

Kommittédirektiv

Översyn av stödet vid korttidsarbete

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

Stödet vid korttidsarbete har varit en av regeringens viktigare åtgärder för att lindra effekterna för näringsliv, sysselsättning och samhällsekonomin av spridningen av sjukdomen covid-19. Regelverket har under pandemin tillämpats för första gången. Det har vidare kommit att tillämpas i en omfattning som inte förutsågs när lagstiftningen ursprungligen togs fram. En kommitté ska därför se över stödet vid korttidsarbete. Kommittén ska bl.a.

- utvärdera stödets betydelse för att lindra effekterna av pandemin för näringsliv, sysselsättning och samhällsekonomin,
- analysera och ta ställning till om det fortsatt ska finnas två parallella system för stöd vid korttidsarbete,
- analysera om regelverket kan förenklas och göras mer flexibelt,
- analysera om bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser är ändamålsenligt utformade,
- se över bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och återkrav av stöd,
- analysera behovet av förändrad och förstärkt reglering för att förhindra felaktiga utbetalningar och missbruk samt för att öka möjligheterna att lagföra misstänkta brott,
- se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser och om det bedöms lämpligt lämna förslag på sådana bestämmelser,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den del av uppdraget som handlar om att utvärdera stödets betydelse för att lindra effekterna av pandemin ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 november 2022.

Bakgrund

Motiven bakom systemet för stöd vid korttidsarbete

Med korttidsarbete menas att en arbetstagares ordinarie arbetstid och lön sänks under en bestämd tidsperiod. För arbetsgivaren innebär ett system med stöd vid korttidsarbete förbättrad omställningsförmåga och en möjlighet att behålla kompetens vid en tillfällig konjunkturedgång eller tillfälliga allvarliga ekonomiska svårigheter. När konjunkturen eller läget vänder kan företagen snabbare och effektivare möta efterfrågan 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 tillfällig kostnadsanpassning kan korttidsarbete också vara att föredra eftersom kostnaderna då minskar snabbare än vid uppsägning.

För arbetstagare innebär systemet en möjlighet att behålla sitt jobb i stället för att behöva byta jobb, lämna arbetsmarknaden eller bli arbetslös. Arbetstagare som deltar i korttidsarbete är med och delar på kostnaden för korttidsarbete genom att lönen sänks motsvarande en del av arbetstidsförkortningen.

För samhället innebär systemet att sysselsättningen kan hållas uppe. På kort sikt kan en ökning i arbetslösheten dämpas i större utsträckning jämfört med vad som annars skulle ha varit fallet. Eftersom det tar tid för personer som blivit arbetslösa att hitta ett nytt arbete minskar det också risken för en högre arbetslöshet på lång sikt, s.k. persistenseffekter. 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. Ett system med stöd vid korttidsarbete kan därmed ha fördelar såväl för arbetsgivare och arbetstagare som för ekonomin i stort. Från samhällets perspektiv är stödet välmotiverat om värdet av att bevara matchningarna (anställningarna) mellan arbetsgivare och arbetstagare överstiger stödets kostnad.

Stöd vid korttidsarbete kan dock även ha samhällsekonomiskt oönskade effekter. Stödet riskerar att förhindra önskad strukturomvandling genom att

lågproduktiva företag stöttas. Detta kan också innebära s.k. undanträngningseffekter då arbetstillfällena bevaras i företag som på lång sikt inte kan behålla dessa arbetstillfällena, vilket försvårar för företag med högre produktivitet och tillväxtpotential att rekrytera arbetskraft. Dessutom riskerar frånvaro från arbete under längre perioder att leda till depreciering av humankapital. De negativa effekterna av det ska dock vägas mot risken för ökad arbetslöshet. 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. I dessa fall innebär korttidsarbete dessutom att arbetstid och produktion minskar eftersom staten subventionerar deltidsledighet. Det är därför viktigt att ett system för stöd vid korttidsarbete är konstruerat för att minimera sådana oönskade effekter.

