

Lena Persson

Från: Jonna Söderman <jonna.soderman@regeringskansliet.se>
Skickat: den 19 december 2022 14:33
Till:



Ämne: Remittering av Betänkandet En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk (SOU 2022:65)
Bifogade filer: SOU 2022_65.pdf; Remissmissiv 221219 .pdf; SOU 2022_30_PDF.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Lena

Hej!

Vänligen se bifogade handlingar.

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

[En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk - Regeringen.se](https://www.regeringen.se)

Med vänliga hälsningar,

Jonna Söderman
Enhetsassistent
Finansdepartementet
Skatte -och tullavdelningen.
103 33 Stockholm
Tfn. 08-405 592 70



Finansdepartementet

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

Remissinstanser

- 1 Almega
- 2 Arbetsdomstolen
- 3 Arbetsförmedlingen
- 4 Arbetsgivarverket
- 5 Business Sweden
- 6 Domstolsverket
- 7 Ekobrottsmyndigheten
- 8 Ekonomistyrningsverket
- 9 Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch
- 10 Fordonskomponentgruppen
- 11 Företagarna
- 12 Företagarförbundet
- 13 Försäkringskassan
- 14 Förvaltningsrätten i Göteborg
- 15 Förvaltningsrätten i Stockholm
- 16 Handelsanställdas förbund
- 17 Hotell- och restaurangfacket
- 18 IF Metall
- 19 ILO-kommittén

- 20 Industriarbetsgivarna
- 21 Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
- 22 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- 23 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- 24 Kammarrätten i Stockholm
- 25 Kommerskollegium
- 26 Konjunkturinstitutet
- 27 Konkurrensverket
- 28 Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd
- 29 Kronofogdemyndigheten
- 30 Landsorganisationen i Sverige
- 31 Lantbrukarnas riksförbund
- 32 Livsmedelsarbetareförbundet
- 33 Livsmedelsföretagen
- 34 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 35 Länsstyrelsen i Uppsala län
- 36 Medlingsinstitutet
- 37 Mellansvenska handelskammaren
- 38 Mobility Sweden
- 39 Myndigheten för tillväxtpolitiska analyser och utvärderingar
- 40 Näringslivets Regelnämnd
- 41 Pensionsmyndigheten
- 42 Polismyndigheten
- 43 PTK
- 44 Regelrådet
- 45 Riksbanken
- 46 Skatteverket
- 47 Skogsindustrierna
- 48 Småföretagarnas Riksförbund
- 49 Statistiska centralbyrån

- 50 Statskontoret
- 51 Svemin
- 52 Svensk Scenkonst
- 53 Svenskt Näringsliv
- 54 Sveriges advokatsamfund
- 55 Sveriges akademikers centralorganisation
- 56 Sveriges a-kassor
- 57 Sveriges Ingenjörer
- 58 Sveriges Kommuner och Regioner
- 59 TechSverige
- 60 Teknikföretagen
- 61 Tillväxtverket
- 62 Tjänstemännens centralorganisation
- 63 Transportföretagen
- 64 TRR Trygghetsrådet
- 65 Trygghetsfonden TSL
- 66 Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)
- 67 Unionen
- 68 Visita
- 69 Åklagarmyndigheten

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 24 mars 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2022/03407 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Kommittén om stöd vid korttidsarbete lämnade den 31 maj 2022 sitt delbetänkande Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse (SOU 2022:30). Remissinstanserna ges möjlighet att yttra sig även över delbetänkandet. Delbetänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se. Remissinstanserna kan även utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Erik Sjöstedt
Kansliråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Korttidsarbete under pandemin

– en utvärdering av stödets betydelse

*Delbetänkande av Kommittén om
stöd vid korttidsarbete*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:30

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

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

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0398-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0399-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté med uppdrag att dels utvärdera betydelsen av stödet vid korttidsarbete för att lindra effekterna av pandemin, dels att se över regelverket. Den del av uppdraget som handlar om att utvärdera stödets betydelse under pandemin ska redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 30 november 2022.

Som särskilda utredare förordnades generaldirektören Rikard Jermsten och docenten Annika Sundén den 23 september 2021 respektive den 24 september 2021. Kommittén har antagit namnet Kommittén om stöd vid korttidsarbete (Fi 2021:05).

Rättssakkunniga Eveliina Kiviniemi anställdes som sekreterare den 23 september 2021 från och med den 1 oktober 2021. Den 16 november 2021 anställdes arbetsmarknadsanalytikern Petra Nyberg som sekreterare på halvtid i kommittén från och med den 18 november 2021. Den 13 december 2021 anställdes departementssekreteraren Gabrielle Larsson som sekreterare från och med den 15 januari 2022.

Som experter i utredningen förordnades den 25 oktober 2021 arbetsrättsjuristen Niklas Beckman (Svenskt Näringsliv), avdelningschefen Tim Brooks (Tillväxtverket), LO-ekonomen Thomas Carlén (Landsorganisationen i Sverige), departementssekreteraren Anna Döös (Finansdepartementet), departementssekreteraren Josefine Ekmehag (Finansdepartementet), rättslige experten Daniel Eriksson (Skatteverket), arbetsrättsjuristen Fatima Hollander (Visita), arbetsmarknadsekonomen Jonas Kolsrud (Konjunkturinstitutet), utredaren Jesper Lundholm (Unionen), kvalificerade handläggaren Sandra Offesson (Arbetsförmedlingen), departementssekreteraren Marie Römpötti (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Tomas

Skytesvall (Arbetsmarknadsdepartementet) och kanslirådet Anna Westlund (Finansdepartementet). Den 23 november 2021 förordnades även verksamhetschefen Peggy Nyholm (Hotell- och restaurangfacket), chefsjuristen Karolina Sjöberg (Industriarbetsgivarna) och centrala ombudsmannen Tommy Thunberg Bertolone (Industri-facket Metall) som experter i utredningen. Den 22 mars 2022 entledigades Josefine Ekmeahag från uppdraget och ersattes samma dag av departementssekreteraren Nils Elding Larsson (Finansdepartementet).

Kommittén överlämnar här sitt delbetänkande *Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30).

Stockholm i maj 2022

Rikard Jermsten
Annika Sundén

/Eveliina Kiviniemi
Gabrielle Larsson
Petra Nyberg

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
1 Uppdraget och dess genomförande.....	31
1.1 Kommitténs uppdrag	31
1.2 Kommittén och genomförandet av uppdraget.....	32
1.3 Kommitténs arbete	32
1.3.1 Utredningstiden.....	32
1.3.2 Redogörelse för de statistikkällor som har använts.....	33
1.4 Betänkandets disposition.....	34
2 Regleringen för stöd vid korttidsarbete	37
2.1 Allmänt om korttidsarbete.....	37
2.2 Regeringen aktiverar systemet	38
2.3 Stöd enligt det öppna och permanenta systemet	39
2.4 Vilka arbetsgivare som omfattas av lagen om stöd vid korttidsarbete.....	41
2.5 Förutsättningar för att preliminärt stöd ska lämnas.....	41
2.6 Nivåer för arbetstids- och löneminskning	43
2.7 Beräkning av preliminärt stöd	44
2.8 Avstämning	44

2.9	Stödperiod och karenstid	45
2.10	Ersättning för kostnader för kompetensinsatser	46
3	Pandemins förlopp och effekter för ekonomi och arbetsmarknad.....	49
3.1	Pandemin gav flera effekter på ekonomin och arbetsmarknaden.....	49
3.2	Pandemins förlopp och vidtagna smittskyddsåtgärder	50
3.3	Företagsstöd som infördes för att lindra effekterna	54
3.4	Den ekonomiska utvecklingen i Sverige	58
3.5	Utvecklingen på arbetsmarknaden	63
3.6	Konkursutvecklingen	68
4	Regleringen för stöd vid korttidsarbete under pandemin	77
4.1	Pandemin ledde till att införandet av det nya systemet för korttidsarbete tidigarelades.....	77
4.2	Under pandemins första fas justerades stödet på flera sätt.....	79
4.2.1	Ändringar genom ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna	79
4.2.2	Ändringar genom lagen om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete	79
4.3	Stödet förlängdes under pandemins andra fas	80
4.4	Under pandemins tredje fas förlängdes stödet återigen.....	83
4.5	Stödet under pandemins fjärde fas och framåt	84
4.6	En ny möjlighet till anmälan om avstämning	85
4.7	Att förutsättningarna för stöd har ändrats flera gånger har minskat förutsägbarheten	86

5	Användandet av stödet under pandemin	87
5.1	Stödet nyttjades i stor omfattning	87
5.2	Högst nyttjande av stödet under pandemins första fas	88
5.3	Nyttjandet av stödet inom olika delar av näringslivet	89
5.3.1	Stödets betydelse har varierat mellan branscher under pandemins olika faser	89
5.3.2	I relation till antalet anställda i branschen har nyttjandet varit särskilt högt inom tjänstebranscher som påverkats av restriktioner	93
5.3.3	Hälften av alla företag som nyttjade stödet 2020 hade 1–4 anställda	95
5.3.4	Arbetstidsförkortning på 60 procent var vanligast	96
5.3.5	Nyttjandet av stödet har varit störst i storstadsområden	97
5.4	Branschfördelningen återspeglar vilka individer som har omfattats av stödet	98
5.4.1	Män omfattades av stödet i högre grad än kvinnor	98
5.4.2	Majoriteten i korttidsarbete var mellan 30–59 år	99
5.4.3	Nio av tio anställda i korttidsarbete hade minst en gymnasial utbildning	100
5.4.4	Andelen inrikes och utrikes födda i korttidsarbete återspeglar fördelningen på arbetsmarknaden	102
5.4.5	Lönenivån bland anställda i korttidsarbete förklaras i stort av vilka branscher som har nyttjat stödet	103
5.5	Kommitténs slutsatser av användningen av stödet under pandemin	108

6	Stödets betydelse för näringslivet under pandemin.....	111
6.1	Samverkande faktorer försvårar analysen av stödets betydelse.....	111
6.1.1	Många företag har nyttjat flera stöd	111
6.1.2	Stödets tillämpning och förändrade förutsättningar.....	115
6.2	Stödets betydelse för olika branscher och verksamheter ...	119
6.2.1	Det är viktigt att stöd till företag är träffsäkra....	119
6.2.2	Stödet har i stor utsträckning nyttjats av de branscher som har drabbats mest	120
6.2.3	Stora omsättningsminskningar i många av de företag som har nyttjat stödet.....	122
6.2.4	Stödets betydelse för säsongberoende verksamhet.....	127
6.3	Stödets betydelse för företagens möjlighet till återstart	131
6.3.1	Företagens möjlighet till återstart har varierat....	131
6.3.2	Stödet har möjliggjort en snabb återstart inom delar av tillverkningsindustrin	132
6.3.3	Hotell- och restaurangverksamhet har delvis anpassat sig till en efterfrågan som har varierat...	136
6.3.4	Stora förändringar inom handeln försvårar analysen av möjlighet till återstart.....	139
6.3.5	Stödet har underlättat en snabb återstart för vissa branscher.....	142
6.4	Stödets betydelse för konkursutvecklingen.....	144
6.4.1	Flera faktorer kan förklara det jämförelsevis låga antalet konkurser	144
6.4.2	Stödet har bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser.....	147
6.4.3	Antalet konkurser kan öka när stödåtgärder fasas ut.....	150

7	Stödets betydelse för arbetsmarknaden under pandemin	153
7.1	Stödets betydelse för sysselsättning och arbetslöshet	153
7.1.1	Stödet har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe	153
7.1.2	Det är svårt att kvantifiera hur många anställningar som stödet bevarat	163
7.1.3	Stödet har inte hjälpt alla på arbetsmarknaden	166
7.2	Stödet har haft en stor betydelse för att skydda individer från ett potentiellt större inkomstbortfall	175
7.3	Stödet har haft viss negativ effekt för den ekonomiska jämställdheten	178
8	Stödets betydelse för samhällsekonomin under pandemin	181
8.1	Den samhällsekonomiska betydelsen är en bred frågeställning som måste avgränsas.....	181
8.2	Stöd vid korttidsarbete kan ha både positiva och negativa effekter på samhällsekonomin	182
8.2.1	Stödet kan bidra till positiva effekter för både individer och företag.....	182
8.2.2	Stödet kan också bidra till negativa effekter såsom dödviktscostnader och en hämmad strukturomvandling	183
8.3	Stödet har medfört positiva samhällsekonomiska effekter	184
8.3.1	Tydligt positiva effekter av stödet, men till en hög kostnad.....	184
8.3.2	Stödet har stöttat branscher med stort bidrag till svensk BNP	185
8.3.3	Stödets positiva effekter var störst vid den ekonomiska nedgången under pandemins första fas	186
8.3.4	Stödet har stöttat kontaktnära företag som påverkats tydligt av restriktioner.....	187

8.4	Det förstärkta stödet har ökat risken för negativa effekter.....	189
8.4.1	Stödets utformning har betydelse för storleken på de negativa effekterna.....	189
8.4.2	Stödet kan ha minskat rörligheten på arbetsmarknaden	190
8.4.3	Få anställda har omfattats av kompetensinsatser ..	192
8.4.4	Stödet har medfört dödviktseffekter	194
8.4.5	Stödets effekter för strukturuomvandlingen.....	196
8.5	Det fanns skäl att trappa ned förstärkningen av stödet tidigare.....	199
9	Internationell utblick över system för korttidsarbete.....	203
9.1	Sysselsättningssystem inom OECD	203
9.1.1	Högt nyttjande av sysselsättningssystem inom OECD.....	204
9.1.2	En kartläggning visar att många länder förstärkte sina system under pandemin.....	206
9.1.3	Förstärkningarna av systemen följdes av en nedtrappning i ett senare skede av pandemin.....	208
9.2	Kommitténs val av jämförelseländer	209
9.3	Tysklands system för korttidsarbete – Kurzarbeitergeld... ..	210
9.3.1	Allmänt	210
9.3.2	Förutsättningar för Kurzarbeitergeld	211
9.3.3	Arbetsgivare som kan tillämpa reglerna om Kurzarbeitergeld	211
9.3.4	Ersättningsnivåer.....	212
9.3.5	Arbetstagare som omfattas av stödet.....	213
9.3.6	Arbetsgivarens ansökan om ersättning.....	214
9.3.7	Stödperiod och karenstid.....	214
9.3.8	Kompetensutveckling under anställningstid	214
9.3.9	Anpassningar av regelverket under pandemin.....	215
9.4	Finlands system för korttidsarbete – Lomautus/permittering.....	219
9.4.1	Allmänt	219
9.4.2	Förutsättningar för permittering	219

9.4.3	Villkor för stöd	221
9.4.4	Ersättningsnivåer och stödperiod.....	222
9.4.5	Kompetensutveckling under permittering.....	224
9.4.6	Anpassningar av regelverket under pandemin	225
9.5	Det brittiska systemet för korttidsarbete – Coronavirus Job Retention Scheme	226
9.5.1	Allmänt.....	226
9.5.2	Förutsättningar för stöd genom CRJS.....	226
9.5.3	Ersättningsnivåer	228
10	Analys av Sveriges och jämförelseländernas system för korttidsarbete	229
10.1	Skillnader och likheter mellan Sveriges och jämförelseländernas system.....	229
10.1.1	Förfarandet för korttidsarbete.....	229
10.1.2	Arbetsgivare som omfattas av bestämmelserna om korttidsarbete	231
10.1.3	Arbetsstagare som kan delta i korttidsarbete.....	232
10.1.4	Minimideltagande i korttidsarbete	233
10.1.5	Möjligheterna till arbetstidsminskning	235
10.1.6	Stödets omfattning	235
10.1.7	Arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid	239
10.1.8	Stödperiod och karenstid	242
10.1.9	Möjlighet till kompetensutveckling under korttidsarbete.....	243
10.1.10	Reflektioner kring likheter och skillnader mellan det svenska systemet och systemen i jämförelseländerna.....	243
10.2	Användningen av system för korttidsarbete i Sverige och i jämförelseländerna.....	247
10.2.1	Omfattande kostnader för systemen 2020 och 2021	247
10.2.2	Användandet av system för korttidsarbete var som högst under pandemins inledande skede.....	249
10.2.3	Kontaktnära tjänstebranscher har nyttjat system för korttidsarbete i hög grad	251

