeringen antagit föreskrifter enligt 5 § måste minst 24 kalendermånader förflyta efter det att föreskrifterna upphört att gälla innan Tillväxtverket får besluta om godkännande enligt 5 a §. Vidare följer att om en enskild arbetsgivare erhållit ett godkännande från Tillväxtverket enligt 5 a § måste minst 24 månader förflyta efter det att sexmånadersperioden som följer av 6 § andra stycket samt, i förkommande fall, tidsperioden som följer av 7 a §, löpt ut innan Tillväxtverket får besluta om godkännande enligt 5 a § avseende samma arbetsgivare.

Har en arbetsgivare som erhållit ett godkännande enligt 5 a § valt att inte ansöka om preliminärt stöd enligt 18 § medför det att tidsperioden i 6 § andra stycket inte börjat löpa. Den begränsning som följer av 8 § andra stycket är därmed inte tillämplig på en sådan arbetsgivare.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

18 §

En ansökan om preliminärt stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. I annat fall får stöd inte lämnas för stödmånaden.

Vid stöd efter godkännande enligt 5 a § ska den första stödmånaden infalla senast 45 dagar efter godkännandet. I annat fall får stöd inte lämnas.

Paragrafens andra stycke är nytt.

Av *andra stycket* följer att den första stödmånaden ska infalla senast 45 dagar efter godkännandet. Bestämmelsen medför att arbetsgivaren, för att vara berättigad till stöd, inte kan välja att avvakta med att införa korttidsarbete när ett godkännande väl erhållits.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.4.

37 §

Frågor enligt denna lag, utom frågor som avses i 5–8 §§, prövas av Skatteverket.

Frågor som avses i 5 a §, 5 b §, 6 § andra stycket, 7 a § och 8 § andra stycket, prövas av Tillväxtverket.

Tillväxtverket ska handlägga en ansökan om godkännande enligt 5 a § skyndsamt.

Paragrafens andra och tredje stycken är nya.

Ändringarna i *andra stycket* är en följd av att ändringar införts i 5–8 §§ som medför att Tillväxtverket är handläggande myndighet för delar av dessa paragrafer.

Tredje stycket anger att ansökningar om godkännande enligt 5 a § ska handläggas skyndsamt.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.6.

38 §

Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut enligt 5 §, 6 § första stycket, 7 § och 8 § första stycket samt beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (2011:1244) får dock inte överklagas.

Paragrafen har ändrats.

Ändringarna är en följd av att ändringar införts i 5–8 §§.

10 Utredningens fortsatta arbete

De förslag som lämnas i detta delbetänkande syftar till att skapa ett system för stöd vid korttidsarbete som är mer flexibelt för företagen och som bidrar till en större konkurrensneutralitet i förhållande till andra viktiga konkurrentländer.

Nästa del i mitt uppdrag är enligt direktiven att se hur insatser som validering och kompetensutveckling kan kopplas till ett sådant system för statligt stöd vid korttidsarbete. Det handlar närmare om hur kartläggning av kompetens och kompetensutvecklingsinsatser samt branschvalidering kan skapa individuella utbildningsplaner för de anställda. Syftet med denna del av utredningen är att se vilka incitament som kan behövas för att den tid som frigörs under korttidsarbete ska kunna användas för att stärka framtidens kompetenta medarbetare.

Att på något sätt kombinera det statliga systemet för korttidsarbete med denna typ av insatser är en viktig del i att stärka företagens kompetensutveckling och därmed Sveriges framtida konkurrensförmåga.

I detta ligger att utreda och föreslå hur sådana incitament kan skapas som ger företagen möjlighet och stöd för att anordna relevanta utbildningar för de anställda som är föremål för korttidsarbete. En närliggande fråga är vilka utbildningsanordnare som på relativt kort varsel i dessa situationer kan åta sig sådana specifika uppdrag och till vilka kostnader.

Jag kommer därför i mitt fortsatta arbete i dessa frågor också att samråda med parternas omställningsorganisationer, några av de utbildningsanordnare som används i dag, några certifierade valideringscenter samt berörda myndigheter.