Dagens regler om stöd vid korttidsarbete

Den 1 januari 2014 trädde ett system med statligt stöd vid korttidsarbete i kraft (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:FiU1, rskr. 2013/14:56). Det infördes mot bakgrund av erfarenheterna från finanskrisen 2008 och 2009. Stöd enligt det systemet får endast lämnas om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller om det är sannolikt att en sådan är nära förestående. Syftet med stödet är att kunna stödja sysselsättning och dämpa arbetslöshet. Reglerna för statligt stöd vid korttidsarbete innebär att staten, arbetsgivaren och arbetstagarerna delar på kostnaderna för korttidsarbete. Kostnaderna för korttidsarbete utgörs av den lön inklusive arbetsgivaravgifter som motsvarar arbetstidsminskningen.

Bestämmelserna om stöd vid korttidsarbete finns i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete samt förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete. Stöd enligt det ursprungliga systemet aktiveras genom att regeringen meddelar föreskrifter för en stödperiod om 12 månader. Denna period kan förlängas en gång med 12 månader. Stödet administreras, efter aktivering, av Skatteverket. Därefter inträder en karenstid om 24 månader.

Den 7 april 2020 trädde ett nytt system för stöd vid korttidsarbete i kraft (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199). Systemet, som är permanent och öppet, är ett komplement till det tidigare systemet. Systemet är utformat för att säkerställa att stödet är konkurrenskraftigt i en internationell kontext och syftar till att stärka svensk industri och värna sysselsättningen i landet.

Stöd enligt det nya systemet kan lämnas under en begränsad tid till arbetsgivare som på grund av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter behöver införa korttidsarbete. Stödet administreras av Tillväxtverket och lämnas efter att verket beslutat om godkännande för stöd. Ett godkännande får bara lämnas om arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll och som inte heller rimligen hade kunnat förutses eller undvikas. Arbetsgivaren ska vidare ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Stödperioden är begränsad till sex månader i följd med möjlighet till förlängning i ytterligare tre månader. Därefter inträder en karenstid om 24 månader.

Efter regeringens aktivering eller efter ett godkännande från Tillväxtverket ansöker en arbetsgivare om stöd (s.k. preliminärt stöd) som lämnas enligt tre fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning. Lagen ställer krav på att arbetsgivare och arbetstagare kommit överens om korttidsarbetet. Korttidsarbetet ska ha stöd i kollektivavtal eller i ett annat skriftligt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. 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.

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd är skyldig att göra en avstämning för att fastställa ett slutligt stöd. Avstämningen innebär en jämförelse och bedömning av om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som har tillämpats överensstämmer med de angivna nivåerna i lagen och med de avtal som slutits. Avstämningen kan leda till att arbetsgivaren har rätt till ytterligare stöd men också till att arbetsgivaren blir skyldig att betala tillbaka preliminärt stöd.

Den 1 januari 2021 kompletterades stödet vid korttidsarbete med en rätt till ersättning för kompetensinsatser (prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:NU1, rskr. 2020/21:145). Reglerna, som finns i lagen om stöd vid korttidsarbete och förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete, innebär att arbetsgivare som får stöd vid korttidsarbete och som anordnar kompetensinsatser under den genom korttidsarbete arbetsbefriade tiden, även ska kunna få ersättning för kostnader för sådana insatser.

Stödet vid korttidsarbete med anledning av covid-19

För att möta arbetsgivarnas behov med anledning av effekterna av spridningen av covid-19 har stödet som lämnas efter godkännande av Tillväxtverket tillfälligt varit förstärkt, s.k. korttidspermittering, under perioden 16 mars 2020–30 september 2021. Förstärkningen infördes först genom övergångsbestämmelser i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, därefter genom införandet av den tillfälliga lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall och genom ändring av denna tillfälliga lag. Förstärkningarna har bestått i att staten har stått för tre fjärdedelar av den totala kostnaden i stället för den ordinarie nivån på en tredjedel av kostnaden. Dessutom har en högre nivå med arbetstidsminskning på 80 procent varit möjlig under flera av stödmånaderna (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199, prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276, prop. 2020/21:83, bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182 och prop. 2020/21:121, bet. 2020/21:FiU44, rskr. 2020/21:229, prop. 2020/21:208, bet. 2020/21:FiU52, rskr. 2021/21:416).