10.3	En jämförelse mellan effekterna av Sveriges och jämförelseländernas system för korttidsarbete	253
10.3.1	Samverkande faktorer försvårar analysen av stödets effekter i jämförelseländerna	253
10.3.2	Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och jämförelseländerna under pandemin	258
10.3.3	Slutsatser om betydelsen av system för korttidsarbete	267
11	Kommitténs avslutande resonemang om stödets betydelse	279
11.1	Kommitténs utvärdering pekar på flera områden för det fortsatta arbetet	279
11.1.1	Finns det fortsatt behov av två system för korttidsarbete?	279
11.1.2	Hur kan systemet för korttidsarbete bli mer förutsägbart och flexibelt?	280
11.1.3	Vilka bör omfattas av stöd?	281
11.1.4	Hur ska riskerna för negativa effekter av systemet kunna minimeras?	282
11.2	Kommitténs arbete fortsätter till slutet av november 2022 ..	283
	Referenser	285
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2021:79	301

Sammanfattning

Uppdraget

Stödet vid korttidsarbete har varit en av de största stödåtgärderna för att lindra effekterna för näringsliv, sysselsättning och samhällsekonomi av spridningen av sjukdomen covid-19. Korttidsarbete innebär att en arbetstagare tillfälligt går ned i arbetstid och lön. Kostnaderna fördelas mellan staten, arbetsgivaren och arbetstagaren. Syftet med korttidsarbete är att stödja sysselsättningen och bevara arbetstillfällena när ekonomin tillfälligt försämras. När efterfrågan åter tilltar kan företagen snabbt öka produktionen genom att normalisera arbetstiden för de anställda. Det innebär att korttidsarbete kan bidra till att företagen kan öka produktionen snabbare och effektivare än om de behöver genomföra nyrekryteringar. Stödet underlättar för i grunden konkurrenskraftiga företag att behålla kompetens under en tillfällig ekonomisk nedgång. Det bidrar även till att stärka företagens konkurrenskraft och främja företagens investeringar i landet. Genom korttidsarbete ges företag en likviditetsförstärkning som gör att de minskar risken att försättas i konkurs. Arbetsgivare undviker också de direkta kostnader som uppsägningar och nyrekryteringar är förknippade med. För den enskilde arbetstagaren medför korttidsarbete en lägre risk att bli arbetslös, vilket innebär en trygghet för individen som behåller anknytningen till arbetsmarknaden och en större del av sin inkomst. De positiva effekterna behöver vägas mot de negativa effekter som stödet riskerar att innebära, t.ex. en hämmad strukturomvandling eller en minskad rörlighet på arbetsmarknaden.

Regelverket för korttidsarbete har under pandemin tillämpats för första gången och i en omfattning som inte förutsågs när lagstiftningen togs fram. Regeringen har därför funnit att det finns skäl att tillsätta en kommitté med uppdrag att dels analysera betydelsen av stödet för att lindra de negativa ekonomiska effekterna som uppstått

till följd 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. Detta delbetänkande innefattar utvärderingen av stödets betydelse under pandemin. Kommitténs slutbetänkande, som kommer att innehålla en översyn av regelverket, publiceras i slutet av november 2022.

Ett nytt system för stöd vid korttidsarbete användes under pandemin

Sedan 2014 har det funnits ett system för korttidsarbete som kan aktiveras av regeringen när den bedömer att det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller att det är sannolikt att en sådan är nära förestående. Detta system för korttidsarbete har hittills aldrig aktiverats. Innan pandemin bröt ut pågick ett arbete vid Finansdepartementet med att införa ett nytt mer konkurrenskraftigt system för korttidsarbete som skulle träda i kraft den 1 augusti 2020. Samma dag som sjukdomen covid-19 blev klassificerad som en pandemi, dvs. den 11 mars 2020, meddelade regeringen att införandet av det nya systemet för stöd skulle tidigareläggas. Det nya systemet, som Tillväxtverket fick i uppdrag att handlägga, trädde i kraft den 7 april 2020 men började gälla retroaktivt från den 16 mars 2020. Stödet blev vid införandet tillfälligt justerat och förstärkt för att motverka pandemins negativa effekter på ekonomin. I stället för att ersätta en tredjedel av kostnaden för korttidsarbete stod staten för tre fjärdedelar av den. Under pandemin gjordes också flera andra förändringar i regelverket i syfte att såväl utöka möjligheten till stöd som att förbättra kontrollen av stödet.

Stödet har haft en stor betydelse för den svenska ekonomin och arbetsmarknaden

När pandemin bröt ut fick den ekonomiska aktiviteten en hastig nedgång och inom vissa delar av ekonomin upphörde i princip efterfrågan. Även arbetsmarknaden påverkades tydligt vilket bl.a. återspeglades i att varseltalen snabbt steg till rekordhöga nivåer och arbetslösheten ökade kraftigt. Antalet konkurser började också stiga vid pandemins

initiala skede. Regeringen aviserade och införde snabbt ett flertal stödåtgärder för att stötta näringsliv och enskilda individer. Att stödåtgärderna var flera och nyttjades samtidigt gör det svårt att isolera effekten av just stödet vid korttidsarbete. Trots detta kan kommittén konstatera att flera omständigheter stödjer slutsatsen att stödet varit av stor betydelse för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av pandemin vad gäller såväl att stötta företag som att upprätthålla sysselsättningen. Stödet vid korttidsarbete var, förutom anstånd med skatteinbetalning, det stöd som kom att nyttjas i störst omfattning av näringslivet. Sammantaget under 2020 och 2021 har stöd preliminärt beviljats för mer än 75 000 företag och med omkring 40 miljarder kronor. Omkring 580 000 anställda var i korttidsarbete någon gång under 2020, vilket motsvarar nästan 18 procent av samtliga anställda i privat sektor. Stödet möjliggjorde att arbetsgivare kunde behålla sina anställda under en tid då efterfrågan i ekonomin hastigt bromsade in och produktionen sjönk. Vidare underlättade stödet för företag att snabbt öka produktionen när efterfrågan åter tilltog. Stödet har bidragit till att dämpa sysselsättningsminskningen i Sverige. Det gäller i synnerhet vid den ekonomiska nedgången under pandemins första fas, när stödet vid korttidsarbete användes i störst omfattning. När det pandemiska läget tillfälligt förbättrades under sommaren 2020 påbörjades återhämtningen i ekonomin och nyttjandet av stödet minskade påtagligt. Därefter har stödet främst nyttjats inom de branscher som fortsatt drabbades av beteendeförändringar och de restriktioner som införts i syfte att minska smittspridningen. Under pandemins senare faser påverkades inte den ekonomiska aktiviteten på samma sätt, vilket reflekterades i en lägre efterfrågan på stödet.

Stödet nyttjades av branscher som drabbades tydligt av pandemin och dess följdverkningar på ekonomin

De fyra branscher som använde stödet mest under 2020, utan hänsyn tagen till branschens storlek, var tillverkningsindustrin, handeln, hotell- och restaurangverksamhet samt verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. När stödet infördes användes det i störst omfattning inom tillverkningsindustrin. Från slutet av 2020 var det i stället hotell- och restaurangbranschen som nyttjade stödet mest. Kultur, nöje och fritid var den bransch med högst nyttjandegrad i

relation till antalet anställda. Omkring 43 procent av samtliga anställda i branschen omfattades av stödet någon gång under 2020.

Det finns ett tydligt samband mellan hur stödet nyttjades och hur produktionen inom respektive bransch förändrades mellan 2019 och 2020. Stödet har i hög grad nyttjats av de branscher som drabbats tydligt av beteendeförändringar till följd av pandemin och restriktioner som införts, ofta kontaktnära tjänstebanscher. Det återspeglas även i att dessa branscher har haft en tydlig minskning av produktionen under 2020. En stor andel av företagen som har nyttjat stödet har också haft en omfattande minskning av omsättningen under 2020. Bland de branscher som nyttjat stödet är hotell och restaurang den som under 2020 har haft störst andel företag med ett omsättningsstapp på minst 30 procent. Samtidigt har ungefär 4,5 miljarder kronor av stödet utbetalats till företag vars omsättning ökade 2020 relativt föregående år. Det behöver dock inte innebära att stödet felaktigt har utgått till dessa företag. Utvecklingen varierade under 2020 med stora omsättningsstapp under pandemins inledning följt av en återhämtning under det andra halvåret, särskilt inom vissa branscher. Det talar för att stödet, trots att det till viss del utgått till företag med ökad omsättning, har uppfyllt syftet att underlätta för en snabb återstart för företagen.

Stödet har underlättat återstarten, men förutsättningarna har varierat

Kommittén har analyserat vilken betydelse som stödet har haft för möjlighet till återstart för de branscher som nyttjat stödet mest, dvs. tillverkningsindustrin, hotell- och restaurangverksamhet och handeln. Begreppet återstart kan tolkas på olika sätt och innebörden kan variera beroende på hur ett företag har påverkats. Av kommitténs genomgång framgår att branscherna har drabbats på olika sätt, vilket har betydelse för såväl behovet av, som möjligheten till, återstart.

Tillverkningsindustrin nyttjade stödet som mest under pandemins första fas och därefter minskade användandet när efterfrågan tilltog. Stödet möjliggjorde att anställdas anknytning till arbetsplatsen behölls, vilket underlättade för företagen att åter öka produktionen när efterfrågan steg och verksamheten inte hämmades av utbudsproblematik i samma utsträckning. För denna bransch har stödet fungerat

såsom det ursprungligen varit tänkt, nämligen att under en begränsad period möjliggöra att produktion växlar ned för att därefter snabbt kunna växla upp igen när efterfrågan i ekonomin vänder.

Hotell- och restaurangverksamhet har haft en hög nyttjandegrad av stödet och nyttjandet över tid har följt utvecklingen av smittspridningen och gällande restriktioner relativt väl. Stödet bedöms ha underlättat att anpassa arbetade timmar och produktion efter den rådande efterfrågan som har varierat påtagligt under pandemin. Samtidigt har branschen varit drabbad av beteendeförändringar och specifika restriktioner mer eller mindre under hela pandemin och sysselsättningen har minskat tydligt, i synnerhet bland tidsbegränsat anställda. Det var först i början av 2022 som restriktionerna som påverkade branschen fasades ut och det är ännu för tidigt att bedöma om en återhämtning har skett. För hotell- och restaurangbranschen är möjligheten till återstart numera även kopplad till möjligheten att finna arbetskraft, eftersom många anställda har lämnat branschen under pandemin.

Handeln består av flera delbranscher som har drabbats på olika sätt under pandemin. Detaljhandeln har dock påverkats tydligt av att strukturomvandlingen har skyndats på. Det har skett en stor förändring av konsumtionsmönster och många företag har övergått till e-handel och andra har i stället upphört att existera, samtidigt som tillväxten av nya företag har varit omfattande. Kommitténs bedömning är att den strukturomvandling som pågick redan före pandemin kommer att fortsätta. Branschen kan därför snarare antas stå inför en nystart än en återstart.

Problem med tillämpningen har påverkat företagen negativt

Vid stödets införande rådde det en stor osäkerhet kring hur länge pandemin skulle pågå och vilka konsekvenser den skulle få, både med avseende på hälsa och på ekonomi. Regeringen bedömde initialt att det skulle komma in omkring 380 ansökningar om stöd under 2020, men det visade sig snabbt att den prognosen var gravt underskattad. De första två dygnen efter stödets införande kom det in 15 000 ansökningar om stöd och sammantaget beviljades omkring 75 000 ansökningar under 2020. Uppdraget var nytt för Tillväxtverket, genomförandetiden var kort och det saknades bl.a. personal och tillräckliga

it-system hos myndigheten för att handlägga den stora mängden ärenden som aktualiserades genom stödet. Inledningsvis kunde Tillväxtverket handlägga och betala ut preliminära stödbelopp relativt snabbt, men därefter förlängdes de genomsnittliga handläggningstiderna, och blev i en del fall orimligt långa. Under 2021 försenades också möjligheterna att ansöka om stöd på grund av Tillväxtverkets behov av ytterligare systemutveckling till följd av förändringar i stödets utformning. Det gjorde att stöd för många perioder fick sökas flera månader efter att korttidsarbete införts på arbetsplatsen.

Osäkerheten kring pandemins förlopp ledde även till oklarheter kring hur länge stödet vid korttidsarbete och dess förstärkningar skulle utgå. Stödet förlängdes vid flera tillfällen med kort varsel och förutsättningarna för stödet ändrades också genom att nya villkor för stöd tillkom i efterhand i regelverket. Att förutsättningarna för stödet ändrades vid flera tillfällen har bidragit till en osäkerhet hos företagen vad gäller möjligheten att beviljas stöd. Att systemet har varit oförutsägbart har försvårat införande av korttidsarbete på arbetsplatsen eftersom det kräver ingående förberedelser och överväganden av arbetsgivare, arbetstagar och fackliga organisationer. Företag har tvingats agera på aviseringar och information som regeringen har presenterat långt innan beslut har fattats av riksdagen.

Kommittén bedömer att långa handläggningstider, tillämpningsfel och andra problem i tillämpningen har medfört att en del företag har valt att inte ansöka om stöd. Det gäller särskilt under stödperioden 2021 då handläggningstiderna var långa och många företag dessutom hade haft en mer utdragen period av ansträngt ekonomiskt läge. För företag har det bidragit till en ökad osäkerhet och minskad förutsägbarhet kring möjligheten att beviljas stöd. Det i sin tur kan ha inneburit att företag har valt att nyttja andra företagsstöd, inte minst möjligheten till tillfälliga anstånd med skattebetalningar. Utöver det kan företag även ha valt att skuldsätta sig genom annan belåning.

Stödet har omfattat många på arbetsmarknaden, men långt ifrån alla

Stödet vid korttidsarbete har varit en viktig faktor för att utfallet för sysselsättning och arbetslöshet inte blev så illa som många prognosmakare befarade vid pandemins inledning. Något som styrker denna

slutsats är den hastiga nedgången i varseltalen som skedde när stödet infördes. Därtill var det en lägre andel varsel än vanligt som ledde till uppsägning under 2020. För de individer som kunde behålla sitt arbete på grund av korttidsarbete har stödet inneburit en högre inkomst än om de blivit arbetslösa. Anställda i korttidsarbete har under pandemin fått behålla 88–96 procent av sin lön eftersom staten stått för en större del av kostnaden för stödet. Att anställda i korttidsarbete har fått behålla stora delar av sin inkomst har lett till positiva effekter, t.ex. att konsumtionen har kunnat hållas uppe under pandemin.

De ekonomiska skillnaderna har dock ökat eftersom alla grupper inte har omfattats av stödet. Sysselsättningen sjönk tydligt under första halvåret 2020, i synnerhet bland tidsbegränsat anställda som stod för drygt 60 procent av den totala minskningen. Det är en särskilt stor minskning eftersom tidsbegränsat anställda utgör en relativt liten andel av alla sysselsatta. Många företag som nyttjade stödet minskade antalet anställda under 2020, vilket är ett förväntat utfall givet det allvarliga ekonomiska läget. Minskningen av antalet anställda var särskilt stor bland företag inom hotell och restaurang där närmare 30 procent av företagen som nyttjade stödet minskade antalet anställda med minst 30 procent. Det återspeglar det stora antalet med en tidsbegränsad anställning inom branschen som förlorade arbetet under pandemin första fas.