Referenser

- Balleer, Almut m.fl. (2013), *Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis*. IZA Discussion Paper No. 7475, Institute for the Study of Labor.
- Boeri, Tito och Bruecker, Herbert (2011), *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*. IZA Discussion Paper No. 5635, Institute for the Study of Labor.
- Cahuc, Pierre och Carcillo Stéphane (2011), *Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?* Nordic Economic Policy Review: Labour Market Consequences of the Economic Crisis, Nordiska Ministerrådet.
- CEEMET (2012), *Flexible Forms of Employment in the Metal, Engineering and Technology-based Industries*, Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-based industries.
- Cooper, Russell, Meyer, Moritz och Schott, Immo (2017), *The employment and output effects of short-time work in Germany*. NBER Working Paper No. 23688, National Bureau of Economic Research.
- Ds 2012:59, *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser*, Finansdepartementet.
- Eurofound (2010), *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes*. ERM Report 2010, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound (2010), *Netherlands: Part-time unemployment benefit*, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Gruvornas Arbetsgivareförbund m.fl. (2011), *Korttidsarbete Systemen i viktiga konkurrentländer*, En partsgemensam rapport från Gruvornas Arbetsgivareförbund, IF Metall, Industri- och KemiGruppen, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, Sveriges Ingenjörer, SVEMEK, Teknikarbetsgivarna och Unionen.
- Gruvornas Arbetsgivareförbund m.fl. (2012), *Korttidsarbete – Ett partsgemensamt förslag för Sverige*, Gruvornas Arbetsgivareförbund, GS, IF Metall, Industri- och KemiGruppen, Skogsindustrierna, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, SVEMEK, Sveriges Ingenjörer, Teknikarbetsgivarna och Unionen.
- Hijzen, Alexander och Venn, Danielle (2011), *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115.
- Industrirådet (2016), *Konkurrenskraft på företagsnivå – Svensk produktion och FOU jämfört med motsvarande verksamheter i andra länder*, Rapport från partsgemensamma arbetsgruppen ”Konkurrenskraft på företagsnivå”.
- International Monetary Fund (2010), *World Economic Outlook – Rebalancing Growth*, s. 69–107.
- OECD (2010), *OECD Employment Outlook – Moving Beyond the Jobs Crisis*, s. 56–61.
- Prop. 1984/85:62, *Om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd, m. m.*
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.

Kommittédirektiv 2018:5

Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på om och i så fall hur det svenska systemet med statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt.

Utredaren ska även analysera om det finns behov av att koppla ihop systemet med åtgärder som t.ex. validering, utbildning eller annan kompetensutveckling för de arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Om analysen visar på behov av förändringar ska utredaren lämna sådana förslag.

Om det krävs ändringar i lag eller förordning för att förslagen ska kunna genomföras, ska utredaren lämna sådana författningsförslag. Uppdraget omfattar dock inte ändringar i skatte- och socialavgiftslagstiftningen, annat än de bestämmelser som i dag aktualiseras inom ramen för lagstiftningen om korttidsarbete.

Motivet till uppdraget är att långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft och svensk industri samt värna sysselsättningen i hela landet, både i hög- och lågkonjunktur.

Utredaren ska redovisa uppdraget i två delar. Den första delen, som rör ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete, ska redovisas senast den 15 juni 2018. Den andra delen som rör åtgärder som t.ex. validering och utbildning och annan kompetensutveckling, ska redovisas senast den 17 december 2018.

Bakgrund

Industrin är Sveriges tillväxtmotor. Tillsammans med de industri-nära tjänsteföretagen står industrin för närmare en miljon jobb i Sverige. Svenska industriföretag är sedan lång tid verksamma på den globala världsmarknaden och står för en stor del av den svenska exporten. Investeringar och produktionen inom industrin i Sverige blir därför i hög grad beroende av utvecklingen och förändringar i omvärlden samt av vilka regler och villkor som gäller för företag i Sveriges konkurrentländer.

För att överleva och öka tillväxten och produktiviteten på längre sikt är det viktigt att industrin har god omställningsförmåga och är väl rustad för att stå emot t.ex. tillfälligt minskad efterfrågan vid konjunktursvängningar.

