



Remissvar

Dnr 2022-562

2023-03-21

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk (SOU 2022:65)

FI2022/03407

SAMMANFATTNING

Kommitténs slutbetänkande innehåller flera genomarbetade förslag med bra och tydliga problematiseringar och avvägningar och konsekvensanalysen är välgjord.

Konjunkturinstitutet har emellertid flera synpunkter på förslaget. Den viktigaste rör huruvida ett statligt stöd för korttidsarbete alls bör vara aktiverat under ett mer normalt konjunkturläge. Konjunkturinstitutet menar att det samhällsekonomiska värdet av ett sådant system är oklart. Stöd vid korttidsarbete medför risk för försenad strukturomvandling. Vid en särskilt djup lågkonjunktur är det mer tydligt att denna negativa effekt kan vägas upp av andra fördelar. Det är dock oklart vilka samhällsekonomiska fördelar som motiverar ett statligt stöd under en mer normal konjunktur. Givet att statligt korttidsstöd under mer normal konjunktur ska finnas kvar, anser Konjunkturinstitutet att det bör följas upp och utvärderas inom en inte alltför avlägsen framtid. Detta bör ske innan systemet förstärks på olika sätt, exempelvis genom att förlänga stödperioden från sex till nio månader, som kommittén föreslår i betänkandet.

Vad gäller förlängningen av stödperioden finner Konjunkturinstitutet det oklart vad som motiverar förändringen. Kommittén använder administrativa problem med det öppna och permanenta systemet under pandemin som motivering. Det nuvarande öppna och permanenta systemet är dock designat för att användas under en mer normal konjunktur, inte under en exceptionell händelse som pandemin. För att underlätta hanteringen av ansökningar under en synnerligen djup lågkonjunktur kan man i stället frångå kommitténs förslag om individuell behovsprövning även i dessa fall, förslagsvis för en första stödperiod om sex månader.

I övrigt menar Konjunkturinstitutet att det inte är självklart att det föreslagna systemet blir mer överskådligt och förutsägbart under en synnerligen djup lågkonjunktur, jämfört med nuvarande regler. Dessutom anser Konjunkturinstitutet att myndighetens roll i systemet kan förtydligas.

DET FINNS SKÄL ATT IFRÅGASÄTTA DEN SAMHÄLLSEKONOMISKA NYTTAN AV ETT ÖPPET OCH PERMANENT SYSTEM FÖR KORTTIDSARBETE

Enligt direktiv (Dir. 2021:79) ska kommittén analysera och ta ställning till om det fortsatt ska finnas två parallella system för stöd vid korttidsarbete, det vill säga ett öppet och permanent system och ett annat system som enbart kan aktiveras vid synnerligen djup lågkonjunktur.

Kommittén föreslår att enbart det öppna och permanenta systemet ska bibehållas, men att regeringen ges möjlighet att förstärka detta system under en synnerligen djup lågkonjunktur.

Ett alternativt till kommitténs förslag hade varit att slopa det öppna och permanenta systemet och enbart behålla stöd vid korttidsarbete under en särskilt djup lågkonjunktur.¹ Kommittén gör dock bedömningen att det är mer ändamålsenligt med ett system som har sin utgångspunkt i det öppna och permanenta systemet. Detta motiveras med att det öppna permanenta systemet har större likheter med system som finns i många andra länder och därmed bedöms stärka svenska företags konkurrenskraft jämfört ned ett system som endast aktiveras vid en synnerligen djup lågkonjunktur.

Konjunkturinstitutet anser att det finns skäl att ifrågasätta om ett bibehållet öppet och permanent system är det bästa ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Konjunkturinstitutet har i tidigare remissvar (Dnr 2018-136), med anledning av SOU 2018:16, ifrågasatt införandet av det öppna och permanenta systemet och bedömt att stöd vid korttidsarbete bör begränsas till perioder då det råder synnerligen djup lågkonjunktur. Stöd vid korttidsarbete innebär en risk för försenad strukturomvandling, men vid en synnerligen djup (exogen) lågkonjunktur medför stödet positiva makroekonomiska effekter som kan uppväga dessa risker. Detta är dock inte fallet vid korttidsstöd under en mer normal konjunktur. Till skillnad från kommittén kan Konjunkturinstitutet inte se att det är uppenbart att ett öppet och permanent system påtagligt ökar Sveriges konkurrenskraft vad gäller att locka och behålla investeringar.