Segregationen på arbetsmarknaden avspeglas i vilka individer som har omfattats av stödet

Omkring 580 000 anställda omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020. Av dessa var omkring 63 procent män och 37 procent kvinnor. Skillnaderna i kön, ålder, utbildning och ursprung bland de arbetstagare som har omfattats av stödet återspeglar i stort fördelningen bland anställda i de branscher som har nyttjat stödet. Det råder således varken en tydlig över- eller underrepresentation bland de grupper som har omfattats av stödet.

Även om stödets utformning är könsneutral påverkas den ekonomiska jämställdheten av att den svenska arbetsmarknaden är könssegrigerad. Stödet är bättre anpassat för branscher med goda möjligheter att växla i produktion efter efterfrågan, t.ex. tillverkningsindustrin. Inom tillverkningsindustrin är tre fjärdedelar av de anställda män.

Stödet är även bättre anpassat för verksamheter där det är vanligare med tillsvidareanställningar, vilket är en anställningsform som förekommer oftare bland män än kvinnor.

Att fler män än kvinnor har tagit del av stödet bedöms ha påverkat den ekonomiska jämställdheten negativt, åtminstone på kort sikt, genom att fler män än kvinnor har fått behålla en stor del av sin inkomst för icke arbetad tid. Samtidigt är det viktigt att framhålla att den ekonomiska jämställdheten i samhället påverkas av fler faktorer än ett enskilt stöd. Kvinnor är t.ex. överrepresenterade i den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn har inte omfattats av stödet, men har heller inte påverkats av minskad efterfrågan under pandemin, snarare tvärtom. Till skillnad från utvecklingen i många andra länder förefaller effekten av pandemin på såväl de genomsnittliga arbetsinkomsterna som totalinkomsterna vara mer begränsade för kvinnor än för män i Sverige.

Att stödet var förstärkt under lång tid har ökat riskerna för negativa effekter

Att ett system för korttidsarbete medför negativa effekter är oundvikligt. Risken för dessa är särskild stor under en allvarlig kris då stödet snabbt uppnår höga volymer. Omfattningen av de negativa effekterna kan minimeras genom att stödets utformning minskar incitamenten för ett överutnyttjande. Att stödet har varit förstärkt under pandemin har ökat risken för ett övernyttjande av stödet, eftersom arbetsgivarens kostnad för stödet har varit jämförelsevis låg. Vidare har arbetstagaren fått behålla en stor del av sin inkomst, vilket också ökat risken för ett övernyttjande av stödet eftersom även arbetstagarens incitament att motsätta sig korttidsarbete, genom att söka ett annat arbete, har varit låg. Ett överutnyttjande av stödet medför risker för bl.a. ökade dödviktseffekter, en hämmad strukturuomvandling och en minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Att många företag fortsatte att nyttja stödet när konjunkturläget stärktes talar för att stöd till viss del har utgått till lågproduktiva företag. Även konkursutvecklingen under pandemin, som varit jämförelsevis låg, styrker den bedömningen. Detta är omständigheter som talar för att stödet har bidragit till att hämma en nödvändig strukturuomvandling. Samtidigt har strukturuomvandlingen påskyndats genom beteendeförändringar till följd av pande-

min bl.a. genom en ökad andel e-handel, vilket till viss del har motverkat de negativa effekterna.

Många företag har tydligt ökat sin produktion och omsättning under 2020, vilket indikerar att stöd har utgått till företag som även utan stödet skulle ha behållit sin personal (s.k. dödviktseffekter). Dödviktseffekterna bedöms dock inte ha varit omfattande eftersom stödet har utgått till de branscher som har varit tydligt drabbade under pandemin och att nyttjandet har minskat allt eftersom återhämtningen i ekonomin och på arbetsmarknaden fortgått.

Stödet har bidragit till att hämma rörligheten på arbetsmarknaden, i synnerhet under 2021, när efterfrågan på arbetskraft var jämförelsevis hög. Majoriteten av arbetstagarna omfattades av stödet i högst sex månader, men det fanns även arbetstagare med längre stödperioder, vilket ökar risken för att dessa stannar kvar i lågproduktiva företag i stället för att söka sig vidare (s.k. inlåsnings effekter). Ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete blev möjligt från 2021, men få av de anställda som då omfattades av stödet har deltagit i kompetensinsatser. Studier visar att risken för en negativ påverkan på en individs kompetens ökar vid längre tider utan arbete eller studier. För anställda i korttidsarbete är det särskilt en risk vid längre stödperioder och vid en större arbetstidsförkortning.

Förstärkningen av stödet kunde ha trappats ned tidigare

Stödet har fått en stor betydelse genom att stödja ekonomin och företag under pandemin. Ekonomin återhämtade sig snabbare än förväntat och redan under det tredje kvartalet 2020 steg BNP-nivån tydligt. Användningen av stödet, på en aggregerad nivå, minskade successivt allt eftersom ekonomin förbättrades. Sett till branschernas produktionsvärde kan det konstateras att de branscher som bidrar mest till svensk produktion, däribland tillverkningsindustrin, också nyttjade stödet som mest under den första fasen av pandemin. Därefter minskade användandet för att under 2021 vara på betydligt lägre nivåer. Kommittén bedömer därför att de positiva effekterna av stödet för svensk ekonomin var störst under 2020, i synnerhet under den ekonomiska nedgången vid pandemins första fas. Under 2021, vid pandemins senare faser, är effekterna däremot svårare att bedöma eftersom en tydlig återhämtning skett i ekonomin och på arbetsmarknaden,

samtidigt som stödet i hög grad nyttjades av företag som var särskilt drabbade av rådande restriktioner, såsom inom hotell- och restaurangverksamhet.

Kommittén bedömer, utifrån den uppföljning som har gjorts i efterhand, att det förstärkta stödet kunde ha trappats ned vid inledningen av 2021 givet den ekonomiska utvecklingen. Återhämtningen i ekonomin påbörjades redan under andra halvåret 2020 och många branscher återgick snabbt till en förpandemisk produktionsnivå. Stödet var kostsamt och förstärkningen av stödet ökade riskerna för negativa effekter för samhällsekonomin. I realtid var en sådan bedömning betydligt svårare att göra. Trots många indikationer på en avsevärt förbättrad ekonomi rådde stor osäkerhet kring smittspridningen och effekten av vaccinationerna. Det saknades dessutom statistik för att kunna följa hur många anställda som omfattades av stödet per månad. Regeringen införde också en mängd nya, mer ingripande restriktioner som särskilt drabbade vissa kontaktnära tjänstebanscher. Under sådana förhållanden blev stödet framför allt ett kompensatoriskt stöd. Det kan dock ifrågasättas om stödet vid korttidsarbete var det mest ändamålsenliga sättet att kompensera särskilt drabbade verksamheter i det läget. Delar av regelverket medförde svårigheter för branscher med hög personalomsättning att tillgodogöra sig stödet. Många anställda har också, trots att stödet har nyttjats i hög utsträckning, lämnat exempelvis hotell- och restaurangbranschen. Kommittén bedömer att det behövs en mer ingående analys utifrån samtliga företagsstöd som utgått under pandemin för att kunna bedöma vilket stöd som var mest ändamålsenligt för att kompensera de arbetsgivare vars verksamhet särskilt påverkades av restriktionerna. Dessa överväganden är också viktiga för att kunna vara bättre förberedd för en framtida kris. Sådana överväganden görs dock inte inom ramen för detta delbetänkande.

En internationell utblick visar att system för korttidsarbete har varit betydelsefulla i flera länder

System för korttidsarbete har funnits i 31 av 38 OECD-länder. Av dessa hade 23 ett befintligt system och valde, precis som Sverige, att förstärka systemen under pandemin. OECD har bedömt att stödet har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under pandemin; en

slutsats som kommittén delar. Kommittén har även närmare analyserat användningen av systemen i Tyskland, Finland och Storbritannien och kunnat konstatera att systemen nyttjats på liknande sätt som i Sverige. Korttidsarbete har nyttjats av flertalet branscher främst i inledningen av pandemin och därefter har nyttjandet framför allt koncentrerats till kontaktnära tjänstebranscher särskilt drabbade av pandemin och de restriktioner som införts för att förhindra smittspridningen. Kommitténs slutsats av jämförelsen mellan länderna är att det finns vissa skillnader mellan Sveriges och jämförelseländernas regelverk för korttidsarbete. Dessa skillnader kan ha betydelse på sikt vad gäller exempelvis konkurrenskraften mellan länderna. Vad gäller utfallet efter pandemin framgår däremot inte några avgörande skillnader mellan länderna som kan kopplas till stödets utformning. Det viktiga för utfallet har varit att det existerat ett stöd för korttidsarbete i någon form. Stödet har haft en stor betydelse för näringslivet och sysselsättningen i samtliga länder, åtminstone under 2020 då ekonomin och sysselsättningen var som mest drabbad.

Kommitténs arbete fortsätter

Stödet vid korttidsarbete har nyttjats under en period då svensk ekonomi var präglad av en mycket stor osäkerhet och i en omfattning som inte hade förutsetts när stödet infördes. Utvärderingen visar att stödet har haft en stor betydelse för att upprätthålla aktiviteten i den svenska ekonomin och dämpa de negativa konsekvenserna på arbetsmarknaden. Oaktat stödets betydelse har problemen med tillämpningen varit stora med negativa konsekvenser för företagen. Handläggningstiderna har varit långa och förutsättningarna för stödet har ändrats vid flera tillfällen. Det har varit oklart hur länge förstärkningen av stödet skulle fortgå och kommittén bedömer i efterhand att det fanns skäl att trappa ned förstärkningen tidigare. Kommitténs utvärdering har visat att systemet måste kunna fungera på ett mer förutsägbart sätt vid en framtida kris. Utvärderingen visar också att regelverket måste vara bättre anpassat för att hantera större volymer på ett rättssäkert sätt. Nästa steg i kommitténs arbete är att analysera i vilken utsträckning regelverket behöver förändras för att vara bättre anpassat för framtida kriser. Kommitténs översyn av regelverket kommer att redovisas i slutet av november 2022.

Summary

Background

At the beginning of the pandemic, the Swedish Government, introduced a new system for short-term work scheme on March 16, 2020. Short-term work involves employees temporarily reducing their working hours. Employers affected by a temporary and serious financial difficulty can receive support for a limited period. The cost is divided between the employer, employee, and the Government. The system, which is a permanent system, was temporary strengthened from March 2020 until September 2021. The Government covered three quarters of the cost of employees reducing their working hours, while employers and employees shared the remaining cost. There were also several other temporary changes in the system to simplify access to the support, but also to enhance the control mechanisms of the support.

Evaluation of the support for short-term work

The support for short-term work has been one of the most extensive measures to limit the effects of the spread of COVID-19 disease on the economy and the labour market. The Government has therefore decided that a committee should evaluate the economic effects of the support during the pandemic and to also review whether the regulations should be adjusted in certain aspects to be better prepared for future crises. This report includes the evaluation of the support. The committee's final report, which will include a review of the regulations, will be published at the end of November 2022.

The support for short-term work had a significant impact on the Swedish economy and cushioned a fall in employment

When the pandemic broke out, the economic activity declined rapidly, and the labour market was severely affected. The number of redundancy notices were at the highest levels ever measured and the unemployment increased dramatically. Initially, the number of bankruptcies also began to rise. In the spring of 2020, the Government introduced several measures to support firms and employees, such as the new system for short-term work. The Committee can point to several factors to show the importance of the support. For instance, the same week as the support was introduced, the number of redundancy notices decreased markedly. Also, the economic recovery was faster than expected, which was partly due to the support measures introduced, including the support of short-term work. The system for short-term work was, in addition to deferral of tax payment, the support measure used to the greatest extent by the business sector. The number of employees in short-term work peaked in May 2020 and then started to decline. In total, around 580,000 employees were in short-term work sometime in 2020, corresponding to almost 18 per cent of all employees in the business sector.

The support made it possible for employers to keep their employees during a time when the demand fell rapidly, and the production was temporarily stopped in some firms. The fact that the employees kept their jobs made it possible for the companies to quickly increase production when the economy began to recover. During the third quarter of 2020, production in the manufacturing sector was already back at a pre-pandemic level and the labour market also gradually began to recover. According to the Committee's assessment, the system for short-term work has been an important factor for the relatively positive outcome from the crisis in the wake of the pandemic of the Swedish economy and labour market.

However, the fact that the system was new and the time for implementation was short also had consequences for the enforcement. For example, the processing time for the support was relatively high. Uncertainty about the development of the pandemic also led to uncertainty for companies about how long the support for short-term

work and its reinforcements would last. The support was extended on several occasions at a short notice.

Short-term work was used by sectors clearly affected during the pandemic

The support of short-term work was mostly used by four sectors:

- Manufacturing,
- Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motor-cycles,
- Accommodation and food service activities (hereafter; Accommodation and food), and
- Professional, scientific and technical activities.

In the Manufacturing sector, the support reached high levels in the beginning of the pandemic. During the second half of 2020 the volumes decreased to relatively low levels. Since the end of 2020 the sector of Accommodation and food used the support the most. The highest volumes in relation to the number of employees during 2020 was within the sector of Arts, entertainment, and recreation. About 43 per cent of all employees in the sector were covered by the support sometime in 2020.

There is a clear connection between the use of the support by companies within different sectors and how the production changed between 2019 and 2020. The support has been largely used by sectors clearly affected by behavioural changes and restrictions during the pandemic. A large proportion of the companies also had significant turnover losses during 2020. Among companies within different sectors that have used the support, Accommodation and food have had the highest proportion of companies with a turnover loss of at least 30 per cent.

The support covered many employees, but far from all

Even though the support was used in a large extent, many companies reduced the number of employees in 2020. However, that is an expected outcome given the serious economic situation during the pandemic. The decrease in the number of employees was particularly large among companies within Accommodation and food, where almost 30 per cent of the companies that used the support reduced the number of employees by 30 per cent or more during 2020. This reflects the large share of employees with temporary contracts within the sector, who lost their jobs during the beginning of the pandemic.

About 580,000 employees were covered by the support for short-term work in 2020. Of these, about 63 per cent were men and 37 per cent women. The difference reflects the gender segregation on the Swedish labour market. For instance, a larger share of employees in the public sector are women, a sector which was not covered by the support nor affected by the crisis. Also, within the Manufacturing sector, which used the support most, about three quarters of the employees are men.

The fact that the support was strengthened for a long period of time has increased the risks of negative effects

Short-term work schemes also have negative effects on the economy. The magnitude of these negative effects depends largely on the design of the support and the length of the support period. The support for short-term work has temporarily been strengthened during the pandemic. This has probably increased the risk of overuse of the support, as the employer's cost for the support has been relatively low. Furthermore, the employee has been allowed to keep a large share of his or her income, which also increased the risk of overuse of the support. The fact that the support has been used for such a long time has increased the risks of the negative effects in several ways. The support has probably led to increased deadweight loss (i.e. subsidising jobs that would have existed without the subsidy). However, it is difficult to quantify these effects. There is also reason to believe that the support has prevented some necessary structural changes in the economy. The number of bankruptcies during the pandemic, which

has been lower than normal, indicates that measure also supported low-productivity firms. At the same time, the pandemic has also contributed to accelerating natural structural changes, which has probably counteracted the negative effects of the support.