Arbetsgivare har vidare haft möjlighet att få stöd för verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten, för uppsägningstid samt för arbetstagare som är familjemedlemmar till arbetsgivaren (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199 och prop. 2020/21:83 bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182).

För att förbättra Tillväxtverkets möjligheter att kontrollera stödet har det även införts en möjlighet att genomföra kontrollbesök (prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276).

Genom införandet av den tillfälliga lagen om stöd vid korttidsarbete i vissa fall gjordes det möjligt att lämna stödet även till en arbetsgivare som under 2020, enligt de ordinarie reglerna, redan fått stöd för maximalt antal månader eller omfattades av karenstid (prop. 2020/21:83, bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182). I den tillfälliga lagen togs det även in bestämmelser som syftade till att förtydliga och skärpa kraven för stöd. Dessa avsåg

- arbetsgivarens möjligheter att kombinera värdeöverföringar med stöd,
- att stöd inte får lämnas till en arbetsgivare som har skulder avseende återkrav av stöd vid korttidsarbete vilka överlämnats till Krono-

fogdemyndigheten för indrivning, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning eller är på obestånd, samt

- krav på revisorsintyg.

Utöver dessa lagändringar har tillämpningen av regelverket under pandemin också medfört ändringar i förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete. Förordningen har ändrats vid två tillfällen, den 1 juni 2020 (SFS 2020:322) respektive den 1 januari 2021 (SFS 2020:933). I båda fallen har det huvudsakliga syftet varit att förebygga missbruk av systemet med stöd vid korttidsarbete och förbättra möjligheterna att lagföra brott.

Regeringen lämnade den 23 september 2021 ett förslag till riksdagen om att arbetsgivare som har inkommit med anmälan om avstämning av korttidsarbete för sent ska få en ny möjlighet att lämna in en anmälan om avstämning (prop. 2021/22:14). I propositionen föreslås också ett nytt förfarande vid sen anmälan om avstämning.

Utvärdering

Regeringen har i samband med införandet av det permanenta och öppna systemet för stöd vid korttidsarbete och vid efterföljande ändringar av regelverket aviserat att systemet bör utvärderas när det har varit i kraft en viss tid (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199, prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276 och prop. 2020/21:83, bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den skyndsamt bör se över reglerna om korttidspermittering för att underlätta för företag inom hårt drabbade branscher (bet. 2020/21:FiU38 punkt 1, rskr. 2020/21:163). Enligt tillkännagivandet är nuvarande regler inte anpassade för företag med säsonsberoende verksamheter. Denna typ av företag har i dag mycket svårt att tillgodogöra sig stöd genom korttidspermittering. Här behövs det därför enligt tillkännagivandet en större flexibilitet i regelverket, särskilt när det gäller jämförelsemånad för säsonsvarierande verksamhet. För sådana justeringar som kräver riksdagsbeslut ska regeringen så snart det är möjligt återkomma till riksdagen med förslag (bet. 2020/21:FiU38 s. 5 och 6).

Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att den bör säkerställa att handläggningstiderna för stöd vid korttidsarbete förkortas ytterligare. Både resursförstärkningar och lagändringar, inklusive en tidsgaranti, bör övervägas

(bet. 2020/21:NU30 punkt 1, rskr. 2020/21:321) Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att den skyndsamt bör se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser för stöd vid korttidsarbete (bet. 2020/21:NU30 punkt 2, rskr. 2020/21:321). Slutligen har riksdagen tillkännagett för regeringen att den skyndsamt bör utreda hur proportionaliteten vid avstämningar och återkrav av preliminärt stöd kan ökas (bet. 2020/21:NU30 punkt 3, rskr. 2020/21:321). Enligt tillkännagivandet framstår en ordning som innebär att arbetsgivaren kan bli återbetalningsskyldig för allt stöd även vid mindre och ursäktliga fel som mer långtgående än vad som krävs. Det kan enligt tillkännagivandet ifrågasättas om det råder proportionalitet när det gäller effekterna av mindre fel som upptäcks vid avstämningar och leder till återkrav (bet. 2020/21:NU30 s. 17).