Kommittén diskuterar flera av de potentiella fördelar och nackdelar som finns med olika system för stöd vid korttidsarbete. Konjunkturinstitutet förordar ett system för synnerligen djup lågkonjunktur framför ett öppet och permanent system. Nedan görs en sammanställning av de huvudsakliga argumenten för detta utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Där lyfts också att kunskapen kring effekterna av stöd vid korttidsarbete i många fall är oklar, då empiriska utvärderingar är få till antalet och framför allt har fokuserat på stödets sysselsättningseffekter.

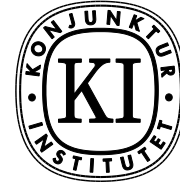
Risk för bromsad strukturomvandling

Att långsiktigt lågproduktiva och krisande företag slås ut eller gör personalnedskärningar är en central komponent för långsiktig ekonomisk tillväxt. Det underlättar expansion av mer lönsamma företag genom att frigöra arbetskraft och innebär ett effektivt användande av samhällets resurser. Då det i praktiken är svårt att avgöra om ett företag har tillfälliga eller permanenta problem, förväntas stöd vid korttidsarbete försena denna typ av önskvärd långsiktig strukturomvandling.

Det finns visst forskningsstöd för att korttidsarbete i Tyskland och Italien under finanskrisen 2008/09 kan ha bidragit till bromsad strukturomvandling.² I stort saknas det dock empirisk forskning kring dessa effekter och dess eventuella storlek.

¹ Att detta alternativ är ett teoretiskt möjligt förslag framgår även av kommitténs konsekvensanalys, där det under rubriken "Syfte och alternativa lösningar", anges att (s. 420) "En alternativ lösning hade varit att behålla två system för korttidsarbete, såsom i nuvarande lagstiftning, eller att endast behålla det system som aktiveras av regeringen.

² Se forskningsöversikten i Tillväxtanalys (2021), "Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen", PM 2021:09.



Det öppna och permanenta systemet kan vara mer skadligt för lönebildningen

Som kommittén visar är stöd vid korttidsarbete i huvudsak riktat mot personer med god förankring på arbetsmarknaden, så kallade ”insiders”. Politik som stärker insiders ställning på arbetsmarknaden kan leda till långsiktigt högre lönekrav och därmed till lägre varaktig sysselsättning och högre jämviktsarbetslöshet.

Ett stöd som enbart finns tillgängligt under en synnerligen djup lågkonjunktur kommer endast att användas vid exceptionella tillfällen och risken för permanenta effekter på lönebildningen bedöms därmed vara låg. Risken för permanenta effekter på lönebildningen kan dock vara högre vid ett permanent system för korttidsarbete – åtminstone om det används i större omfattning. Sambandet mellan lönebildning och stöd vid korttidsarbete är dock ett område där det saknas empiriska forskningsresultat, så kunskapen om dessa effekter är begränsade.

Liten risk för persistenseffekter under normal konjunktur

Ett av huvudskälen till stöd vid korttidsarbete vid en synnerligen djup lågkonjunktur är att undvika långvariga negativa effekter på arbetsmarknaden, så kallad persistens. Att korttidsarbete under en djup lågkonjunktur bidrar till att bromsa nedgången i sysselsättningen stöds dessutom av forskning från Sverige under pandemin likväl som internationell forskning från finanskrisen 2008/09.³ I en situation där det inte råder en djup lågkonjunktur är dock utsikterna goda för individer som eventuellt blir varslade och uppsagda att hitta ett nytt arbete och risken för persistenseffekter är liten. Det finns således inga påtagliga förväntade sysselsättningseffekter av det öppna, permanenta systemet.