The Committee means that several factors indicate that the strengthened support, could have been phased out by the beginning of 2021. The economic recovery began as early as during the second half of 2020 and many sectors recovered rapidly to a pre-pandemic production level. The support was costly, and its design increased the risks of negative effects on the economy. However, this conclusion is drawn in hindsight as more information is available and the effects of the pandemic have been assessed in more detail. At the time of the extensions of the support, new variants of the virus appeared, and it was unclear what effect the vaccinations could be expected to give. The Government also introduced several, more intrusive restrictions that particularly affected certain sectors, such as Accommodation and food and Arts, entertainment and recreation. At such stage, the support was primarily used to serve a compensatory purpose. The Committee argues that an in-depth analysis that takes account of all the different types of support during the pandemic is needed to assess which support should have been provided to those employers who were particularly affected by the restrictions. Such an analysis is important to be better prepared for a future crisis but is out of scope for the committee.

The Committee will continue its work

The support of short-term work has been used during a period when the Swedish economy was characterized by great uncertainty. The system was of great importance to the Swedish economy and the labour market. Despite the importance of the support, there have been several problems with the application process that have affected the companies negatively. The processing times have been long and the requirements for the support were changed several times. It has been unclear how long the reinforcement of the support would continue. The Committee's evaluation has shown that the system must be more predictable in the future. The evaluation also has shown that the system must be better adapted to handle larger volumes in a

legally secure manner. Important work now remains for the Committee to analyse whether the regulations should be adjusted in certain aspects to be better prepared for future crises. The Committee's review of the regulations will be published at the end of November 2022.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén har fått i uppdrag att analysera betydelsen av stödet vid korttidsarbete för att lindra de ekonomiska följdeffekterna av spridningen av sjukdomen covid-19. Regelverket har under pandemin tillämpats för första gången. Utvärderingen innefattar en bedömning av stödets betydelse för arbetslöshet och sysselsättning, konkurser samt företagens möjligheter att återstarta efter krisen. I uppdraget ingår även att 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 för sådana effekter. 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. Kommittén har även att 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 med hänsyn till effekterna på bl.a. arbetslöshet och sysselsättning.

I uppdraget ingår även att se över om regelverket bör förändras i vissa avseenden för att vara så ändamålsenligt utformat som möjligt inför framtida kriser. Den delen av uppdraget kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande som publiceras i november 2022.

1.2 Kommittén och genomförandet av uppdraget

Kommittén har, i enlighet med direktivet, inriktat arbetet i utvärderingen på betydelsen av stödet vid korttidsarbete under pandemin. Kommittén tillsattes i september 2021, men sekretariatet blev fulltaligt med en heltidsanställd ekonom först i mitten av januari 2022.

Som stöd för utredningens arbete har en expertgrupp utsetts med sammanlagt 16 representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, relevanta myndigheter och berörda departement. Eftersom experterna har varit många har kommittén valt att ha möten med dem uppdelade i mindre grupper. Varje expert har kallats till fyra expertsammanträden inom ramen för delbetänkandet och kommittén har också hållit ett extra sammanträde för experter intresserade att diskutera kommitténs slutsatser. Experterna har därtill haft möjlighet att vid flera tillfällen lämna skriftliga synpunkter på utkast av delbetänkandet. Kommittén har även haft en hearing för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som inte varit representerade med experter i kommittén.

Samråd har, i enlighet med direktivet, hållits med medarbetare vid Coronakommissionen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Därtill har kommittén diskuterat olika frågor med representanter vid andra myndigheter. Diskussioner med såväl deltagare i expertgruppen som andra representanter har varit till stor hjälp i kommitténs arbete.

1.3 Kommitténs arbete

1.3.1 Utredningstiden

Utredningstiden för delbetänkandet har varit kort, vilket inneburit att kommittén har tvingats avgränsa arbetet. Tiden för utvärderingen av stödets betydelse under pandemin har skett parallellt med att pandemin fortfarande pågår. Det har inneburit begränsningar i möjligheten att analysera stödets betydelse fullt ut. Vidare har även den korta tiden som förflutit efter pandemins fyra faser inneburit att statistikunderlag har saknats för att göra en fullständig uppföljning. Kommittén har avgränsat analysen till att omfatta 2020 och 2021, men med fokus på pandemins första år. Det har även skett en naturlig avgränsning genom att de långsiktiga effekterna ännu inte är möjliga att analysera.

Uppdraget är stort och det återstår många frågor att analysera vidare. Tid har saknats för att kunna göra en mer omfattande analys utifrån både företag som nyttjat stödet och individer som omfattats av stöd, vilket hade kunnat ge en ännu bättre förståelse för stödets betydelse. Analysen har avgränsats utifrån vad kommittén har bedömt är mest relevant för utvärderingen. Dessutom har inhämtandet av uppgifter, genom beställningar till Tillväxtverket och Statistiska centralbyrån, begränsats till vad som varit möjligt att ta fram givet den korta utredningstiden.

Även den internationella jämförelsen hade kunnat vara mer omfattande, både med avseendet på antalet länder som ingått i jämförelsen samt analysen av stödets betydelse. Kommittén har valt att redovisa en översikt av användandet av stödet inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) för att ge en övergripande bild av systemets betydelse internationellt. Därefter har kommittén valt att fokusera på tre relevanta jämförelseländer; Tyskland, Finland och Storbritannien. Eftersom pandemin alltjämt pågår, om än i en annan fas, saknas utförliga rapporter över stödets betydelse för respektive land, vilket begränsat kommitténs möjligheter att utvärdera systemen.

1.3.2 Redogörelse för de statistikkällor som har använts

I delbetänkandet har en stor mängd statistik använts, varav mycket redovisas i figurer och tabeller. Merparten av de analyserande texterna baseras också på dessa uppgifter. Kommittén har valt att avgränsa sig till statistik som avser 2020 och 2021, dels då det är dessa år som är mest relevanta för utvärderingen av stödets betydelse, dels då uppgifter hänförliga till inledningen av 2022 har publicerats i ett för sent skede för att kunna beaktas av kommittén. Tillväxtverket och Statistiska centralbyrån är de huvudsakliga källorna till de uppgifter som har använts. För uppgifter över hur stödet har använts under pandemin är Tillväxtverket ansvarig för underlaget. Det ska noteras att uppgifterna över användandet av stödet är preliminära. Statistiska centralbyrån har kompletterat uppgifterna med avidentifierade mikrodata avseende både företag som nyttjat stödet och individerna som varit i korttidsarbete. För beskrivningen av den ekonomiska utvecklingen, och i synnerhet utvecklingen på arbetsmarknaden, är det också i stor utsträckning upp-

gifter från Statistiska centralbyrån som har använts. Uppgifterna kommer från flera statistikprodukter från myndigheten.¹

Vidare har kommittén tagit del av underlag från flera andra myndigheter. Skatteverket har lämnat uppgifter om användandet av omställningsstöd och om tillfälliga anstånd med skatteinbetalningar. Riksgäldskontoret har bistått med uppgifter om användandet av företagsakuten och Länsstyrelsen i Västra Götaland län har bidragit med uppgifter över rabatt för hyreskostnader för utsatta branscher. Uppgifter om utvecklingen av antalet konkurser kommer från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Arbetsförmedlingen är källa såvitt avser uppgifter över varseltal och inskrivna arbetslösa vid myndigheten. Från Konjunkturinstitutet har uppgifter från Konjunkturbarometern och kvartalsvisa prognoser använts. Dessutom har uppgifter över pandemins förlopp med avseende på patienter med covid-19 som varit inskrivna i sjukvården inhämtats från Socialstyrelsen.

I den internationella jämförelsen har uppgifter främst inhämtats från OECD och Eurostat. Även respektive jämförelselands statistikansvariga myndighet och den myndighet som ansvarat för system för korttidsarbete har använts som underlag, likväl som uppgifter från kontakter med bl.a. anställda vid ambassaderna i respektive land.

Kommittén vill rikta ett särskilt tack till handläggare vid de olika berörda myndigheterna som har varit till stor hjälp i arbetet genom både en snabb och god service.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en beskrivning av regelverket för stödet vid korttidsarbete i *kapitel 2*. Beskrivningen är kortfattad och syftar till att ge tillräcklig information om regelverket för att underlätta förståelsen av kommitténs analys av effekterna av stödet. I samma syfte ges i *kapitel 3* även en övergripande beskrivning av pandemins förlopp och effekter för ekonomi och arbetsmarknad. I *kapitel 4* redovisas de tillfälliga förändringarna av regelverket för korttidsarbete som skedde under 2020 och 2021. Av *kapitel 5* framgår detaljerad infor-

¹ Nationalräkenskaperna (NR), Produktionsvärdesindex (PVI), Företagens ekonomi (FEK), Företagsdatabasen (FDB), Kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS), Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) samt uppgifter från månatliga arbetsgivardeklarationer (AGI).

mation kring användandet av stödet under motsvarande år. I *kapitlen 6–8* återfinns kommitténs analys av effekterna av stödet för näringsliv (*kapitel 6*), arbetsmarknad (*kapitel 7*) och samhällsekonomi (*kapitel 8*). Kommitténs internationella jämförelse framgår av *kapitlen 9 och 10*. I *kapitel 9* ges en övergripande beskrivning av system för korttidsarbete inom OECD och en närmare beskrivning av regelverken för system för korttidsarbete i Tyskland, Finland och Storbritannien. I *kapitel 10* ges en reflektion kring skillnaderna mellan Sverige och jämförelseländernas regelverk. Vidare framgår hur ekonomin och arbetsmarknaden utvecklats i jämförelseländerna och hur system för korttidsarbete har nyttjats under pandemin. Kapitlet innehåller också kommitténs analys av stödets betydelse för Sverige och jämförelseländerna. I *kapitel 11*, betänkandets sista kapitel, återfinns kommitténs avslutande reflektioner kring stödets betydelse under pandemin.

2 Regleringen för stöd vid korttidsarbete

2.1 Allmänt om korttidsarbete

Korttidsarbete innebär att en arbetstagare tillfälligt går ned i arbetstid och lön. Kostnaderna för korttidsarbete fördelas mellan staten, arbetsgivaren och arbetstagaren. Bestämmelser om korttidsarbete finns i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete och förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. Syftet med korttidsarbete är att stödja sysselsättningen och bevara arbetstillfällen när ekonomin tillfälligt försämras. När återhämtningen i ekonomin påbörjats kan företagen snabbt öka produktionen genom att normalisera arbetstiden för de anställda. Det innebär att korttidsarbete kan bidra till att företagen kan öka produktionen snabbare och effektivare än om de behöver genomföra nyrekryteringar. Stödåtgärden underlättar för i grunden konkurrenskraftiga företag att behålla kompetens under en tillfällig ekonomisk nedgång och bidrar till att stärka företagets konkurrenskraft. Eftersom liknande stöd finns i många andra länder är stödet också viktigt för att upprätthålla en konkurrensneutralitet och verka för att arbetstillfällen och investeringar behålls i och förläggs till Sverige. Genom korttidsarbete undviker arbetsgivaren också de direkta kostnader som uppsägningar och nyrekryteringar är förknippade med. För den enskilde arbetstagaren medför korttidsarbete en minskad risk att bli arbetslös.

2.2 Regeringen aktiverar systemet

Stöd vid korttidsarbete kan utgå genom två system. Det första systemet tillkom när lagen om stöd vid korttidsarbete trädde i kraft den 1 januari 2014. Systemet infördes i syfte att kunna stödja sysselsättningen och dämpa arbetslösheten vid synnerligen djupa lågkonjunkturer. Stödet utgår genom att regeringen meddelar föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas. Sådana föreskrifter får meddelas endast om 1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller det är sannolikt att en sådan lågkonjunktur är nära förestående, och 2. stödet bedöms inte i beaktansvärd omfattning hindra en samhälls-ekonomisk önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (5 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Enligt förarbetena bör Konjunkturinstitutet bistå regeringen vid bedömning av om kriterierna för korttidsarbete är uppfyllda. När Barometerindikatorn¹ har ett värde som är lägre än 80 bör Konjunkturinstitutet därför göra en bedömning av om förutsättningarna för att aktivera stödet är uppfyllda (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.3, 1 § 14 förordningen [2007:759] med instruktion för Konjunkturinstitutet). Om regeringen beslutar att aktivera stödet utgår stödet till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete och uppfyller kraven för stöd (i avsnittet 2.4 och framåt ges en beskrivning av kraven för stöd). Handläggande myndighet för stödet är Skatteverket (37 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Hittills har regeringen aldrig aktiverat systemet. Sverige har sedan stödet trädde i kraft 2014 haft en kontinuerligt god ekonomisk tillväxt, fram till den ekonomiska nedgång som skedde till följd av spridningen av covid-19 (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.2).² Under pandemin tillämpades i stället det andra systemet för korttidsarbete, det s.k. öppna och permanenta systemet som beskrivs i kommande avsnitt.

¹ Syftet med Barometerindikatorn är att snabbt fånga stämningssläget i den svenska ekonomin. Indikatorn sammanfattar konfidensindikatorer för industri, tjänster, bygg, detaljhandel och hushåll, som baseras på konjunkturbarometern. Konjunkturbarometern är en månadsundersökning om företagens och hushållens syn på ekonomin. Medelvärde är 100 och värden över 110 motsvarar en mycket starkare ekonomi än normalt och värden under 90 visar en mycket svagare ekonomi än normalt.

² Konjunkturinstitutet lämnade den 1 april 2020 en skrivelse till Finansdepartementet (dnr Fi2020/01549), där myndigheten gör bedömningen att kriterierna i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda. Detta ledde dock inte till att systemet aktiverades.

2.3 Stöd enligt det öppna och permanenta systemet

Det andra systemet för stöd vid korttidsarbete är en följd av att regeringen den 15 februari 2018 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera hur det svenska systemet med statligt stöd vid korttidsarbete kunde göras mer konkurrenskraftigt. De flesta viktiga konkurrentländer för Sverige har etablerade stödsystem för korttidsarbete och det bedömdes vara av vikt att det infördes ett konkurrenskraftigt och ändamålsenligt stöd i Sverige för att bl.a. bibehålla och attrahera investeringar. De förslag som lämnades i delbetänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66) är utgångspunkt för det system för stöd vid korttidsarbete, som trädde i kraft den 7 april 2020, som ett komplement till det tidigare systemet. Till skillnad från det första systemet är detta system öppet och permanent, dvs. systemet är tillgängligt för de arbetsgivare som har behov av att införa korttidsarbete och som uppfyller förutsättningarna för stöd. Sedan den 1 april 2022 är Skatteverket handläggande myndighet för de nya ärenden som inleds enligt det öppna och permanenta systemet (37 § lagen om stöd vid korttidsarbete). För tiden innan dess, dvs. från tidpunkten då systemet infördes och under i stort sett hela pandemin, var Tillväxtverket handläggande myndighet.

Stödet utgår genom att en arbetsgivare först ansöker om ett godkännande för stöd (5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete). Ett godkännande får bara lämnas om

1. arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter,
2. de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll,
3. de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och
4. arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

Att de ekonomiska svårigheterna ska ha orsakats av *något förhållande utom arbetsgivarens kontroll* innebär att det måste röra sig om omvärldshändelser eller andra externt betingade skeenden. Det kan röra sig om plötsliga fall i global efterfrågan, oväntat införande av tullar

eller andra handelshinder, plötsliga natur- eller väderhändelser, begränsningar i arbetsgivares tillträde till viktiga marknader eller en omfattande sjukdomsepidemi. En allmän lågkonjunktur räknas inte som en exceptionell störning som ger rätt till stöd (5 a § andra stycket 2, prop. 2019/20:132 s. 53 och 86–87).

Vidare ska de ekonomiska svårigheterna *inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas*. Detta medför att en allmän förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar inte berättigar till stöd. Vad som kan krävas av arbetsgivaren i termer av omställning får avgöras i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att snabba, dramatiska och osannolika händelseförlopp innebär lägre krav på arbetsgivarnas anpassning till förändrade förutsättningar (5 a § andra stycket 3, prop. 2019/20:132 s. 53–54 och 87).