Erfarenheter från finanskrisen

Den globala finanskrisen drabbade svensk ekonomi hårt. Bara under 2009 sjönk BNP med omkring 5 procent och industriproduktionen med cirka 20 procent. I finanskrisens spår tilltog varslen om uppsägning och under åren 2008 och 2009 minskade sysselsättningen med nästan 100 000 personer.

Under finanskrisen fanns system för statligt stöd vid korttidsarbete i de flesta av Sveriges nära konkurrentländer: i 23 av 27 EU-länder och i 24 av 34 OECD-länder. I drygt hälften av dessa länder fanns systemen redan före krisens utbrott och var ett permanent inslag i arbetsmarknadspolitiken. Alla befintliga system justerades för att möta krisens djup och 9 EU-länder införde nya temporära system under krisen. Under krisen användes korttidsarbete i EU-länderna framför allt inom tillverkningsindustrin och byggindustrin. Systemen i de olika länderna skiljer sig mycket åt när det gäller centrala komponenter som t.ex. mekanismer för att aktivera systemet, omfattning av arbetstidsminskning, under hur lång period stöd kan lämnas, krav för att en arbetsgivare ska kunna omfattas av systemet, kostnad för arbetsgivare och arbetstagare samt övriga krav på arbetsgivare och arbetstagare som t.ex. att arbetstagaren ska delta i utbildning under den arbetsbefriade tiden.

Till skillnad från många andra länder fanns det i Sverige inte något system för stöd vid korttidsarbete på plats när finanskrisen slog till. Inte heller skapades något temporärt system för att möta krisen. Eftersom Sverige saknade ett system för stöd vid korttidsarbete under finanskrisen skapades i stället flera s.k. krisavtal mellan arbetsmarknadens parter enligt vilka arbetstider och löner tillfälligt kunde minskas. Avtalen var då inte kopplade till någon form av statligt stöd. Avsaknaden av möjlighet till statligt stöd kan ha bidragit till att svensk industri blev mer utsatt och drabbades hårdare av varsel och uppsägning än andra länder som hade anpassade system på plats.

Av rapporten Korttidsarbete – systemen i viktiga konkurrentländer, en partsgemensam rapport från Gruvornas arbetsgivarförbund m.fl. (2011) framgår att produktionsvolymen minskade med nära 20 procent inom svensk tillverkningsindustri under 2009. På grund av finanskrisen minskade antalet anställda inom industrin med nästan 100 000 personer, eller knappt 15 procent, mellan 2008 och 2010. Eftersom finanskrisen resulterade i en global efterfrågekrise drabbades de flesta länder av produktionsminskningar. Under 2009 föll industriproduktionen globalt med drygt 6 procent. Svensk industri hörde till dem som drabbades hårdast. Även länder som Tyskland och Finland drabbades hårt, med en produktionsminskning på runt 20 procent. Sysselsättningsutvecklingen inom industri kom dock att skilja mycket mellan länderna under krisen. I Sverige minskade antalet anställda inom tillverkningsindustrin med nästan 10 procent mellan 2008 och 2009. Samtidigt minskade antalet arbetade timmar per anställd med 1,6 procent. I Tyskland minskade antalet anställda enbart med 2,5 procent medan arbetade timmar per anställd minskade med 7,4 procent. Även i bl.a. Nederländerna och Italien var minskningen av arbetstiden per anställd stor jämfört med minskningen av antalet anställda. Enligt rapporten är en viktig förklaring till skillnaderna i agerande olika länders system för korttidsarbete. Framför allt i Belgien, Italien, Nederländerna och Tyskland syns enligt rapporten effekterna av korttidsarbetet i form av en stor minskning av arbetade timmar per anställd medan minskningen av antalet anställda varit mindre.