Uppdraget att utvärdera stödets betydelse för att lindra effekterna av pandemin

Stödet vid korttidsarbete har varit en av regeringens viktigare åtgärder för att lindra effekterna för näringsliv och samhällsekonomin av spridningen av sjukdomen covid-19. Regelverket har under pandemin tillämpats för första gången. Det finns därför skäl att dels analysera betydelsen av stödet för att lindra de ekonomiska effekterna av spridningen av covid-19, dels se över om regelverket bör förändras i vissa avseenden för att vara så ändamålsenligt utformat som möjligt inför framtida kriser. Kommittén ska därför

- utvärdera stödets betydelse för arbetslöshet och sysselsättning, konkurser samt företagens möjligheter att återstarta efter krisen,
- utvärdera i vilken utsträckning stödet har inneburit eventuella negativa effekter, t.ex. i form av förhindrad strukturomvandling och dödviktseffekter, och i vilken utsträckning stödperiodens längd har haft betydelse,
- sammanställa hur motsvarande system i relevanta jämförelseländer har varit utformade under pandemin samt analysera vilka för- och nackdelar de har haft jämfört med det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete med hänsyn till effekterna på bl.a. arbetslöshet och sysselsättning.

Vid utvärderingen ska betydelsen för olika branscher och för arbetsgivare som bedriver säsongberoende verksamhet samt påverkan på den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män samt inkomstfördelningen i samhället beaktas.

Uppdraget att se över regelverket

Det finns i dag två parallella system för stöd vid korttidsarbete. Ett som innebär att det finns möjlighet att få stöd efter att regeringen aktiverat systemet och ett som är permanent och öppet och som innebär att det görs en individuell prövning av arbetsgivarens ekonomiska situation. Under pandemin har endast det system som är permanent och öppet använts. Stödet vid korttidsarbete har kommit att tillämpas i en omfattning som inte förutsågs när regelverket ursprungligen togs fram. Tillämpningen har aktualiserat frågor som i flera fall medfört snabba ändringar av lag och förordning. Syftet med dessa förändringar har bl.a. varit att förtydliga regelverket för att öka förutsebarheten och underlätta handläggningen av stödet. Det har bl.a. handlat om regler för värdeöverföringar. Syftet har vidare varit att förstärka kontrollen av stödet och förbättra möjligheterna att lagföra brott kopplat till stödet, t.ex. genom regler om ytterligare krav för att stöd ska få lämnas och om möjligheten att göra kontrollbesök hos arbetsgivare samt regler hänförliga till handläggningen av stödet. Vissa av åtgärderna har varit tillfälliga, andra har införts permanent. Valet att göra endast tillfälliga ändringar har i flera fall berott på att det – sett till lagstiftningens betydelse för att lindra de ekonomiska effekterna av smittspridningen – saknats tidsmässigt utrymme för att utreda permanenta ändringar av regelverket.

Det har vidare framkommit att det stora antalet ansökningar har lett till att ansökningar om godkännande för stöd och ansökningar om preliminärt stöd inte har prövats i två olika steg. Detta har skapat svårigheter vid tillämpningen (se bl.a. Ds 2020:28 och prop. 2020/21:83).

Erfarenheterna av att tillämpa regelverket bör tas till vara för att stödet vid korttidsarbete ska vara så ändamålsenligt utformat som möjligt inför framtida kriser. Vidare har riksdagen som anges ovan tillkännagett för regeringen att den skyndsamt bör se över reglerna och bl.a. efterfrågat en större flexibilitet i regelverket, kortare handläggningstider, möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser och ökad proportionalitet vid avstämningar och återkrav av preliminärt stöd.

