



YTTRANDE
31 januari 2013
Dnr. 629-12

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser (Fi2012/4689)

SAMMANFATTNING

- Det är oklart om ett statligt subventionerat system för korttidsarbete har några långsiktiga sysselsättningseffekter. Det kan inte uteslutas att effekterna är negativa.
- Det är bra med ett tydligt men restriktivt ramverk. Det innebär att systemet enbart kommer att aktiveras vid sällsynt djupa lågkonjunkturer.
- Barometerindikatorns främsta användningsområde är att mäta tillväxttakten i BNP snarare än en lågkonjunkturs djup. Barometerindikatorn kan trots det lämpa sig som utlösande indikator. Ett värde under 80 förefaller väl avvägt.
- Att använda sysselsättningsgapet för att avgöra huruvida det råder en synnerligen djup lågkonjunktur kan vara problematiskt då sysselsättningsgapet är en variabel som inte kan observeras utan måste bedömas. Sysselsättningsgapet bör därför kompletteras med andra indikatorer.
- Det är viktigt att det finns en tydlig tidsgräns för hur länge systemet kan vara aktivt. En tidsperiod om 12 månader är väl avvägd. En förlängning med ytterligare 12 månader bör emellertid enbart kunna ske under exceptionella omständigheter och incitamenten för arbetsgivare och arbetstagare att dra sig ur systemet när konjunkturläget förbättras bör förstärkas.

SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER AV STATLIGT

STÖD FÖR KORTTIDSARBETE

Konjunkturinstitutet hade gärna sett att arbetsgruppen i första hand skulle haft i uppdrag att förutsättningslöst och grundligt utreda om ett statligt subventionerat system

för korttidsarbete är motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Men uppdraget har varit begränsat till att utarbeta ett system för statligt stöd vid korttidsarbete.

Ett statligt subventionerat system för korttidsarbete kan ha positiva samhällsekonomiska effekter:

- Studier visar att det finns positiva sysselsättningseffekter på kort sikt. För att de positiva effekterna ska uppstå krävs det att systemet är väletablerat och känt bland arbetsmarknadens parter. Det är också viktigt med tydliga incitament för både företag och arbetstagare att dra sig ur systemet för korttidsarbete när konjunkturläget förbättras eftersom de positiva sysselsättningseffekterna klingar av.¹ Det är oklart om det finns några långsiktiga positiva effekter på sysselsättningen.
- Ur ett fördelningsperspektiv kan det vara positivt att fler arbetstagare (så kallade insiders) kortsiktigt delar på arbetstillfällena (men till lägre lön) istället för att några arbetstagare drabbas av arbetslöshet och därmed större inkomstförluster. Samtidigt bevaras värdefull arbetslivserfarenhet inom företagen.
- Ett system för korttidsarbete verkar som en automatisk stabilisator i djupa lågkonjunkturer, vilket håller uppe den allmänna efterfrågan. Ett system för korttidsarbete kan även dämpa oron hos hushållen då den enskildes risk att bli arbetslös minskar. Det kan resultera i ett lägre försiktighetssparande bland hushållen än vad som annars vore fallet. Dessa effekter skulle dock kunna uppnås även med andra stabiliseringspolitiska åtgärder som exempelvis högre arbetslöshetsersättning i lågkonjunkturer.

Men ett statligt subventionerat system för korttidsarbete kan även ha samhällsekonomiskt oönskade effekter:

- Ett system för korttidsarbete kan hämma strukturomvandlingen i ekonomin genom att arbetskraft blir kvar i olönsam verksamhet. Fördröjd strukturomvandling kan påverka produktivitetsnivån i ekonomin negativt. Konjunkturstitutet delar därför arbetsgruppens bedömning att systemet inte bör aktiveras om det riskerar att fördröja en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling. I ett tidigt skede av en lågkonjunktur är det emellertid svårt att bedöma omfattningen av strukturomvandling. Det finns inte heller några studier som analyserar effekterna av korttidsarbete på strukturomvandlingen. När ett

¹ Se exempelvis Hijzen A. och S. Martin, ”The role of short-term working schemes during the global financial crisis and early recovery - a cross-country analysis”, OECD social, employment and migration working papers, nr. 144, 2012.

system för korttidsarbete väl finns på plats kan det dessutom uppstå påtryckningar att det ska aktiveras trots att det inte är samhällsekonomiskt motiverat.

- Ett system för korttidsarbete kan ha effekter på lönebildningen som tenderar att driva upp den långsiktiga arbetslösheten. Systemet medför lägre arbetslöshetsrisk för anställda (så kallade insiders). Det kan medföra högre löneökningar i genomsnitt, vilket i sin tur innebär en lägre sysselsättning på lång sikt. Det bör även noteras att annan lagstiftning, exempelvis Lagen om anställningsstöd, redan skyddar de som har en anställning och frågan är om ytterligare regelverk som förstärker ”insiders” är lämpligt. Ur ett fördelningsperspektiv missgynnar således ett system för korttidsarbete de som saknar ett arbete (så kallade outsiders).