Korttidsarbete under synnerligen djup lågkonjunktur kan vara en del av stabiliseringspolitiken

Vid en synnerligen djup lågkonjunktur kan stöd vid korttidsarbete förväntas vara en del av stabiliseringspolitiken genom att minska hushållens försiktighetssparande. Via förekomsten av ett korttidsstöd vid djup lågkonjunktur minskar den anställdes risk för att bli uppsagd. Denna typ av minskad ”inkomstrisk” bidrar till att bromsa hushållens ökade försiktighetssparande – något som också stöds av forskning.⁴ Det bidrar dels till att hålla uppe hushållens konsumtion, dels till att hålla uppe multiplikatoreffekter av annan finanspolitik som stimulerar efterfrågan i ekonomin. Stabiliseringspolitiskt önskvärda effekter av korttidsstöd finns dock sannolikt inte under en mer normal konjunktur.

Bevarandet av värdefulla matchningar

Ett huvudskäl till stöd vid korttidsarbete är att det kan bidra till att bevara värdefulla kunskaper och relationer i långsiktigt livskraftiga företag som utsätts för tillfälliga

³ Se Tillväxtanalys (2022), ”Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020”, PM 2022:12; samt Tillväxtanalys (2021), ”Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen”, PM 2021:09.

⁴ Se Meghir C & Pistafferi L (2010), ”Earnings, Consumption and Lifecycle Choices”, i Card, D & Ashenfelter O (eds.), Handbook of Labor Economics vol 4b, North-Holland, Amsterdam

ekonomiska nedgångar.⁵ Det möjliggör i sin tur en snabbare ökning av produktionen när efterfrågan vänder uppåt igen. Dessa effekter kan finnas både vid hög- och lågkonjunktur. Bevarandet av värdefulla matchningar mellan företag och anställda är således ett skäl att överväga förekomsten av ett öppet och permanent system. Tyvärr saknas forskning om i vilken grad stöd vid korttidsarbete faktiskt bidrar till att långsiktigt bevara värdefulla matchningar och hur det påverkar produktiviteten i ekonomin på sikt.

Det är oklart hur viktigt ett permanent system för korttidsarbete är för internationella investerare

Det argument som enligt kommittén framstår som viktigast för att ha det öppna, permanenta systemet kvar är att flera konkurrentländer (däribland Tyskland) har ett sådant system och att ett sådant system därmed ökar Sveriges konkurrenskraft vad gäller att locka och behålla investeringar. Konjunkturinstitutet är tveksamt till detta argument; det förefaller inte finnas någon forskning som explicit undersökt hur viktigt ett permanent system för korttidsarbete är för internationella investeringar.

Internationella jämförelser av konkurrenskraft behöver dessutom även beakta att behoven av korttidsarbete kan skilja sig åt mellan länder. Ekonomins funktionssätt (lagar, förhandlingssystem, industristruktur, arbetskraftens sammansättning, osv.) skiljer sig åt mellan Sverige och till exempel Tyskland. Det kan på förhand inte uteslutas att sådana skillnader innebär ett det finns olika stora samhällsekonomiska behov av korttidsarbete i Tyskland och Sverige. Sådana skillnader kan även påverka företagens efterfrågan på korttidsarbete och därmed även den eventuella konkurrenskraften kopplat till korttidsarbete, i termer av att kunna locka till sig internationella investeringar.

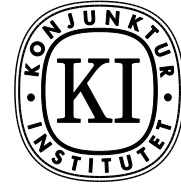
Förslaget innebär att det är exceptionella händelser med låg sannolikhet som ska berättiga till stöd, vilket torde göra att det förväntade värdet av stödet för det enskilda företaget eller sektorn är lågt i relation till andra faktorer som exempelvis tillgång till rätt arbetskraft, infrastruktur, eller arbetskostnadsnivån. Givet att konkurrensargumentet är viktigt skulle ett tydligare resonemang av kommittén kring stödets förväntade effekter på konkurrenskraften, och hur detta i sin tur bidrar till samhällsekonomin, ge läsaren en bättre möjlighet att väga systemets fördelar mot dess nackdelar.