Sammantaget innebär detta att utformningen av regelverket bör övervägas ytterligare i vissa avseenden. Övervägandena ska göras med beaktande av de ursprungliga syftena med stödet vid korttidsarbete, dvs. att förhindra att personal blir uppsagd och möjliggöra att företag snabbt kan komma igång

igen när läget vänder. Systemet ska vara ett internationellt sett konkurrenskraftigt system. Den arbetsbefriade tiden bör också så långt möjligt utnyttjas för validering och kompetenshöjande insatser. Det är angeläget att reglerna är enkla, tydliga, proportionerliga och förutsebara, samtidigt som de motverkar risken för felaktiga utbetalningar och missbruk av systemet. Därtill är det också angeläget med en skyndsam och rättssäker handläggning. Om stödet inte är rätt konstruerat eller inte genomförs på rätt sätt, kan stödet på felaktiga grunder eller på grund av brottsligt förfarande gå till företag som inte är berättigade till det. Erfarenheterna från pandemin har även visat att den ansvariga myndigheten kan komma att behöva hantera en mycket stor mängd ärenden. Det är därför viktigt att reglerna är enkla att tillämpa och att de krav som ställs är enkla att kontrollera. Reglerna bör vidare utformas på ett sådant sätt att handläggningen så långt som möjligt kan ske digitalt.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till om det fortsatt ska finnas två parallella system för stöd vid korttidsarbete,
- se över förutsättningarna för att som arbetsgivare godkännas för stöd vid korttidsarbete,
- se över om det går att förenkla regelverket och göra det mer flexibelt,
- överväga lagändringar som säkerställer en snabb handläggning, exempelvis en tidsgaranti,
- analysera de tillfälliga ändringar som har gjorts i systemet och vid behov lämna förslag på permanenta ändringar,
- analysera om bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser är ändamålsenligt utformade,
- se över bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och återkrav av stöd,
- analysera behovet av förändrad och förstärkt reglering för att förhindra felaktiga utbetalningar och missbruk samt för att öka möjligheterna att lagföra misstänkta brott,
- se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser och om det bedöms lämpligt lämna förslag på sådana bestämmelser,
- lämna nödvändiga författningsförslag och ta ställning till i vilken utsträckning reglerna bör placeras i lag eller förordning.

Förenlighet med EU:s regler om statligt stöd

Inför införandet av det ursprungliga systemet om stöd vid korttidsarbete gjordes en anmälan om att åtgärden inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget till kommissionen. Kommissionen beslutade den 22 augusti 2013 att stödordningen 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 stödordningen som helhet inte gynnar vissa företag eller viss produktion eftersom alla företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i samma situation utan åtskillnad kan få stöd vid korttidsarbete. Vid framtagande av eventuella förslag på förändringar i stödet vid korttidsarbete ska kommittén beakta EU:s regler om statligt stöd.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kommittén ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs inklusive effekterna för sysselsättning och arbetslöshet samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som har övervägts ska beskrivas och värderas och skälen till att de har valts bort ska redovisas.

De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, t.ex. ökade kostnader för myndigheter, ska förslag till finansiering lämnas.

Kommittén ska särskilt analysera kortsiktiga och långsiktiga effekter som förslagen kan förväntas medföra för företagare och företagande. Reglerna ska utformas under beaktande av företagets totala regelbörda och inte leda till högre administrativ belastning eller högre kostnader än nödvändigt. Hur reglerna utformas påverkar företagets vilja och möjligheter att ansöka om stöd. Kommittén ska därför beskriva hur reglernas utformning påverkar företagets incitament och möjligheter att ansöka om och ta del av stöden, exempelvis hur utformningen påverkar såväl företagets administrativa kostnader som andra kostnader.

Kommittén ska även redovisa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män samt inkomstfördelningen i samhället.

Kommittén ska vidare analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Kommittén ska även analysera effekter för förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska kommittén samråda med Coronakommissionen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser som har i uppdrag att följa upp och utvärdera de samlade effekterna för företagen av stöd till näringslivet med anledning av den pågående pandemin.

Kommittén ska också hämta in synpunkter från Ekobrottsmyndigheten, Konjunkturinstitutet, Polismyndigheten, Skatteverket, Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Åklagarmyndigheten och näringslivet.

Den del av uppdraget som handlar om att utvärdera stödets betydelse för att lindra effekterna av pandemin ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 november 2022.

(Finansdepartementet)