Motiv till ett system för stöd vid korttidsarbete

Med korttidsarbete menas att en arbetstagares ordinarie arbetstid och lön sänks under en bestämd tidsperiod. Ett sådant system som innebär att företag som möter tillfälligt minskad efterfrågan i en lågkonjunktur har möjlighet att minska lönekostnaden för personalen under en begränsad tid, kan vara ett alternativ till att säga upp personal. För arbetsgivaren innebär ett system med stöd vid korttidsarbete förbättrad omställningsförmåga och en möjlighet att behålla kompetens då konjunkturen eller orderingången sviker. För arbetstagare innebär systemet en möjlighet att behålla sitt jobb i stället för att behöva byta jobb, lämna arbetsmarknaden eller bli arbetslös. För samhället innebär systemet att sysselsättningen kan hållas uppe och att arbetslösheten således ökar mindre på kort sikt än vad annars skulle ha varit fallet. Ett system med stöd vid korttidsarbete kan därmed ha fördelar såväl för arbetsgivare och arbetstagare som för ekonomin i stort.

För arbetsgivaren innebär systemet en ökad kostnad genom att timlönekostnaden per producerad enhet blir högre med korttidsarbete än om arbetsgivaren säger upp personal i motsvarande omfattning. Samtidigt innebär korttidsarbete andra kostnadsbesparingar och fördelar för företagen. Framför allt gör korttidsarbete det möjligt för arbetsgivaren att behålla kompetens under tillfällig produktionsnedgång till följd av lågkonjunktur m.m. När konjunkturen vänder kan företagen öka produktionen snabbare och effektivare än om de behöver nyrekrytera. Genom korttidsarbete undviker arbetsgivaren även sådana direkta kostnader som är förknippade med uppsägningar och nyrekrytering. För företag som behöver en snabb kostnadsanpassning till följd av likviditetsproblem kan korttidsarbete också vara att föredra eftersom kostnaderna då minskar snabbare än vid uppsägning.

Arbetstagare som deltar i korttidsarbete är med och delar på kostnaden för korttidsarbete genom att lönen sänks motsvarande en del av arbetstidsförkortningen. För arbetstagaren innebär systemet med korttidsarbete att risken att bli arbetslös minskar och att värdefull arbetslivserfarenhet bevaras.

På kort sikt innebär ett system med korttidsarbete en möjlighet att göra snabba anpassningar inom företagen vid tillfälliga nedgångar i produktionen till följd av lågkonjunktur eller motsvarande och på så sätt rädda kvar jobb och kompetens i företagen. På längre sikt kan

systemet innebära att sysselsättningen hålls uppe och att färre individer riskerar att hamna i arbetslöshet. Dessutom ökar företagens överlevnadsförmåga genom att systemet minskar risken för att företag som i grunden är solida och livskraftiga, men tillfälligt illikvida, tvingas till konkurs.

Stöd vid korttidsarbete kan dock även ha olika slag av samhälls-ekonomiskt oönskade effekter. Det kan uppstå s.k. undanträngnings-effekter genom att stödet leder till att arbetstillfällena bevaras i lågproduktiva företag som på lång sikt inte kan behålla dessa arbetstillfällen. Företag med högre produktivitet och tillväxtpotential kan då få svårare att rekrytera arbetskraft. Stödåtgärden kan också leda till s.k. dödviktseffekter genom att stöd lämnas till företag som skulle ha valt att behålla sin personal även i avsaknad av statlig subvention. Slutligen kan ett stöd innebära negativa effekter på lönebildningen. Det är därför viktigt att ett system för korttidsarbete är konstruerat för att minimera sådana oönskade effekter.

Dagens regler om stöd vid korttidsarbete

Mot bakgrund av erfarenheterna från finanskrisen 2008 och 2009 infördes ett system med statligt stöd vid korttidsarbete den 1 januari 2014. Regelverket syftar till att, vid djupa lågkonjunkturer, bevara arbetstillfällena vid företag som möter en vikande efterfrågan genom att de anställda tillfälligt går ned i arbetstid och lön.

Enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete får stöd vid korttidsarbete lämnas om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående och det bedöms att stödet inte i beaktansvärd omfattning hindrar en samhälls-ekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medför andra betydande samhälls-ekonomiska nackdelar.

För att stödet ska lämnas krävs att regeringen meddelar föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas. Föreskrifterna ska avse en tid av tolv kalendermånader, vilken kan förlängas ytterligare tolv kalendermånader.

Lagen om stöd vid korttidsarbete gäller alla fysiska personer som bedriver näringsverksamhet och juridiska personer. Lagen gäller dock inte offentligt finansierad verksamhet.