RISKERNA MED DET ÖPPNA SYSTEMET FÖR KORTTIDSARBETE KOMMER ATT BERO PÅ DESS OMFATTNING – ÖNSKVÄRT MED UPPFÖLJNING

Vi förväntar oss större risk för fördröjd strukturomvandling och effekter på lönebildningen vid ett större nyttjande av det öppna och permanenta systemet under mer normal konjunktur än vid ett mindre nyttjande. Som kommittén anger kan den föreslagna subventionsgraden förväntas begränsa användandet av stödet under mer normal konjunktur. Det öppna systemet har dock än så länge endast funnits i förstärkt form under pandemin och det är därför osäkert i vilken omfattning det kommer att användas vid ett mer normalt konjunkturläge.

Om det permanenta stödet kommer att finnas kvar, är det önskvärt med en empirisk utvärdering och uppföljning av det öppna och permanenta systemets användande under mer

⁵ Förutom synnerligen djup lågkonjunktur kan, enligt nuvarande lagstiftning och förarbeten, begränsningar i ett företags tillgång till viktiga marknader eller störningar i leveranser av viktiga insatsvaror vara exempel på händelser som berättigar till stöd vid korttidsarbete.



normal konjunktur. Konjunkturinstitutet anser att regeringen framöver bör ta initiativ till en sådan utvärdering.

RISKFYLLT ATT GÖRA DET PERMANENTA SYSTEMET MER GENERÖST GIVET DAGENS BRISTANDE KUNSKAP

Med nuvarande regler har företagen rätt till stöd i sex månader, med möjlighet till tre månaders förlängning efter ytterligare prövning. Kommittén föreslår en förstärkning av det öppna permanenta systemet, i form av att företag som beviljas stöd direkt har rätt till stöd i nio månader. Kommittén motiverar införandet av nio månaders stöd med att prövningen efter sex månader gav upphov till försenad handläggning under pandemin.

Konjunkturinstitutet vill här betona att pandemin var en extrem händelse som inte är relevant för det permanenta systemets användande under en mer normal konjunktur. Under en mer normal konjunktur förväntar vi oss inte samma anstormning av ansökningar, vilket betydligt minskar risken för försenad handläggning.

Konjunkturinstitutet anser att förstärkningar av det nuvarande öppna och permanenta systemet inte bör genomföras givet dagens begränsade kunskap om stödets omfattning och effekter på strukturomvandlingen under mer normal konjunktur. Det finns skäl att ifrågasätta om ett bibehållet öppet och permanent system är det bästa ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (se ovan). Eventuella förstärkningar av systemet medför därför risker och bör därför föregås av bättre beslutsunderlag, i form av empiriska utvärderingar av stödets samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Det vill säga, överväganden att förstärka systemet bör vänta till efter användandet av det nuvarande öppna och permanenta systemet har utvärderats.

DET ÄR INTE UPPEBART ATT DET NYA SYSTEMET BLIR MER ÖVERSKÅDLIGT OCH FÖRUTSÄGBART JÄMFÖRT MED NUVARANDE REGLER

Kommittén menar att det blir mer förutsägbart med endast ett system för korttidsarbete. Även om några av de föreslagna förändringarna av det öppna permanenta systemet, såsom den föreslagna förändringen av förutsättningarna för att få stödet, torde göra den delen av stödet mer förutsägbart är det inte uppenbart att det föreslagna systemet, från ett företags perspektiv, blir mer förutsägbart än de system som finns enligt nuvarande regler. Även med nuvarande regler gäller ett öppet, permanent system i normalfallet medan andra regler kan komma att gälla vid en synnerligen djup lågkonjunktur.

Vid en synnerligen djup lågkonjunktur har nuvarande lagstiftning förutbestämd ersättning, stödperioder och karenser. Med kommitténs förslag kan det förstärkta systemet innebära olika kombinationer av förstärkningar av statens kostnadsandel, antalet nivåer av nedsatt arbetstid, stödperiodens längd och efterföljande karenstid. I och med att företagen inte vet vilka av dessa delar och kombinationer av systemet som regeringen kommer att förstärka, minskar företagets förutsägbarhet kring vad som kan komma att gälla under en särskilt djup lågkonjunktur. Dessutom skulle det föreslagna systemet innebära en behovsprövning även vid synnerligen djup lågkonjunktur, medan någon sådan inte finns med nuvarande regler. Det innebär att förutsägbarheten om möjlighet till stöd vid en särskilt djup lågkonjunktur rimligtvis är högre vid nuvarande lagstiftning än enligt kommitténs förslag.