De ekonomiska svårigheterna måste vara *tillfälliga* och *allvarliga*. Kravet på tillfällighet syftar till att tillgodose att stöd endast ska beviljas arbetsgivare som är långsiktigt konkurrenskraftiga. Har omvärldshändelsen på ett mer permanent sätt förändrat de grundläggande förutsättningarna för en arbetsgivares verksamhet ska stöd inte lämnas. Kravet på allvarliga svårigheter innebär att behovet av arbetstidsförkortning ska vara betydande. Ett annat sätt att uttrycka det är att arbetsgivaren i frånvaro av stöd skulle behöva genomföra omfattande uppsägningar (5 a § andra stycket 1, prop. 2019/20:132 s. 54–56 och 86).

Arbetsgivaren ska också *ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft*. Kravet tar sikte på att arbetsgivaren exempelvis ska ha genomfört förändringar i skiftläggningen eller sagt upp personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms vara verksamhetskritisk. Bedömningen får göras i varje enskilt fall utifrån förhållandena hos den aktuella arbetsgivaren. Det avgörande för bedömningen är personens roll och funktion i arbetsgivarens verksamhet (5 a § andra stycket 4 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 56 och 87).

Slutligen får ett godkännande för stöd inte lämnas till en arbetsgivare som vid tidpunkten för ansökan är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, är föremål för företagsrekonstruktion eller är på obestånd (5 b § lagen om stöd vid korttidsarbete).

2.4 Vilka arbetsgivare som omfattas av lagen om stöd vid korttidsarbete

Som utgångspunkt omfattar lagen om stöd vid korttidsarbete alla juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Lagen gäller däremot inte staten, regioner, kommuner, kommunalförbund eller samverkansorgan. Den gäller heller inte juridiska personer över vilka staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet. Från lagen undantas också arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det enligt en offentligrättslig reglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten (3 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Bestämmelserna om korttidsarbete kan tillämpas av såväl arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal som arbetsgivare som inte har kollektivavtal. Om arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal ska de närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som ska omfattas regleras i ett lokalt kollektivavtal eller, om lokal part saknas, i avtal med den centrala arbetstagarorganisationen (15 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Om det inte finns något kollektivavtal ska arbetstagarens deltagande ha stöd i skriftliga avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det finns också ett krav på att minst 70 procent av arbetstagarna inom en driftsenhet ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stödmånaden samt att arbetstids- och löneminskningen för var och en av de som deltar i korttidsarbete inom driftsenheten ska vara på samma nivå (16 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

2.5 Förutsättningar för att preliminärt stöd ska lämnas

Båda systemen för stöd förutsätter att en ansökan om preliminärt stöd görs för varje stödmånad. 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. Den första stödmånaden i stödperioden infaller i det öppna och per-

manenta systemet senast 45 dagar efter godkännandet av arbetsgivaren (18 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Arbetsgivaren måste vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket såväl under jämförelsemånaden som när ansökan om preliminärt stöd prövas (9 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Jämförelsemånaden skiljer sig åt mellan de två systemen. När regeringen aktiverar systemet är jämförelsemånaden den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas. I det öppna och permanenta systemet är jämförelsemånaden i stället tre månader före den kalendermånad då beslutet om godkännande fattades (4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete).

Preliminärt stöd får inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när ansökan om sådant stöd prövas. Är arbetsgivaren en juridisk person, får den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten – i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav – inte ha näringsförbud (10 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Utgångspunkten är att arbetsgivaren kan söka stöd för alla anställda, oavsett anställningsform, som arbetsgivaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Stödet kan därför lämnas för arbetstagare med anställningsavtal som gäller tills vidare och för arbetstagare med olika slag av avtal med tidsbegränsade anställningar. Stöd kan däremot endast lämnas för arbetsgivarens egna anställda. Stöd kan således inte utgå för andra arbetstagare som utför arbete i verksamheten utan att vara anställda, t.ex. inhyrd eller inlånad personal. Arbetstagaren måste också ha varit anställd hos arbetsgivaren såväl under jämförelsemånaden som under stödmånaden. Sysselsättningsgraden under stödmånaden får inte heller vara högre än under jämförelsemånaden. Denna reglering syftar till att motverka missbruk av stödet genom att arbetstagaren ges en högre sysselsättningsgrad innan arbetsgivaren ansöker om preliminärt stöd. Stöd får inte heller lämnas för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj eller för korttidsarbete som är hänförligt till en arbetstagares uppsägningstid (11 och 14 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitten 6.17.5.1.2 och 6.42.1).

2.6 Nivåer för arbetstids- och löneminskning

Arbetsgivare, arbetstagare och staten delar på kostnaderna för korttidsarbete. Kostnaderna utgörs av den lön inklusive arbetsgivaravgifter som motsvarar arbetstidsminskningen. Staten bär alltid en tredjedel av kostnaderna och resten av kostnaderna fördelas mellan arbetstagare och arbetsgivare beroende på nivån av arbetstidsminskning. Som grund för stöd finns tre nivåer för arbetstids- och löneminskning. Stödet vid korttidsarbete förutsätter att arbetstid och lön minskas i enlighet med någon av de tre nivåerna under en avtalsperiod (se Tabell 2.1). Arbetstidsminskningen ska vara 20, 40 eller 60 procent (12 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Arbetstagarens löneminskning ska uppgå till 12 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 20 procent av ordinarie arbetstid, till 16 procent om arbetstidsminskningen är 40 procent av ordinarie arbetstid och till 20 procent om arbetstidsminskningen är 60 procent av ordinarie arbetstid (13 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Tabell 2.1 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat

Procent

Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbetsgivare	Stat
20	12	1	7
40	16	11	13
60	20	20	20

Anm.: Arbetsgivarnas och statens andelar av kostnaderna för korttidsarbete avser kostnader för arbetstagare som har en ordinarie lön understigande lönetaket.

Stöd ges inte för den del av lönen som överstiger ett lönetak. Lönetaket uppgår till 44 000 kronor och innebär att kostnadsfördelningen som framgår av Tabell 2.1 ändras om lönen överstiger taket. Är den ordinarie lönen högre blir arbetsgivarens andel större och statens andel mindre. För arbetstagaren blir löneminskningen dock densamma (5 § förordningen om stöd vid korttidsarbete).

2.7 Beräkning av preliminärt stöd

Underlaget för preliminärt stöd beräknas genom att arbetstagarens ordinarie lön multipliceras med den avtalade arbetstidsminskningen. Detta ska sedan minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren eventuellt har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Preliminärt stöd betalas med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget som räknats fram, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av kostnaden för korttidsarbete med hänsyn tagen till genomsnittliga arbetsgivaravgifter (17 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

2.8 Avstämning

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd ska göra en avstämning. Avstämningen syftar till att arbetsgivaren ska bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen, som har tillämpats under avstämningsperioden, motsvarar en och samma av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning och har stöd i kollektivavtal eller i avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (20 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Avstämningen görs separat för varje arbetstagare och dessutom för varje avtalsperiod som avstämningsperioden består av. Först fastställs för vilka stödmånader preliminärt stöd har lämnats för arbetstagaren under avtalsperioden. Därefter beräknas tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning (20–24 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Tidpunkten för när avstämningen ska göras skiljer sig åt mellan de två systemen. När regeringen aktiverar stödet vid en synnerligen djup lågkonjunktur ska en avstämning göras vid utgången av tredje månaden från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande månader inte har ansökt om preliminärt stöd, uppkommer dock skyldigheten att göra en avstämning vid utgången av den tremånadersperioden. När preliminärt stöd har lämnats enligt det öppna och permanenta systemet ska löpande avstämningsgöror göras. Den första avstämningen görs vid utgången av den tredje månaden från den tidpunkt då stödperioden inleddes och därefter senast var tredje månad (19 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

En arbetsgivare som är skyldig att göra en avstämning ska ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket³. Om stöd lämnats efter att regeringen har aktiverat stödet ska anmälan om avstämning ges in inom två månader från avstämningstidpunkten. Om stöd lämnats enligt det öppna och permanenta systemet ska anmälan ges in inom fyra veckor från avstämningstidpunkten. I anmälan ska det anges om arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka ett belopp. Arbetsgivaren ska också, om avstämningen visar att det föreligger en rätt till ytterligare stöd, begära det i sin anmälan. Om någon begäran inte görs kan ytterligare stöd inte betalas ut för avstämningsperioden (29 § första och andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). I lagen finns ett hinder för utbetalning av ytterligare stöd. Ytterligare stöd får inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när frågan om sådant stöd prövas. Är arbetsgivaren en juridisk person, får den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten inte ha näringsförbud (27 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

2.9 Stödperiod och karenstid

Stöd vid korttidsarbete kan lämnas under en viss tid. När regeringen har aktiverat stödet vid en synnerligen djup lågkonjunktur får regeringens föreskrifter avse en stödperiod om tolv månader. Denna stödperiod kan förlängas med ytterligare tolv månader (6 och 7 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). När stöd lämnas enligt det öppna och permanenta systemet är stödperioden begränsad till sex månader. Om behovet av stöd kvarstår efter sex månader finns det möjlighet att förlänga stödperioden en gång med ytterligare tre månader genom en ny ansökan och prövning av de ekonomiska förhållandena. En ansökan om förlängning ska ha kommit inom fyra månader från det att sexmånadersperioden inletts. I annat fall får förlängning inte medges (6 a och 7 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete).

Efter att en stödperiod har löpt ut inträder en karenstid. Regeringen får aktivera systemet tidigast 24 månader från den tidpunkt när en stödperiod har löpt ut. På liknande sätt får ett beslut om godkännande fattas tidigast 24 månader efter att stödperioden har löpt ut

³ Tillväxtverket för ärenden som initierades före den 1 april 2022.

(8 och 8 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Det finns ingen karenstid mellan de två systemen utan stöd enligt båda systemen kan följa efter varandra. Den sammanlagda tiden för stöd får dock inte överstiga 24 månader under en period om 36 månader (7 b § lagen om stöd vid korttidsarbete).

2.10 Ersättning för kostnader för kompetensinsatser

Den 18 februari 2019 redovisade Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete sitt slutbetänkande *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete* (SOU 2019:10). Mot bakgrund av de förslag som lämnades i slutbetänkandet infördes den 1 januari 2021 bestämmelser i lagen om stöd vid korttidsarbete som möjliggör för arbetsgivare att erhålla ersättning för kompetensinsatser som anordnas under den genom korttidsarbete arbetsbefriade tiden. Kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden syftar till att ge företag möjlighet att höja kompetensnivån i företaget utan att riskera minskad produktion. Företaget kan då, inte bara överleva en lågkonjunktur eller allvarliga ekonomiska svårigheter, utan också investera i kompetens som kan stärka företaget på kort och lång sikt. För individen innebär det en möjlighet att stärka sin ställning både på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden som helhet. Individernas lärande bidrar i sin tur till att öka ett samhälles samlade kompetens. På så sätt bibehålls och stärks Sveriges konkurrenskraft (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.2 och 4.7.4).

Med kompetensinsatser avses en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare (4 § 9 lagen om stöd vid korttidsarbete). För att det ska föreligga en rätt till ersättning för kostnader för kompetensinsatser som anordnas under arbetsbefriad tid ska förutsättningarna för insatserna regleras antingen i ett lokalt kollektivavtal (15 § första stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete) eller, om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal, i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren som ingåtts efter det att korttidsarbete aktualiserats hos arbetsgivaren (16 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Insatserna kan vara individuellt anpassade och det finns inget krav på att en minsta andel av arbetstagarna deltar i kompetensinsatser (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4 och 4.7.11).

En arbetsgivare som har reglerat förutsättningarna för kompetensinsatser enligt 15 eller 16 § lagen om stöd vid korttidsarbete har rätt till preliminär ersättning för enskilda kompetensinsatser med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för de kompetensinsatser som planeras eller har genomförts under den tid som frigörs eller har frigjorts under perioden med stöd vid korttidsarbete (17 a § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Det finns emellertid ett takbelopp som regeringen får meddela föreskrifter om (17 a § tredje stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Av förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete framgår att det högsta beloppet som en arbetsgivare kan få per arbetstagare är 20 000 kronor under en stödperiod, om regeringen har aktiverat systemet, eller totalt 40 000 kronor i det fall tidsperioden förlängs. Det högsta beloppet som kan utgå per arbetstagare enligt det öppna och permanenta systemet är 10 000 kronor under en stödperiod eller totalt 20 000 kronor om stödperioden förlängs (4 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

För att hanteringen av ersättning för kostnader för kompetensinsatser ska vara enkel motsvarar proceduren för handläggning så långt som möjligt proceduren för den ansökan som görs för stöd vid korttidsarbete i övrigt. Godkännande för, eller aktivering av, stöd vid korttidsarbete för en viss period är det första steget och en förutsättning för ansökan om ersättning för kostnader för kompetensinsatser. Proceduren är därefter densamma oavsett om korttidsarbete införts efter att regeringen har aktiverat stödet eller efter att en arbetsgivare har erhållit ett godkännande från Skatteverket (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4).

För att möjliggöra kompetensinsatser även för de företag som har problem med likviditet ska en arbetsgivare först ansöka om preliminär ersättning för kompetensinsatser. Arbetsgivaren kan då välja att få ersättningen i förhand innan kostnaden uppstått eller att söka ersättningen i efterhand. En ansökan om ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket senast två kalendermånader från utgången av sista stödmånaden under stödperioden (3 och 5 §§ förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete, prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4).

En avstämning ska göras genom att underlag redovisas till Skatteverket vid utgången av den tredje kalendermånaden från den tid-

punkt då stödperioden har löpt ut (6 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete). En avstämning kommer därmed ske efter att ansökan om preliminär ersättning lämnats. Detta ska ske oberoende av om arbetsgivaren ansökt om preliminär ersättning för kostnader under stödperioden eller senast två kalendermånader från utgången av sista stödmånaden under stödperioden (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4).

Ett förfarande med utbetalning av preliminär ersättning för kostnader medför att det kan uppstå situationer då den beräkning av ersättning för validering eller kompetenshöjande insatser som gjordes i samband med ansökan om den preliminära ersättningen inte motsvarar utfallet. Om den preliminära ersättningen är högre än den slutliga ersättningen är arbetsgivaren återbetalningsskyldig för mellanskillnaden (8 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete). Har kostnaderna underskattats och den preliminära ersättningen är lägre än den slutliga har arbetsgivaren rätt att erhålla ytterligare ersättning för kostnader i samband med avstämningen. Ytterligare ersättning får däremot inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när frågan om sådan ersättning prövas. Om arbetsgivaren är en juridisk person, får den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten inte ha näringsförbud (9 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

3 Pandemins förlopp och effekter för ekonomi och arbetsmarknad

3.1 Pandemin gav flera effekter på ekonomin och arbetsmarknaden

Coronapandemin utvecklades snabbt till den största globala hälsokrisen i modern tid och i spåren av pandemin utvecklades en ekonomisk kris. Pandemins spridning ledde till en plötslig negativ efterfrågechock i världsekonomin. Olika åtgärder vidtogs snabbt i syfte att begränsa smittspridningen. Tillfälliga nedstängningar och förbud samt minskad produktion i omvärlden medförde att industrin snabbt drabbades av utbudsproblem till följd av att globala leveranskedjor tillfälligt bröts. I Sverige fick utvecklingen under pandemins inledande skede tydligt genomslag för industrin, särskilt motorfordonsindustrin. Den stora initiala osäkerheten kring pandemin och utvecklingen framöver skapade dessutom oro och kraftiga fall på börserna. Företag reagerade snabbt, vilket återspeglar sig i att antalet varsel steg kraftigt till rekordhöga nivåer under pandemins inledande skede. Samtidigt bidrog olika smittskyddsåtgärder till att hushållen i varierande utsträckning tvingades att ställa om sin konsumtion eftersom vissa tjänster inte längre var möjliga att konsumera. Såväl finanspolitiska som penningpolitiska stimulanser mildrade effekten på ekonomin och medverkade till att hålla konsumtionen uppe. Olika företagsstöd infördes för att stödja företag och dämpa fallet i sysselsättningen. I Sverige tidigare lades ikraftträdandet av det nya öppna och permanenta systemet för stöd vid korttidsarbete.