För att vara berättigad till stöd krävs att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket och att arbetstagaren var anställd hos arbetsgivaren under en s.k. jämförelsemånad med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden samt att arbetsgivaren under stödmånaden varit skyldig att betala arbetsgivaravgift enligt socialavgiftslagen (2000:980). Arbetstagaren får inte heller tillhöra arbetsgivarens familj.

För att stöd ska lämnas ska en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod uppgå till 20, 40 eller 60 procent av ordinarie arbetstid och arbetstagarens löneminskning uppgå till 12, 16 respektive 20 procent av ordinarie lön. Enligt 4 § förordningen (2013:1010) om stöd vid korttidsarbete är gränsbeloppet för ordinarie lön vid stöd för korttidsarbete 40 000 kronor i månaden. Staten, arbetsgivaren och arbetstagaren delar på kostnaden för korttidsarbete, där staten bär en tredjedel av kostnaden. Motsvarande gäller om ett centralt kollektivavtal om partiell arbetsbefrielse har ingåtts.

För att arbetsgivare som är bundna av ett kollektivavtal om korttidsarbete ska vara berättigade till stöd gäller vidare att kollektivavtalet om korttidsarbete ska ha slutits eller godkänts av en central arbetsgivarorganisation och att de närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete ska regleras i ett lokalt kollektivavtal. För en arbetsgivare som inte är bunden av ett sådant kollektivavtal gäller i stället att arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Dessutom krävs att minst 70 procent av arbetstagarna inom en driftsenhet ska delta i korttidsarbete och att den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten.

Stöd vid korttidsarbete beslutas av Skatteverket. En ansökan om preliminärt stöd ska ha inkommit inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd är skyldig att göra avstämning och reglera eventuella skillnader mellan preliminärt och slutligt stöd. Preliminärt stöd och eventuellt ytterligare stöd tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på skattekotot.

Behovet av en översyn av reglerna om korttidsarbete

Växlingar i konjunkturen är ett naturligt inslag i ekonomins utveckling över tid. Sverige befinner sig för närvarande i ett gott konjunkturläge. Det är emellertid angeläget att redan nu börja rusta Sverige och svensk industri inför nästa konjunkturedgång, som kan leda till bristande efterfrågan med svikande orderingång. Det är därför viktigt att redan innan en lågkonjunktur tar fart göra en översyn av de svenska reglerna för stöd vid korttidsarbete för att säkerställa att systemet är tillräckligt konkurrenskraftigt i en internationell kontext för att långsiktigt stärka svensk industri och värna sysselsättningen i landet.

Systemets konkurrenskraft

Flera undersökningar konstaterar att system med stöd vid korttidsarbete har stor effekt när det gäller att hålla ned ökningen av arbetslösheten och undvika att jobb går förlorade i onödan.

I en rapport publicerad av OECD¹ menar man att system med korttidsarbete är en samhällsekonomiskt viktig åtgärd när det gäller att bevara jobb i företag under en lågkonjunktur. Av de 16 länder som har analyserats har man uppskattat att de största positiva effekterna på bevarande av arbetstillfällen fanns i Tyskland och Japan. I OECD:s ståndpunktsdokument² påtalas de goda effekterna av system för stöd med korttidsarbete för att bevara arbetstillfällen i lågkonjunktur som kommer att behövas i företaget när konjunkturen vänder. Samtidigt påpekar man att det finns skillnader mellan länderna i systemens konstruktion, vilket påverkar vilken effekt åtgärden får i enskilda länder.

Det har gjorts gällande att det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete inte är tillräckligt konkurrenskraftigt, utan att det är alltför försiktigt till sin utformning. Exempelvis menade Industrirådet i en rapport från december 2016³ att det svenska systemet för korttidsarbete inte uppfattas som tillräckligt konkurrenskraftigt och att detta i vissa branscher är till stor nackdel för Sverige när det gällde

¹ Hijzen, A. and D. Venn (2010) The role of short-time work schemes during the 2008/2009 recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 115.

² OECD Position paper, Supporting labour demand, July 2010.