ÖVERVÄG ATT SLOPA BEHOVSPRÖVNINGEN UNDER EN INITIAL STÖDPERIOD VID EN SYNNERLIGEN DJUP LÅGKONJUNKTUR

Kommittén motiverar behovet av prövning också vid en synnerligen djup lågkonjunktur med att stödet annars riskerar att bli kostsamt i längden. Eftersom en lågkonjunktur inte drabbar alla företag finns det även en större risk att stöd söks av företag utan något egentligt behov av det, och som ändå kunnat undvika uppsägningar (s.k. dödviktseffekter). Kommittén lyfter dock att en prövning vid en synnerligen djup lågkonjunktur medför en ökad administration och att arbetsgivarna får ta en större ekonomisk risk eftersom det, fram till Skatteverkets beslut, är oviss om arbetsgivaren kan beviljas stöd.

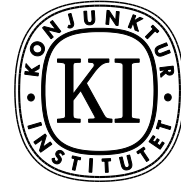
Givet att företagen kan komma att beviljas ett förstärkt stöd under så lång tid som tolv plus tolv månader ser Konjunkturinstitutet också ett behov av individuell behovsprövning, i enlighet med kommitténs förslag. I avsaknad av en sådan är risken större för fördröjd strukturuomvandling, stora dödviktskostnader och potentiellt även negativa sysselsättningseffekter av stödet.

Ett alternativ skulle dock kunna vara att företagen vid en synnerligen djup lågkonjunktur, när villkoren för det förstärkta stödet är uppfylla, initialt beviljas stöd en kortare period utan individuell behovsprövning. Den initiala stödperioden skulle till exempel kunna vara sex månader. Om företagen sedan önskar förlänga stödperioden ska en individuell prövning krävas. Detta har flera fördelar. Vid inledningen av en synnerligen djup lågkonjunktur råder generellt stor osäkerhet kring vilken typ av kris som ekonomin står inför, hur den kommer att drabba olika delar av näringslivet och vid vilken tidpunkt samt under hur lång tid. Därmed kan en individuell behovsprövning bli svår och dra ut på tiden, särskilt om många företag söker på samma gång, vilket är sannolikt. Om stödet inledningsvis utgår utan behovsprövning torde stödet kunna betalas ut snabbare plus att osäkerheten för företagen minskar. Därmed uppstår inte samma risk att långa handläggningstider påverkar långsiktigt lönsamma företag negativt. Dessutom maximeras sannolikt också stödets stabiliseringspolitiska effekter (se ovan). Då forskningen dessutom indikerar att stödets positiva sysselsättningseffekter är koncentrerade till djupa krisers initiala nedgångsfaser, riskerar de positiva sysselsättningseffekterna inte heller att försvagas av osäkerhet och handläggningstider.

Om behovsprövningen vid en synnerligen djup lågkonjunktur sker i ett senare skede, så som efter sex månader, för de företag som önskar fortsätta erhålla stödet bör det finnas betydligt mer information om krisens natur, dess spridning och verkningar för olika branscher. Det underlättar den individuella behovsprövningen jämfört med om den genomförs i krisens initiala skede. Respiten på sex månader ger också Skatteverket viss tid att bygga upp kapaciteten inför ett potentiellt stort antal individuella behovsprövningar.

POSITIVT MED FÖRÄNDRADE BEDÖMNINGSKRITERIER

Konjunkturinstitutet är positivt till att kriterierna för det enskilda företags rätt till stöd i det öppna och permanenta systemet ska utgå från ett tillfälligt behov av arbetstidsminskning i stället för, som i nuvarande lagstiftning, ekonomiska svårigheter. Som anges av kommittén förväntas detta göra det lättare för den handläggande myndigheten att, i praktiken, bedöma behovet av stöd. Genom att slopa kravet på ekonomiska svårigheter blir det också tydligare att det är livskraftiga företag som ska stöttas. Konsistent med detta är även kommitténs förslag om att vinstutdelning ska tillåtas rimligt, i och med att det inte finns något krav på att företaget ska befinna sig i ekonomiska svårigheter.