3.2 Pandemins förlopp och vidtagna smittskyddsåtgärder

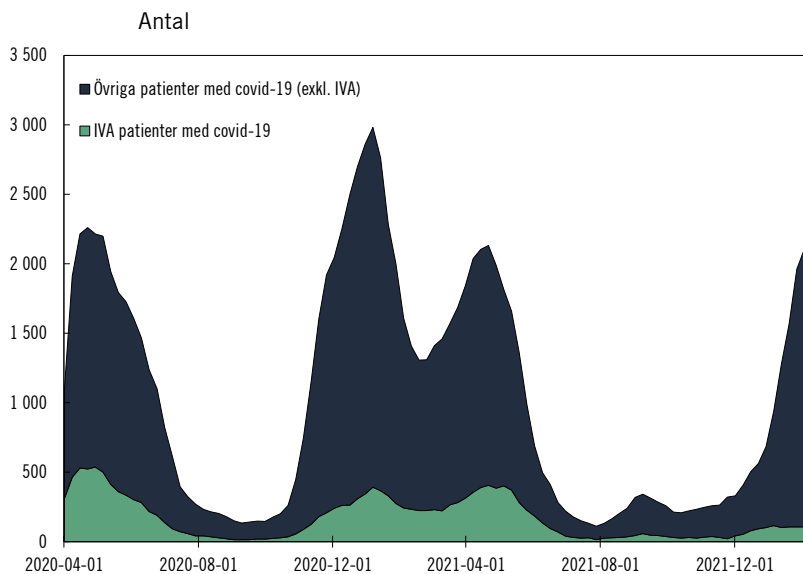
Den 16 januari 2020 publicerade Folkhälsomyndigheten information om att ett nytt coronavirus upptäckts i Kina. Inledningsvis bedömdes riskerna för att smittan skulle spridas till Sverige som låga, men den bedömningen fick snabbt revideras.¹ Vid ett extra regeringssammanträde den 1 februari 2020 beslutade regeringen att bestämmelserna om allmänfarliga sjukdomar eller samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) skulle tillämpas såvitt avsåg sjukdomen covid-19 efter en hemställan från Folkhälsomyndigheten.² Drygt en månad senare, den 11 mars 2020, deklarerade World Health Organization (WHO) att spridningen av sjukdomen covid-19 blivit en pandemi som fanns i alla världsdelar.³ Samma dag rapporterades det första dödsfallet med covid-19 i Sverige och därefter gick smittspridningen snabbt.

Pandemins förlopp i Sverige kan, något förenklat, delas in i olika faser utifrån smittspridningens fyra s.k. vågor. Det finns flera sätt att beskriva och illustrera pandemins olika faser, bl.a. utifrån antalet patienter som vårdats med covid-19. Antalet patienter som har vårdats inom intensivvården och övriga patienter som vårdats med covid-19 har varierat under pandemin, men har fyra tydliga vågor (se Figur 3.1).

¹ Folkhälsomyndighetens pressmeddelande *Nytt coronavirus upptäckt i Kina* (2020).

² Förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV. Regeringen har bemyndigande enligt 9 kap. 2 smittskyddslagen att, då riksdagens beslut att ändra i smittskyddslagen inte kan avvaktas och vissa andra förutsättningar är uppfyllda, fatta beslut om att vissa sjukdomar ska omfattas av smittskyddslagens bestämmelser. Förordningen upphävdes sedermera i samband med att smittskyddslagen ändrades den 1 juli 2020 (prop. 2019/20:144, bet. 2019/20:SoU19, rskr. 2019/20:290).

³ Folkhälsomyndighetens pressmeddelande *Spridningen av covid-19 är en pandemi* (2020).

Figur 3.1 Pandemins förlopp utifrån patienter med covid-19 i intensivvård (IVA) och på vanlig vårdavdelning

Källa: Socialstyrelsen (22-02-09).

Vid pandemins inledning och första fas infördes flera restriktioner i samhället i syfte att minska smittspridningen, bl.a. föreskrifter om smittskyddsåtgärder för restauranger och caféer samt deltagarbegränsningar vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.⁴ Dessutom infördes flera allmänna råd som t.ex. att alla i samhället skulle undvika större sammanhang där flera personer träffas och rekommendation om hemarbete i så stor utsträckning som möjligt. Utöver dessa smittskyddsåtgärder medförde smittspridningen i sig frivilliga beteendeförändringar och anpassningar av vardagslivet bland befolkningen. Många företag, i synnerhet inom vissa särskilt utsatta branscher, påverkades tydligt av smittskyddsåtgärder och beteendeförändringar och regeringen införde under våren flera åtgärder för att lindra effekten för företag och dämpa en uppgång i arbetslösheten.

⁴ Förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, ändring genom SFS 2020:162. Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:9) om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m., Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Under sommaren och hösten 2020 minskade smittspridningen, vilket återspeglas i att antalet patienter som vårdades med covid-19 också minskade (se Figur 3.1). I samband med detta upphörde flera av smittskyddsåtgärderna att gälla och förberedelser för att lätta på flertalet restriktioner påbörjades. Mot slutet av hösten tilltog dock smittspridningen i snabb takt och pandemins andra våg påbörjades. Folkhälsomyndigheten började från mitten av oktober att utfärda allmänna råd som gällde regionalt där det fanns större lokala utbrott av covid-19.⁵ Vid flera tillfällen beslutades även om olika begränsningar för serveringsställen såsom att alkohol inte fick säljas efter ett visst klockslag och begränsningar av storleken på ett sällskap som fick sitta tillsammans vid ett bord.⁶ Regeringen beslutade även att det som huvudregel skulle vara förbjudet att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare.⁷ Den 20 december 2020 meddelade Folkhälsomyndigheten att en ny och sannolikt mer smittsam variant av viruset upptäckts i Storbritannien. I slutet av samma månad påbörjades vaccinationerna mot covid-19 i Sverige.

Den 10 januari 2021 trädde den tillfälliga s.k. pandemilagen i kraft; lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Med stöd av den ramlagen kunde regeringen besluta om förordningar för att begränsa smittspridningen. När pandemilagen trädde i kraft beslutade regeringen att från och med den 10 januari 2021 var butiker, köpcentrum, gym och badhus tvungna att begränsa antalet besökare motsvarande tio kvadratmeter per person. Vidare började även maxgränsen på åtta deltagare att gälla för privata tillställningar i fest- och föreningslokaler.⁸

Smittspridningen minskade aldrig till en stabilt låg nivå innan den tredje pandemivågen tilltog i slutet av februari 2021. Det innebar att smittskyddsåtgärderna vid det tillfället var omfattande. Ytterligare åtgärder bedömdes dock nödvändiga, bl.a. fick serveringsställen som var en del av en handelsplats, t.ex. gallerior, endast servera personer som åt ensamma. Det infördes även begränsningar för nöjes-, tema- och

⁵ Se exempelvis Folkhälsomyndighetens beslut den 20 oktober 2020 om införande av lokala allmänna råd i Uppsala län (dnr 04893-2020).

⁶ Förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol, föreskrifterna (HSLF-FS 2020:70) och (HSLF-FS 2020:91) om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

⁷ Förordningen (2020:1000) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

⁸ Förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

djurparker och liknande anläggningar där besökarna skulle ha en yta på 20 kvadratmeter per person för att verksamheten skulle kunna bedrivas på ett smittsäkert sätt.⁹ Smittspridningen var alltjämt på en hög nivå under våren 2021 samtidigt som vaccinationsgraden i befolkningen successivt ökade. I slutet av april och i början av maj meddelade regeringen och Folkhälsomyndigheten att flera smittskyddsåtgärder skulle förlängas ytterligare.

I en rapport till regeringen i maj 2021 bedömde Folkhälsomyndigheten att samhället i stort skulle kunna återgå till normalläge i september 2021, under förutsättningen att vaccinationstakten fortsatte som planerat och att alla fortsatte att följa rådande regler och rekommendationer.¹⁰ Eftersom smittspridningen fortfarande var på en hög nivå aviserade regeringen i mitten av maj att rådande restriktioner fortsatt skulle gälla, men att vissa lättnader skulle ske från den 1 juni 2021 enligt det första steget i regeringens avvecklingsplan.¹¹ Vid en pressträff den 28 juni 2021 meddelade regeringen att utvecklingen av pandemin stadigt gick åt rätt håll. Smittspridningen och antalet personer med covid-19 som behövde sjukvård minskade. Samtidigt hade över hälften av den vuxna befolkningen fått åtminstone en dos vaccin.¹² Avvecklingen av restriktioner kunde fortsätta enligt plan under sommaren och den 29 september avvecklades restriktionerna enligt det fjärde steget i planen. Ett flertal stödåtgärder fasades också ut under inledningen av hösten, däribland förstärkningen av stödet vid korttidsarbete och omställningsstödet för företag.

I slutet av 2021 tilltog smittspridningen återigen efter att ha varit på en jämförelsevis låg nivå under flera månader. Regeringen införde stegvis flera smittskyddsåtgärder enligt en åtgärdsplan med tre olika faser.¹³ Regeringen aviserade också att karenstiden för stödet vid korttidsarbete skulle tas bort från december 2021 för att möjliggöra att

⁹ Förordningen (2021:161) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, föreskrifter (HSLF-FS 2021:23) om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och föreskrifter (HSLF-FS 2021:25) om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

¹⁰ Folkhälsomyndighetens rapport *Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19* (2021).

¹¹ Promemoria från Socialdepartementet, Statsrådsberedningen och Utbildningsdepartementet *Plan för avveckling av restriktioner* (2021).

¹² Artikel från Kulturdepartementet och Socialdepartementet *Anpassning av restriktioner från 1 juli* (2021).

¹³ Promemoria från Socialdepartementet *Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder* (2021).

de arbetsgivare som tidigare haft stödet under pandemin åter skulle kunna söka stöd (se avsnitt 4.5). Regeringen aviserade även att andra stöd, bl.a. omställningsstödet, skulle återinföras. Trots den höga smittspridningen bidrog den höga vaccinationstäckningen och virusets nya egenskaper till att vare sig dödstalen med covid-19 eller inläggningarna på intensivvårdsavdelningar steg på samma sätt som under pandemins tidigare vågor. Däremot medförde den omfattande smittspridningen och karantänsregler inom hushåll till att frånvaron från skola och arbete steg till höga nivåer. En utfasning av såväl smittskyddsåtgärder som stödåtgärder påbörjades under inledningen av 2022. Under våren 2022 fortsatte pandemin alltjämt, men från och med den 1 april 2020 klassas inte längre covid-19 som en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom (prop. 2021/22:137, bet. 2021/22:SoU27, rskr. 2021/22:197).

3.3 Företagsstöd som infördes för att lindra effekterna

För att stötta livskraftiga företag och hålla nere arbetslösheten infördes flera stödåtgärder under pandemin. Stödåtgärderna skulle motverka att fallet i efterfrågan och den minskade aktiviteten i ekonomin förstärktes och spred sig genom t.ex. en finansiell kris till följd av omfattade kreditförluster bland företag. Stödåtgärderna skulle också verka som en s.k. stöddämpning för företag som drabbats av störningar som varit svåra att förutse eller att undvika.¹⁴ Det infördes både allmänna och behovsprövade stöd.¹⁵ Allmänna stöd var sådana som kom alla till del utan ett särskilt ansökningsförfarande, t.ex. sänkta arbetsgivaravgifter (gällde 1 mars–30 juni 2020) och att staten svarade för hela sjuklönekostnaden (1 april–31 juli 2020) eller en större del av sjuklönekostnaden än normalt (1 augusti 2020–30 september 2021 och 1 december 2021–31 mars 2022). Behovsprövade stöd var sådana stöd som krävde att företagen ansökte om och beviljades stödet utifrån särskilda kriterier. De största behovsprövade stöden under pandemin var stödet vid korttidsarbete, anstånd med inbetalning av skatter och avgifter, omställningsstödet, företagsakuten samt stöd till hyresvärdar. Utöver dessa infördes det även olika branschspecifika stöd till

¹⁴ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

¹⁵ En mer ingående beskrivning av de stöd som funnits under pandemin finns i betänkandet *Sverige under pandemin – Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi* (SOU 2022:10), Tillväxtanalys PM 2021:08 *Styrmedelsmix i pandemin – Våren 2021* och PM 2022:04 *Styrmedelsmix i pandemin – Hösten 2021* samt på regeringens webbsida *För företagare med anledning av covid-19*.

verksamheter som har drabbats särskilt av pandemin, såsom inom resebranschen samt kultur- och idrottsverksamhet. Det infördes också stöd till den enskilde individen, t.ex. förhöjd a-kassa (gäller till 31 december 2022) samt tillfällig ersättning vid karens (gällde 13 mars 2020–30 september 2021 och 8 december 2021–31 mars 2022). Förutom olika finanspolitiska åtgärder stöttade även Riksbankens penningpolitiska stimulanser ekonomin under pandemin.¹⁶

De behovsprövade stöden till företag (se Tabell 3.1) uppgick under 2020–2021 sammantaget till drygt 123 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 2,5 procent av BNP-nivån 2019. Merparten avser stöd under 2020. Tillfälliga anstånd med betalning av avdragen skatt m.m. är det enskilda stöd som nyttjats mest i antalet kronor följt av stödet vid korttidsarbete.¹⁷ Det är dock betydligt fler företag som har nyttjat stödet vid korttidsarbete än anstånd med betalning. Kostnaderna för flera av stödåtgärderna motsvarade inte vad som budgeterats för. Även om stöden inte förbrukades kan den omständigheten att det funnits väl tilltagna stöd ha varit viktigt för företagen genom att skapa en trygghet och öka deras förtroende för att de skulle kunna klara sig genom krisen.¹⁸

Tabell 3.1 Sammanställning av utvalda företagsstöd

Avser stödperioder under 2020 och 2021

Stöd	Ansvarig myndighet	Totalt belopp	Antal företag
Stöd vid korttidsarbete	Tillväxtverket	40,4 miljarder	76 888
Anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter, avdragen skatt och moms*	Skatteverket	61,5 miljarder	55 381
Omställningsstöd	Skatteverket	16,4 miljarder	33 403
Tillfällig rabatt för hyreskostnader i utsatta branscher	Länsstyrelserna	2,4 miljarder	36 874
Företagsakuten	Riksgäldskontoret	2,7 miljarder	764

Anm.: Beloppen avser hela perioden som stöden har funnits. Uppgifter om stöd vid korttidsarbete, anstånd och omställningsstöd är ännu preliminära. *Avser nettobelopp för beviljat anstånd, vilket innebär att felregistrerade och återkallade anstånd inte räknas med. Det bruttobeviljade beloppet var betydligt högre på drygt 100 miljarder kronor.

Källor: Tillväxtverket (22-04-10), Skatteverket (22-04-11), Länsstyrelsen i Västra Götaland län (22-02-14) och Riksgäldskontoret (22-01-25).

¹⁶ En sammanställning av penningpolitiska åtgärder under pandemin återfinns på Riksbankens webbsida *Riksbankens åtgärder under coronapandemin*.

¹⁷ Detta kan ställas i relation till situationen under finanskrisen, mars 2009–januari 2011, då det totala anståndsbeloppet uppgick till omkring 6,8 miljarder kronor, se prop. 2021/22:89 s. 19.

¹⁸ Betänkandet *Sverige under pandemin – Volym 1 Sambällets, företagens och enskildas ekonomi* (SOU 2022:10).

Nedan följer en kort beskrivning av de största behovsprövade stöden som lämnades under pandemin. Regleringen för stödet vid korttidsarbete beskrivs mer utförligt i kapitel 2 (regleringen för stöd vid korttidsarbete) och 4 (regleringen för stöd vid korttidsarbete under pandemin).

- *Anstånd med inbetalning av skatter och avgifter.* I syfte att stärka likviditeten för företag infördes den 30 mars 2020 en möjlighet för företag att få anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter, preliminär skatt på lön och mervärdesskatt. Möjligheten att få anstånd har under pandemin successivt förstärkts och förlängts på så sätt att företagen har kunnat ansöka om anstånd för fler redovisningsperioder. Den senaste förlängningen av möjligheten till anstånd skedde genom lagändringar som trädde i kraft den 8 februari 2022. Anstånd gäller för högst nio redovisningsperioder med inbetalning av dels avdragen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter, dels mervärdesskatt vars redovisningsperiod är en kalendermånad. Anstånd för mervärdesskatt som redovisas kvartalsvis respektive årsvis kan beviljas för högst tre redovisningsperioder respektive två beskattningsår. Anstånd beviljas för redovisningsperioder som infaller under 1 januari 2020–31 januari 2021 och 31 oktober–31 december 2021 (27 december 2019–17 januari 2023 för de som redovisar mervärdesskatt per helår). De tillfälliga anstånden är uppdelade i två led. När anståndet söks kan Skatteverket bevilja anstånd med som längst tolv månader från dagen för beslutet, men som längst till och med den 12 februari 2023 (17 januari 2024 för de som redovisar mervärdesskatt per helår). Därefter kan en ansökan lämnas in om förlängning av anståndet med ytterligare tolv månader. Genom lagändringar som trädde i kraft den 7 mars 2022 kan anståndstiden förlängas ytterligare. En ansökan ska komma in till Skatteverket innan den maximala anståndstiden om två år löpt ut och därefter kan ytterligare anstånd beviljas med 36 månader. Samtidigt inleds en individuell avbetalningsplan för skulden (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169).
- *Omställningsstöd.* Omställningsstödet infördes i juni 2020 och är ett stöd som syftar till att ersätta vissa fasta kostnader som företagen haft under pandemin. Stödet har förlängts i omgångar och omfattar olika perioder. Stödet kunde användas av fysiska och juridiska personer som bedrev näringsverksamhet i Sverige och var

registrerade för F-skatt samt hade haft en nettoomsättning uppgående till minst 250 000 kronor under det räkenskapsår som avslutades närmast före den 1 januari 2020 (stödperioderna under mars–juli 2020) eller den 1 maj 2020 (stödperioderna under augusti 2020–september 2021 och december 2021–februari 2022). En förutsättning för att kunna använda stödet var att företaget hade haft ett omsättningstapp på minst 30, 40 eller 50 procent till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 (kraven har varierat mellan stödperioderna). Den maximala subventionsgraden, dvs. stödets storlek, har varierat mellan stödperioderna och varit mellan 70–90 procent av företagets fasta eller icke-täckta fasta kostnader. Stödet avslutades tillfälligt från 1 oktober 2021 för att sedan åter träda i kraft för stödperioder under december 2021–februari 2022.

- *Företagsakuten*. I mars 2020 fick Riksgäldskontoret i uppdrag av regeringen att utfärda kreditgarantier till kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige för utlåning till i första hand små och medelstora företag som på grund av det nya coronaviruset fått ekonomiska svårigheter, men som i övrigt bedömdes livskraftiga. Garantiprogrammet, som kallades Företagsakuten, innebar att staten garanterade upp till 70 procent av lånebeloppet för nya lån som banker beviljade till drabbade företag. Programmet löpte till och med 30 september 2021.
- *Stöd till hyresvärdar*. I syfte att minska kostnaderna för företag infördes ett hyresstöd för perioden april–juni 2020, januari–mars 2021, april–juni 2021 och juli–september 2021. Hyresstödet var möjligt att söka hos länsstyrelserna för hyresvärdar som lämnat rabatt till hyresgäster inom vissa branscher som var särskilt utsatta under pandemin, såsom exempelvis inom hotell- och restaurang och handeln. En hyresvärd kunde få upp till 50 procent i statligt stöd för hyressänkningen. Det sammanlagda stödet för en hyresgäst fick inte överstiga 800 000 euro.

3.4 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige

Perioden före pandemin var den svenska ekonomin på väg in i en avmattningsfas efter flera år i högkonjunktur. Pandemin och de nedstängningar och restriktioner som infördes för att minska smittspridningen medförde en omedelbar inbromsning av den globala ekonomin, vilket påverkade den svenska ekonomin genom en kraftigt minskad efterfrågan. Varuproducerande företag, som är viktiga för svensk export, påverkades av nedstängningar i andra länder och störningar i globala leveranskedjor som bidrog till utbudsproblem. Den inhemska efterfrågan, framför allt inom stora delar av tjänstesektorn, sjönk till följd av beteendeförändringar och smittskyddsåtgärder. Syftet med att införa smittskyddsåtgärder och uppmuntra till beteendeförändringar var att minska aktiviteten i samhället för att hålla tillbaka smittspridningen. Detta fick ske på bekostnad av att efterfrågan i ekonomin blev lägre, särskilt genom en minskad konsumtion.^{19,20} Åtgärderna medförde ytterligare utbuds begränsningar eftersom vissa tjänster, inom t.ex. kultur och evenemang, inte var möjliga att konsumera. Även en ökad sjukfrånvaro bidrog till viss del till ett minskat utbud.²¹ Det uppstod således både efterfråge- och utbudschocker i ekonomin.

Det snabba händelseförloppet vid pandemins inledning och den stora osäkerheten som det innebar bidrog till att aktiviteten i ekonomin snabbt stannade av. Den svenska BNP-tillväxten föll med 7,8 procent under det andra kvartalet 2020. Fallet var det största sedan mätningen med nuvarande metod infördes i början av 1980-talet (se Figur 3.3). Nedgången skedde brett i de olika BNP-komponenterna, men var särskilt stor inom utrikeshandeln i form av minskad export och genom minskad hushållskonsumtion. Ekonomin gick hastigt in i en lågkonjunktur. I april 2020 föll Konjunkturinstitutets Barometerindikator²² till rekordlåga 60,7, vilket var ett kraftigt fall från 93,0 månaden innan (se Figur 3.2).

¹⁹ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

²⁰ I underlagsrapporten *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020* (2022) redovisas att sambandet mellan förlighet i Sverige och konsumtion korrelerar väl under 2020.

²¹ Betänkandet *Sverige under pandemin – Volym 1 Samhällets, företagets och enskildas ekonomi* (SOU 2022:10).

²² Den 1 april 2020 gjorde Konjunkturinstitutet bedömningen att kriterierna enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete var uppfyllda, vilket sker då barometerindikatorn understiger värdet 80, se avsnitt 2.2. Konjunkturinstitutet skickade då ett brev till Finansdepartementet om att det fanns grund för regeringen att meddela föreskrifter om stöd vid korttidsarbete. Några sådana meddelades dock aldrig utan det öppna och permanenta stödet vid korttidsarbete förstärktes i stället.

Figur 3.2 Barometerindikatorn

Nettotal, säsongrensade månadsvärden



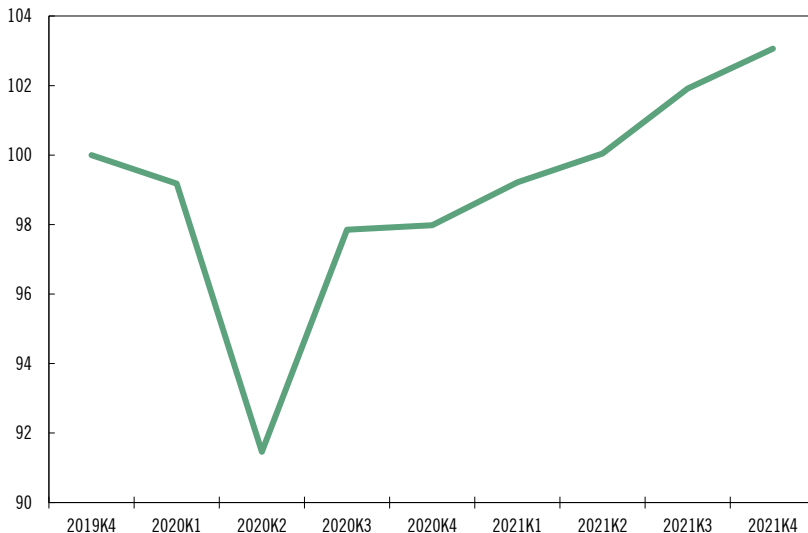
Källa: Konjunkturinstitutet.

Återhämtningen påbörjades dock snabbt och under det tredje kvartalet steg BNP med 7,0 procent, vilket är den största uppgången som uppmätts under ett enskilt kvartal. BNP-nivån var däremot fortfarande betydligt lägre än före pandemin. Exporten var åter på förpandemiska nivåer i slutet av 2020. För hushållens konsumtion dröjde det dock till slutet av 2021 innan den var åter på förpandemiska nivåer. Det återspeglar krisens ovanliga karaktär, där utrikeshandeln främst påverkades under pandemins inledning samtidigt som hushållskonsumtionen drabbades mer varaktigt. Redan under det andra kvartalet 2021 var emellertid BNP åter på en förpandemisk nivå och har sedan dess fortsatt att stiga. I sammanhanget bör dock framhållas att även om BNP-tappet var återhämtat var nivån fortsatt lägre än vad den bedömdes vara innan pandemin. Konjunkturläget bedömdes vara balanserat i slutet av 2021 och förväntades fortsätta stärkas under 2022.²³ Den ekonomiska aktiviteten har hållits uppe av olika stödåtgärder. Utan dessa hade återhämtningen skett långsammare.

²³ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – Mars 2022*.

Figur 3.3 BNP-utveckling under pandemin

Index 2019=100, säsongsrensade kvartalsvärden



Källa: Statistiska centralbyrån (NR).

Näringslivet kan, något förenklat, delas upp efter varu- och tjänsteproducerande branscher. Under pandemin drabbades olika branscher på olika sätt. Varuproducerande branscher, som till stor del utgörs av tillverkningsindustrin²⁴ och i stor utsträckning verkar på en global marknad, drabbades av ett stort och plötsligt produktionsfall under pandemins initiala fas (se Figur 3.4). Produktionen var dock redan under det efterföljande kvartalet åter på den förpandemiska nivån. Perioden därefter stabiliserades produktionsnivån mer eller mindre, men en viss nedgång skedde vid pandemins andra fas då smittspridningen tilltog under det fjärde kvartalet 2020. Under det tredje kvartalet 2021 steg produktionsnivån tydligt för att därefter växa något långsammare under det fjärde kvartalet. Inom tjänstebanscher²⁵, som utgör nästan 50 procent av BNP och har en stor spridning av verksamheter, har utvecklingen sett annorlunda ut under pandemin. Precis som varuproduktionen föll tjänsteproduktionen tydligt i pandemins inledning. Fallet skedde brett inom stora delar av de tjänsteproducerande verk-

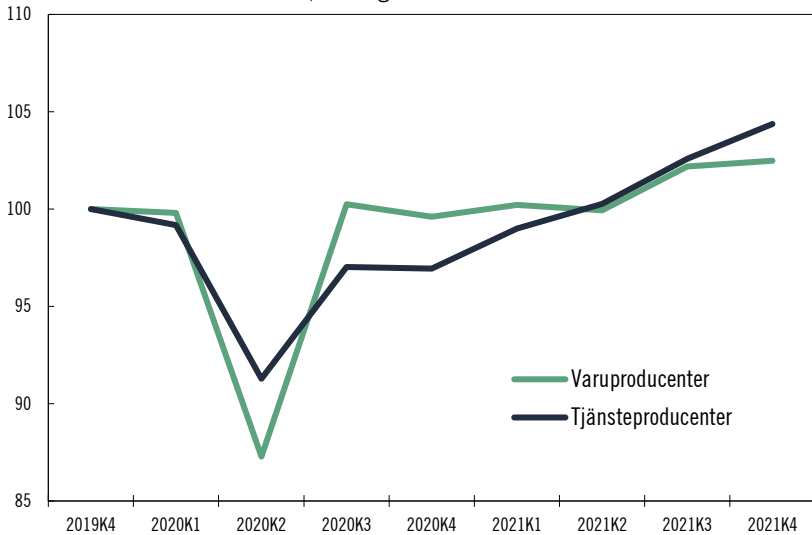
²⁴ I genomsnitt 2012–2019 har tillverkningsindustrin utgjort knappt 60 procent av den totala varuproduktionen i Sverige.

²⁵ Tjänsteproduktionen har vuxit trendmässigt över tid och utgjorde i genomsnitt drygt 65 procent av näringslivet totala produktion under 2012–2019.

samheterna. Under det efterföljande kvartalet, tredje kvartalet 2020, skedde en tydlig uppgång vilket flera tjänstebranscher bidrog till. Produktionen var dock betydligt lägre än före pandemin, eftersom många tjänstebranscher fortsatt hämmades av de beteendeförändringar och smittskyddsåtgärder som införts för att minska smittspridningen. Tjänsteproduktionen har återhämtat sig successivt och under det andra kvartalet 2021 var produktionen åter på förpandemiska nivåer och har sedan dess fortsatt att öka. Samtidigt har pandemins följeffekter på tjänsteproduktionen varierat mellan branscher. Hotell och restaurang var den bransch som drabbades av det största produktionsbortfallet under det andra kvartalet 2020 och produktionen var under det fjärde kvartalet 2021 inte åter på förpandemisk nivå. Även transport och magasinering samt personliga och kulturella tjänster drabbades tydligt och hade heller inte återhämtat produktionstappet fjärde kvartalet 2021. Verksamheter inom informations- och kommunikations-tjänster har å andra sidan varit jämförelsevis måttligt påverkade och produktionen var under det fjärde kvartalet 2021 långt över den förpandemiska nivån. Kommittén analyserar närmare hur produktionen och omsättningen varierat i vissa branscher i förhållande till användningen av korttidsarbete i avsnitt 6.2 (stödet betydelse för olika branscher och verksamheter) och avsnitt 6.3 (stödet betydelse för företagens möjlighet till återstart).

Figur 3.4 Näringslivets produktion uppdelat på varu- och tjänsteproducerande verksamhet under pandemin

Index 2019=100, säsongrensade kvartalsvärden



Källa: Statistiska centralbyrån (NR).

Sammanfattningsvis har den ekonomiska aktiviteten påverkats tydligt under coronapandemin. Minskningen i efterfrågan har varit asymmetriskt då det fortsatt fanns stor efterfrågan på vissa varor och tjänster, samtidigt som den mer eller mindre försvann helt för andra. Det samma gäller för återhämtningen som har varierat mellan branscher. I kontrast till tidigare kriser karakteriseras utvecklingen av snabba förlopp och att det till viss del är andra branscher som i större utsträckning har påverkats. Tillverkningsindustrin, som framför allt drabbades initialt, har varit mindre påverkad än under finanskrisen samtidigt som vissa tjänsteproducerande branscher drabbats i betydligt större utsträckning. Det förklaras till stor del av att krisen uppkom till följd av en global hälsokris och inte på grund av strukturella obalanser i ekonomin.