Sammanfattningsvis är det oklart vilka långsiktiga sysselsättningseffekter ett statligt subventionerat system för korttidsarbete har. Sannolikt så leder ett system för korttidsarbete till en högre långsiktig sysselsättning för ”insiders” men en lägre långsiktig sysselsättning för ”outsiders”. De negativa långsiktiga sysselsättningseffekterna kan överväga de positiva.

BAROMETERINDIKATORN SOM UTLÖSANDE INDIKATOR

En aktivering av systemet för korttidsarbete ska övervägas enbart vid tydliga tecken på en kommande djup lågkonjunktur. Arbetsgruppen föreslår att en process för att bedöma om detta kriterium är uppfyllt ska påbörjas då barometerindikatorn i Konjunkturbarometern understiger värdet 80.² Barometerindikatorns främsta användningsområde är dock att mäta tillväxttakten i BNP. Barometerindikatorn är mindre lämpad för att uppskatta nivån på BNP eller sysselsättning i förhållande till ett balanserat läge. Det går således inte att utesluta att det kan uppstå situationer där svensk ekonomi befinner sig i en djup lågkonjunktur trots att barometerindikatorn inte understiger ett värde av 80 och det därmed vore lämpligt att aktivera systemet för korttidsarbete. Sådana situationer torde dock vara högst ovanliga. Konjunkturinstitutet anser att systemet för korttidsarbete enbart bör aktiveras i ytterst sällsynta fall, det vill säga i exceptionellt djupa och tillfälliga lågkonjunkturer med snabbt fallande efterfrågan, exempelvis då solida företag får akuta likviditetsproblem. För detta syfte duger barometerindikatorn som utlösande indikator.

² Barometerindikatorn har ett medelvärde på 100 och en standardavvikelse på 10 (värdet 80 innebär således två standardavvikelser från medelvärdet). Värden under 100 motsvarar en svagare tillväxt än normalt och värden under 90 en mycket svagare tillväxt än normalt.

Det är viktigt att systemet för korttidsarbete aktiveras i ett tidigt skede av en lågkonjunktur eftersom det är då det sker många uppsägningar. Vid denna tidpunkt kan det dock vara svårt att bedöma såväl lågkonjunktorens djup som karaktär (det vill säga hur stora inslagen av strukturomvandling kan väntas bli). Konjunkturinstitutet, som är den myndighet som ska bedöma om kriterierna för aktivering är uppfyllda, riskerar att i realtid inte ha några indikatorer på plats för att analysera inslagen av strukturomvandling.

Barometerindikatorn är en bred indikator som fångar stämningläget i hela ekonomin med undantag för offentlig sektor. Det borde minska risken för att indikatorn fångar ett efterfrågefall driven av enbart strukturomvandling.

Det kan inte uteslutas att innehållet i barometerindikatorn ändras i framtiden. Konjunkturinstitutet har inte heller hunnit utreda om det finns någon bättre indikator i syfte att aktivera systemet för korttidsarbete än barometerindikatorn. Konjunkturinstitutet tycker därför att det är bra att valet av indikator kan ses över i framtiden.

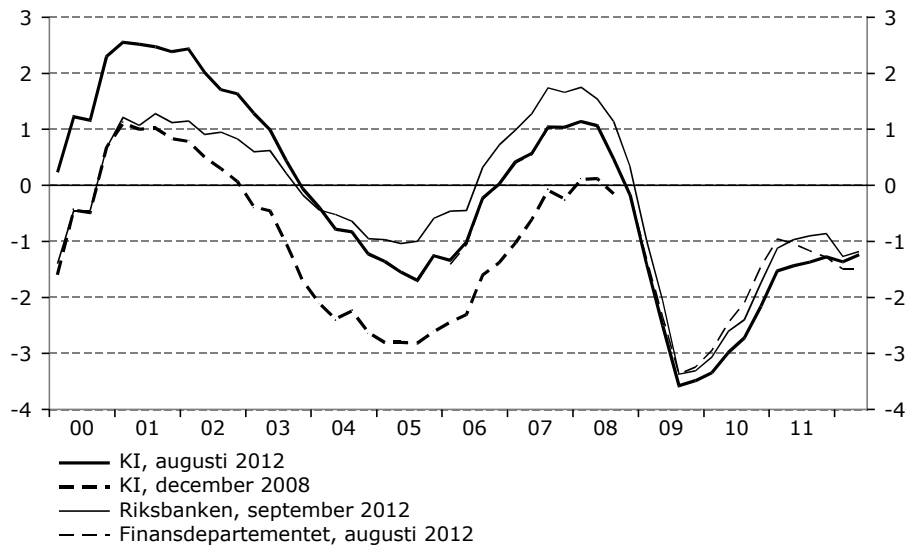
Sammantaget anser Konjunkturinstitutet att barometerindikatorn tillsvidare är lämplig för ändamålet och att ett värde under 80 förefaller väl avvägt.