FÖRTYDLIGANDE AV KONJUNKTURINSTITUTETS ROLL

Kommittén anser att Konjunkturinstitutet fortsatt bör ha skyldighet att bistå regeringen vid bedömningen av om förutsättningarna för att införa tillfälliga förstärkningar av systemet är uppfyllda. Enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete är dessa förutsättningar att

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 samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

För att förutsägbarheten i systemet ska bibehållas anser kommittén att det tydligt bör fastslås när Konjunkturinstitutet senast ska bistå regeringen med en bedömning. I enlighet med nuvarande regleringen föreslås att gränsvärdet 80 i barometerindikatorn är fortsatt lämpligt att använda för när den skyldigheten senast bör inträda.

Konjunkturinstitutet tolkar kommitténs förslag som följer. När barometerindikatorn understiger 80 har myndigheten en skyldighet att inkomma med en bedömning om huruvida förutsättningarna för det förstärkta stödet är uppfyllda. Om barometerindikatorn inte är under 80, men Konjunkturinstitutet bedömer att förutsättningarna för det förstärkta stödet är uppfyllda, *kan och bör* Konjunkturinstitutet meddela regeringen detta, men har ingen formell *skyldighet* att göra detta. Om barometerindikatorn inte är under 80 och inte heller bedöms hamna under 80 under överskådlig tid, men Konjunkturinstitutet ändå anser att villkoren för det förstärkta stödet är uppfyllda, *kan och bör* Konjunkturinstitutet meddela regeringen detta, men har ingen *skyldighet* att göra detta.

Konjunkturinstitutet önskar att det i en eventuell proposition förtydligas vilka skyldigheter och förväntningar som finns kring myndighetens arbete i att bistå regeringen i bedömningen kring villkoren för det förstärkta stödet. Detta när barometerindikatorn understiger såväl som överstiger 80.

BRA ATT AVVAKTA MED FÖRÄNDRINGAR AV ERSÄTTNING FÖR KOMPETENSINSATSER

Konjunkturinstitutet har tidigare varit kritiska mot stöd vid kompetensinsatser under tiden för korttidsarbete (se Dnr 2019-063). Anledningar till detta, som fortsatt är relevanta i dag, är att åtgärder som räknas som kompetenshöjande är brett definierade och inkluderar kompetenshöjande insatser som företag normalt vidtar. Dessutom finns risk att de åtgärder som arbetsgivarna anordnar är företagsspecifika och inte ökar generella kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Eftersom det finns risk att företag som nyttjar korttidsarbete inte överlever sina ekonomiska svårigheter kan det ifrågasättas huruvida staten bör subventionera företagsspecifik utbildning. Vidare finns inga begränsningar av vilka som får anordna de kompetenshöjande åtgärderna, vilket innebär att staten inte har några möjligheter att kontrollera vilken kvalitet de kompetenshöjande åtgärderna håller.

Det kan också vara svårt för ett företag att planera in utbildning för arbetstagare givet att det är osäkert hur länge man kan komma att behöva stöd vid korttidsarbete. Möjligen kan längre och mer omfattande utbildningsinsatser endera riskera att låsa in viktigt humankapital i

utbildning när företaget kan göra en återstart, eller leda till att arbetstagare inte fullgör en utbildning och därmed inte får ett formellt bevis på avklarad utbildning.

Samtidigt är det en god tanke att personer i korttidsarbete ska upprätthålla eller stärka sitt arbetsmarknadsrelaterade humankapital under stödperioden. Särskilt som arbetstidsminskningen i vissa fall kan bli omfattande. Med bakgrund i ovanstående resonemang anser Konjunkturinstitutet att det är bra att låta ersättningen för kompetensinsatser vara kvar utan att göra den obligatorisk. Inte heller bör ersättningen göras mer generös tills vi vet mer om hur detta stöd kommer att användas i praktiken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Magnus Gustavsson. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Maria Gustafsson deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör