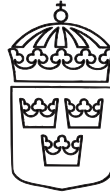


Kommittédirektiv



Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd
vid korttidsarbete

Dir.
2018:5

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 industrinära 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 ca 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 framförallt 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 efterfrågekras 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 samhällsekonomiskt oönskade effekter. Det kan uppstå s.k. undanträngningseffekter genom att stödet leder till att arbetstillfällen 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 arbetstillfällen 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 samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medför andra betydande samhällsekonomiska 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 gränobeloppet 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 skattekontot.

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

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.

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 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.

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.

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 efterfrågefall 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 företag och arbetstagare.

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 konjunkturläge och tillfällig produktionsnedgång till följd av tillfälligt 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 gränsbelopp för omfattningen av systemet.

En central utgångspunkt för utredarens arbete ska vara ett system som inte motverkar strukturomvandling i ekonomin. Riskerna för överutnyttjande och dödsviktseffekter 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)