³ Industrirådet, Konkurrenskraft på företagsnivå – svensk produktion och FOU jämfört med motsvarande verksamheter i andra länder – en rapport från den partsgemensamma arbetsgruppen, december 2016.

nyinvesteringar. Av rapporten, som har jämfört konkurrenskraften inom svenska anläggningar för produktion och FoU (forskning och utveckling) med motsvarande anläggningar i andra länder samt undersökt vilka faktorer som är avgörande för konkurrenskraften när företagen fattar sina lokaliseringsbeslut, framgår att företag i undersökningen anser att just det svenska systemet för korttidsarbete är ett av Sveriges svagaste områden i detta avseende.

Om Sverige inte har ett tillräckligt konkurrenskraftigt system kan möjligheterna försvåras för svenska företag att på ett smidigt sätt ställa om produktionen för att anpassa sig till konjunkturen. Företagen kan också tvingas göra sig av med viktig kompetens som man för tillfället inte har möjlighet att sysselsätta i den utsträckning som skulle vara önskvärt. Det kan i sin tur leda till att arbetslösheten på kort sikt ökar mer än vad som annars varit fallet. När konjunkturen vänder går det långsammare att få fart i produktionen för att matcha efterfrågan om den kompetens som behövs inte längre finns kvar i företaget. Ett konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete kan även vara viktigt för att motivera nyinvesteringar, inte minst inom industrin.

Kompensutveckling som en del av systemet vid stöd vid korttidsarbete

I många andra länder ställs krav på utbildning av de anställda under den tid som system med korttidsarbete tillämpas. I vissa länder ställs krav på att arbetsgivarna tillhandahåller utbildning och i andra har staten subventionerat företagens utbildningskostnader. Dagens svenska system för statligt stöd vid korttidsarbete ställer inga sådana krav och särskilt subventionerad utbildning ingår inte som en komponent i systemet.

I promemorian Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59), som låg till grund för det nuvarande systemet, gjordes bedömningen att det inte bör ställas krav på att arbetsgivarna ska genomföra utbildning vid korttidsarbete för att statligt stöd ska lämnas. Som skäl mot sådana krav anfördes att detta sannolikt skulle hindra många arbetsgivare i behov av korttidsarbete från att använda stödet eftersom det i tider med kraftigt efterfrågefäll kan vara svårt för arbetsgivaren att genomföra relevanta utbildningsinsatser. Arbetsgruppen bedömde även att ett krav på utbildning skulle kunna innebära betydande praktiska problem eftersom Skatteverket skulle

behöva bedöma utbildningens inriktning, omfattning och kvalitet, samt kontrollera att utbildningen har genomförts, för att stödet ska lämnas. Administrationen av stödet skulle därmed försvåras.

I utredningen övervägde arbetsgruppen även om staten borde ge ett särskilt stöd till arbetsgivare som tillhandahåller kompetensutveckling under den arbetsbefriade tiden vid korttidsarbete. Arbetsgruppens bedömning var att arbetsplatsrelaterad kompetensutveckling i sådana fall inte bör subventioneras av staten. Motivet till detta var att arbetsgruppen ansåg att statens resurser, av kostnadseffektivitetskäl, snarare bör riktas mot de personer som blir eller har varit arbetslösa en tid, snarare än till de som har en anställning. Vidare hänvisades till att arbetsgivare redan har en möjlighet att söka bidrag för kompetensutveckling av sina anställda hos Europeiska socialfonden.

Det kan dock vara angeläget för enskilda individer att vidareutbilda sig eller genom andra metoder stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Ett system med stöd vid korttidsarbete innebär att arbetstagaren har en kortare arbetstid än i normala fall. Den frigjorda tiden skulle kunna användas till vidareutbildning och kompetenshöjande åtgärder vilket skulle möjliggöra för individen att samtidigt kompetensutveckla sig och anpassa sig till nya eller förändrade arbetsuppgifter. I den ovannämnda utredningen betonas också de positiva externa effekter som utbildning medför. Det vill säga att utbildning har ett ännu högre värde för samhället i stort än för den enskilda individen och arbetsgivaren.

Arbetsplatsförlagd utbildning och kompetensutveckling är viktiga komponenter för ett livslångt lärande. I detta sammanhang kan även validering ha stor betydelse för att möjliggöra komplettering av tidigare utbildning och erfarenheter. Att individer vidareutbildar sig gynnar både arbetsgivare och arbetstagare och underlättar omställning och utveckling för både företaget och arbetstagaren.

Utredarens uppdrag

Utredaren ska analysera om det svenska systemet för statligt stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt för att underlätta en smidig omställning och anpassning för företagen i tider med sämre konjunkurläge och tillfällig produktionsnedgång till följd av tillfällig svikande efterfrågan samt senare återanpassning när konjunkturen

vänder. Om utredaren bedömer att det är möjligt att göra systemet mer konkurrenskraftigt ska lämnas förslag på hur detta kan uppnås.

Utredaren ska göra en sammanställning av hur motsvarande system för stöd vid korttidsarbete är utformade i viktiga konkurrentländer till Sverige för att därefter analysera vilka fördelar och nackdelar motsvarande system i konkurrentländer har jämfört med det svenska. Utredaren bör särskilt analysera kraven för att aktivera systemet samt olika gränsvärden och gränobelopp för omfattningen av systemet.

En central utgångspunkt för utredarens arbete ska vara ett system som inte motverkar strukturuomvandling i ekonomin. Riskerna för överutnyttjande och dödviktseffekter ska hållas så låga som möjligt.

Utredaren ska överväga om det utöver dagens system för stöd vid korttidsarbete finns behov av åtgärder som t.ex. validering och utbildning eller annan kompetensutveckling för att ytterligare underlätta för såväl arbetstagare som arbetsgivare att utnyttja arbetstidsförkortningen till åtgärder som stärker arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Om utredaren finner skäl för det ska lämnas förslag på sådana åtgärder samt förslag på hur ansvaret för dessa bör fördelas mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten.

Det förslag som lämnas ska beakta den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas roll vid reglering av anställningsvillkor samt analyseras i förhållande till arbetstidsreglerna och de arbetsrättsliga regelverken.

Om det krävs förändringar i lag eller förordning för att förslagen ska kunna genomföras, ska utredaren lämna sådana författningsförslag. Uppdraget omfattar dock inte ändringar i skatte- och socialavgiftslagstiftningen, annat än de bestämmelser som i dag aktualiseras inom ramen för lagstiftningen om korttidsarbete.

Statsstöd

Inför införandet av dagens system om stöd vid korttidsarbete gjordes en statsstödsanmälan till kommissionen. Kommissionen beslutade den 22 augusti 2013 att stödåtgärden inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget (SA.36503 (2013/N) Statligt stöd vid korttidsarbete). Kommissionen kom till slutsatsen att systemet med stöd vid korttidsarbete inte utgör en selektiv åtgärd, eftersom

alla företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i samma situation, utan åtskillnad kan få stöd.

Vid framtagande av förslag på hur systemet för stöd vid korttidsarbete kan göras mer konkurrenskraftigt måste utredaren beakta att förslagen är förenliga med EU:s regler om statligt stöd till näringslivet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisas konsekvenser av förslagen i enlighet med vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. Detta kommer bland annat att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv beaktas i utredningen. Om förslagen beräknas innebära ökade kostnader för staten, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med utredningen om trygghet och utveckling i anställningen vad gäller arbetstid och ledighet (dir. 2017:56). Utredaren ska också hämta in synpunkter från Valideringsdelegationen (dir. 2015:120) i frågor som rör validering.

Utredaren ska redovisa uppdraget i två delar. Den första delen som ska omfatta förslag på att göra det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete mer konkurrenskraftigt ska redovisas senast den 15 juni 2018. Den andra delen som ska omfatta en analys av om det finns behov av att koppla ihop systemet med åtgärder som bl.a. validering, utbildning eller annan kompetensutveckling, och vid behov även lämna förslag kring detta, ska redovisas senast den 17 december 2018.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]
- Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
- Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
- Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
- Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen
– ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över
fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot
terrorism. [65]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett
mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar.
[50]

Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.
[35]

En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av
byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. [58]

Socialdepartementet

Framtidens biobankar. [4]

Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning.
[55]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]