SYSSELSÄTTNINGSGAPET: EN BEDÖMNING

Arbetsgruppen anser att sysselsättningsgapet, det vill säga sysselsättningens nivå i förhållande till den potentiella nivån (i procent), är ett lämpligt mått på lågkonjunktorens djup och längd. Enligt arbetsgruppens bedömning kan en synnerligen djup lågkonjunktur karaktäriseras av ett sysselsättningsgap på minus tre procent eller lägre. Alla typer av gap är dock behäftade med stor osäkerhet. Gapen är inga observerbara variabler, utan variabler som måste bedömas. Sysselsättningsgapet beror dels på prognoserna för sysselsättningen, dels på bedömningen av potentiell sysselsättning. Att fastställa sysselsättningsgapets djup eller längd är således svårbedömt. Det kan uppstå situationer då olika prognosmakare gör olika bedömningar av storleken på sysselsättningsgapet även om så inte var fallet under finanskrisen (se diagram 1). Det är Konjunkturinstitutets prognos av sysselsättningsgapet som kommer att ligga till grund för bedömningen om huruvida kriteriet för aktivering av korttidsarbete i detta avseende är uppfyllt. Osäkerheten i bedömningen illustreras även av att Konjunkturinstitutet har reviderat sin syn på sysselsättningsgapet historiskt. I realtid bedömdes sysselsättningsgapet vara knappt minus tre procent under krisen i mitten av 2000-talet (IT-krisen), men den synen har sedermera reviderats (se diagram 1). Det är ett resultat av att Konjunkturinstitutet har reviderat sin syn på potentiell sysselsättning.

Diagram 1. Sysselsättningsgapet enligt olika prognosmakare

Procent



Källor: Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet och Riksbanken.

Det bör även noteras att sysselsättningsgapet inte är oberoende av om systemet för korttidsarbete aktiveras eller inte. Om systemet aktiveras och får avsedda effekter kommer sysselsättningsgapet att bli mindre negativt än vad som annars vore fallet. Det bör således vara Konjunkturinstitutets prognos för sysselsättningsgapet i avsaknad av korttidsarbeten som ligger till grund för bedömningen över huruvida kriterierna för aktivering av korttidsarbete är uppfyllda.

Sammantaget anser Konjunkturinstitutet att sysselsättningsgapet borde kompletteras med andra indikatorer över konjunkturutvecklingen i syfte att kunna avgöra om det första kriteriet för aktivering av systemet för korttidsarbete (det vill säga att det finns tydliga tecken på en kommande synnerligen djup lågkonjunktur) är uppfyllt.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Konjunkturinstitutet tycker det är viktigt att det finns en tydlig tidsgräns för hur länge systemet för korttidsarbete får vara aktiverat. Detta eftersom korttidsarbete kan vara ett hinder för strukturomvandlingen i ekonomin. Systemet är också behäftat med betydande dödviktseffekter, det vill säga att subventionen går till företag som ändå skulle valt att ha behållit sin personal.³ Konjunkturinstitutet finner en tidsperiod om 12 månader väl avvägd.⁴ Vid en eventuell förlängning om ytterligare 12 månader bör incita-

³ Se *OECD Employment Outlook*, 2010, OECD.

⁴ Den maximala tidsperioden för korttidsarbete i Europa, med undantag för Finland, uppgick under finanskrisen till 14 månader. Se Hijzen A. och D. Venn, ”The role of short-term work

menten för både företag och arbetstagare att dra sig ur systemet för korttidsarbete när konjunkturläget förbättras förstärkas, exempelvis genom att subventionsgraden minskar eller att ställa krav på arbetstagarna att aktivt söka efter annat arbete. Detta eftersom inslagen av strukturomvandling troligtvis ökar ju längre tid lågkonjunkturen fortgår. Dessutom visar studier att de positiva sysselsättningseffekterna minskar om systemet är aktiverat i en återhämtningsfas.⁵

Konjunkturinstitutet håller med arbetsgruppen angående de konsekvenser som beskrivits avseende effekterna för Konjunkturinstitutet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Karine Raoufinia.

Mats Dillén

Karine Raoufinia

schemes during the 2008–09”, OECD social, employment and migration working papers, nr. 115, 2010.

⁵ Se fotnot 1.