Beskrivningen av den ekonomiska utvecklingen under pandemin sträcker sig endast till det fjärde kvartalet 2021. Pandemin fortsatte alltjämt under inledningen av 2022, restriktioner kvarstod och särskilt vissa branscher påverkades. Den ekonomiska utvecklingen under inledningen av 2022 beskrivs inte inom ramen för detta delbetänkande,

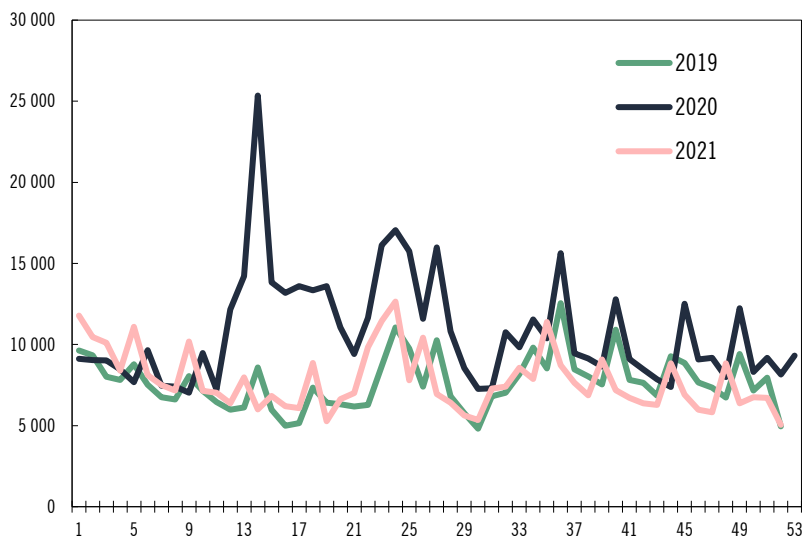
eftersom statistik över bl.a. den kvartalsvisa BNP-utvecklingen ännu inte har publicerats.

3.5 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Den minskade aktiviteten i ekonomin under pandemins första fas fick snabbt tydliga konsekvenser på arbetsmarknaden. Företagen reagerade direkt på det försämrade läget och antalet varsel steg kraftigt till historiskt höga nivåer, samtidigt som antalet nya inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen ökade snabbt (se Figur 3.5). Även företagets anställningsplaner sjönk till en historiskt låg nivå i april 2020 enligt konjunkturbarometern.

Figur 3.5 Antal nyinskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen

Antal per vecka, 16–64 år



Källa: Arbetsförmedlingen.

Under mars 2020 varslades 42 000 personer, vilket motsvarar drygt en procent av samtliga anställda i privat sektor. Den höga nivån kan även ställas i relation till situationen under finanskrisen då som mest nästan 20 000 anställda berördes av varsel en enskild månad (november 2008). Varseltalen var särskilt höga inom privata tjänstebranscher, såsom hotell- och restaurangbranschen, handeln och transport, där

efterfrågan minskade till följd av de restriktioner och rekommendationer om fysisk distansering som infördes för att minska smittspridningen. Även inom industrin, som påverkades av nedstängningar i andra länder, störningar i globala leveranskedjor och minskad export, ökade varselalen under maj och juni. Arbetslösheten steg tydligt och mellan mars och juni 2020 registrerades närmare 190 000 personer som nya öppet arbetslösa vid Arbetsförmedlingen, vilket är mer än dubbelt så många som samma tidsperiod året innan. Arbetslösheten ökade bland många grupper på arbetsmarknaden men ökningen var särskilt stor bland unga. Andelen inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen²⁶, som redan innan pandemin hade börjat stiga något till följd av konjunkturavmattningen, ökade tydligt under det första halvåret 2020 (se Figur 3.6). Inskrivna arbetslösa var som högst i juli 2020 och uppgick då till 9,2 procent, vilket är den högsta nivån som uppmätts under 2000-talet och motsvarade närmare 480 000 individer.

Figur 3.6 Inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen

Andel, säsongrensade månadsvärden



Anm.: Inskrivna arbetslösa som andel av den registerbaserade arbetskraften 16–64 år.

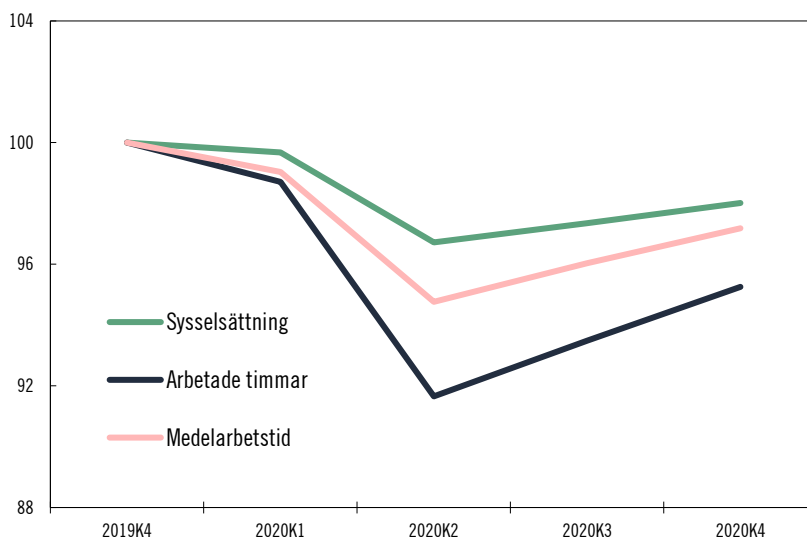
Källa: Arbetsförmedlingen.

²⁶ Inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen definieras som öppet arbetslösa samt sökande i program med aktivitetsstöd. Andelen mäts i relation till den registerbaserade arbetskraften.

Under det första kvartalet 2020 minskade både antalet sysselsatta och arbetade timmar, även medelarbetstiden sjönk (se Figur 3.7). Dessförinnan hade sysselsättningen ökat kontinuerligt sedan november 2009. Nedgången av antalet sysselsatta och arbetade timmar skedde initialt främst i de varuproducerande branscherna.

Figur 3.7 Sysselsättning, arbetade timmar och medelarbetstid i näringslivet

Index 2019Q4=100, kalenderkorrigerade och säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Till följd av ett tidseriebrott i arbetskraftsundersökningarna mellan 2020 och 2021, som även påverkar nationalräkenskaperna och bidrar till osäkerhet i jämförelsen av utvecklingen mellan dessa år, redovisas här endast uppgifter för 2019 och 2020.

Källa: Statistiska centralbyrån (NR).

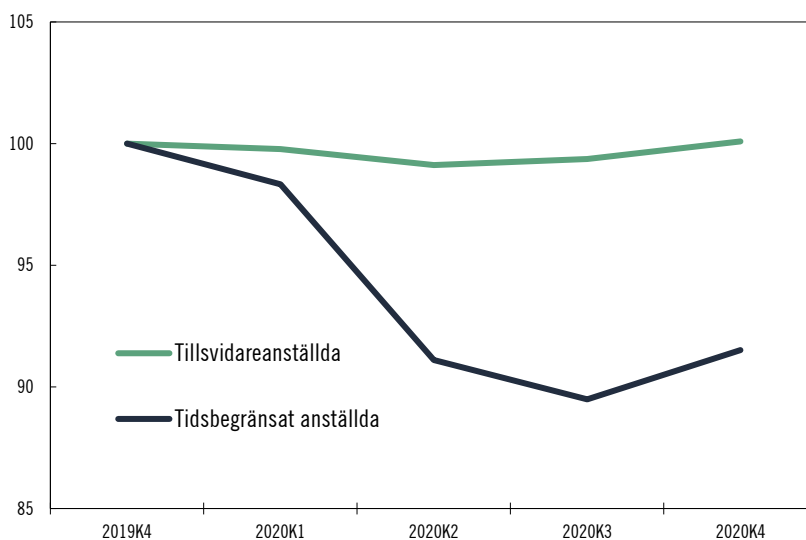
Under det andra kvartalet 2020 minskade antalet sysselsatta med omkring 100 000 personer, motsvarande ungefär två procent av det totala antalet sysselsatta. Samtidigt omfattades nästan 500 000 anställda av stödet vid korttidsarbete. Antalet arbetade timmar föll kraftigt och frånvaron från arbetet var betydligt högre än normalt. Det förklaras delvis av frånvaro på grund av sjukdom och vård av barn, men framför allt av att många anställda var i korttidsarbete. Fallet i arbetade timmar var det största för ett enskilt kvartal och betydligt större än under både finanskrisen och 90-talskrisen. Till skillnad från första kvartalet, då antalet arbetade timmar framför allt minskade inom de varuproducerande branscherna, uppmättes under det andra kvartalet

stora minskningar även inom tjänsteproducerande branscher. Fallen i såväl antal sysselsatta som arbetade timmar var särskilt tydliga inom hotell- och restaurangbranschen, transportbranschen samt inom personliga tjänster. Eftersom antalet arbetade timmar föll betydligt mer än antalet sysselsatta fick det till följd att medelarbetstiden per anställd minskade tydligt under det andra kvartalet 2020.

Sysselsättningen minskade betydligt mer bland tidsbegränsat anställda jämfört med tillsvidareanställda (se Figur 3.8). Antalet tidsbegränsat anställda minskade med 76 000 under det första halvåret 2020, vilket motsvarar omkring tio procent av samtliga tidsbegränsat anställda. Tillsvidareanställda, som är betydligt fler till antalet, minskade med 40 000, omkring en procent under samma period. Krisen drabbade i stor utsträckning branscher där tidsbegränsade anställningar är vanligt förekommande. När stödet vid korttidsarbete infördes var det främst tillsvidareanställda som omfattades av stödet eftersom många företag sade upp tidsbegränsat anställda. Fler kvinnor än män med tidsbegränsad anställning förlorade arbetet. Detta är en följd av att kvinnor är överrepresenterade bland tidsbegränsat anställda generellt och även bland tidsbegränsat anställda i de branscher som främst drabbades av pandemin. Inom offentlig sektor, där kvinnor arbetar i större utsträckning än män, har sysselsättningen inte påverkats på samma sätt under pandemin.

Figur 3.8 Utvecklingen av tillsvidareanställda respektive tidsbegränsat anställda 15–74 år

Index 2019Q4=100, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Till följd av ett tidsseriebrott i arbetskraftsundersökningarna mellan 2020 och 2021, som bidrar till osäkerhet i jämförelsen av utvecklingen mellan dessa år, redovisas här endast uppgifter till 2020.

Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

Återhämtningen på arbetsmarknaden påbörjades under sommaren 2020 och varseltalen stabiliserades på mer normala nivåer. Inflödet av nyinskrivna arbetslösa till Arbetsförmedlingen sjönk till genomsnittliga nivåer. Sysselsättningsnivån steg igen efter att ha minskat sedan inledningen av året och arbetslösheten sjönk successivt. Tredje kvartalet ökade antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta, då produktionen ökade och färre anställda omfattades av stödet vid korttidsarbete. Även om återhämtningen fortsatte under andra halvåret 2020 var antalet sysselsatta i slutet av året fortfarande betydligt färre än före pandemins utbrott. Under samma period omfattades fortfarande omkring 120 000 personer av stödet vid korttidsarbete. Antalet tillsvidareanställda var åter på förpandemiska nivåer vid slutet av 2020. Vid den tidpunkten hade endast antalet tidsbegränsat anställda stigit marginellt och nivån var således betydligt lägre än före pandemin. Företagens anställningsplaner ökade successivt efter den rekordlåga nivån i april 2020, men var fortsatt på en lägre nivå än normalt i slutet av 2020.

Under 2021 fortsatte återhämtningen på arbetsmarknaden och varselnivån var betydligt lägre än det historiska genomsnittet under 2010-talet. Även flera andra arbetsmarknadsindikatorer stärker bilden av att situationen på arbetsmarknaden successivt förbättrades. Efterfrågan på arbetskraft var på en hög nivå, vilket bl.a. återspeglas i att anställningsplanerna ökade snabbt och uppnådde historiskt höga nivåer under slutet av året. Samtidigt rapporterade allt fler företag, inom både tjänstebranscher och tillverkningsindustrin, om brist på arbetskraft. Under första halvåret 2021 minskade antalet anställda i korttidsarbete till knappt 100 000, vilket medförde att arbetade timmar steg. Juli till september, det sista kvartalet för det förstärkta stödet vid korttidsarbete, sjönk nyttjandet av stödet tydligt till drygt 25 000 anställda. Även nedgången av inskrivna arbetslösa fortsatte under 2021 och var i slutet av året tillbaka på samma nivå som före pandemin. Samtidigt som arbetslösheten totalt sett minskade under 2021 var långtidsarbetslösheten, dvs. personer som varit arbetslösa i tolv månader eller längre, alltså på en hög nivå. I december 2021 var omkring 180 000 personer långtidsarbetslösa, vilket är en tydlig ökning jämfört med perioden före pandemin. Andelen långtidsarbetslösa utgjorde närmare hälften av det totala antalet inskrivna arbetslösa i slutet av 2021, jämfört med 41 procent i februari 2020. Den tudelning som fanns på arbetsmarknaden redan innan pandemin förstärktes således under 2020 och 2021. Stödet vid korttidsarbete kan ha bidragit till detta då det framför allt har omfattat anställda i den s.k. kärnarbetskraften med en stark anknytning till arbetsmarknaden (insiders) och inte till individer med en svagare anknytning (outsiders), exempelvis timanställda.²⁷

3.6 Konkursutvecklingen

Under pandemin har omfattande stödåtgärder införts bl.a. i syfte att motverka att företag försätts i konkurs. Samtidigt är konkurser oundvikliga i en ekonomisk kris och en nödvändig förutsättning för strukturomvandling. Ansökningar om konkurser och företagsrekonstruktioner stiger vanligtvis vid lågkonjunkturer och ekonomiska kriser. Vissa branscher har normalt sett en högre konkursutsatthet²⁸, bl.a.

²⁷ Detta konstaterar även OECD i rapporten *OECD Employment Outlook 2010* utifrån vilka anställda som omfattades av korttidsarbete i andra länder under finanskrisen.

²⁸ Definierat som antalet konkurser i relation till antalet företag inom branschen.

detaljhandeln och hotell- och restaurang.²⁹ Det är även några av de branscher som i stor utsträckning har drabbats tydligt under coronapandemin och därför kan förväntas vara överrepresenterade i konkursstatistiken. Företag med färre anställda har vanligtvis också en högre konkursutsatthet än företag med fler anställda.

Kortfattad beskrivning av konkurs- och rekonstruktionsförfarandet

Företag som är i ekonomiskt obestånd och som inte bedöms kunna betala tillbaka sina skulder på längre sikt kan försättas i konkurs. En konkursansökan görs av en borgenär eller av gäldenären själv och beslutet fattas sedan av tingsrätten. Efter att tingsrätten beslutat om konkurs får gäldenären inte råda över den egendom som hör till konkursboet (16 kap. 4 § och 3 kap. 1 § konkurslagen [1987:672]). Om det ekonomiska obeståndet bedöms vara tillfälligt kan ett företag beviljas företagsrekonstruktion. Såväl borgenären som näringsidkaren kan ansöka om företagsrekonstruktion vid problem med att betala skulder på kort sikt. Det är dock vanligast att företaget självt ansöker. Företagsrekonstruktionen beslutas av tingsrätten. En förutsättning för att beslut om företagsrekonstruktion ska meddelas är att det kan antas att företaget nu, eller inom kort, inte kan betala sina förfallna skulder och att det ska finnas förutsättningar för att verksamheten ska bli lönsam på längre sikt (2 kap. 1 och 6 §§ lagen [1996:764] om företagsrekonstruktion). Det är betydligt vanligare med konkurser än företagsrekonstruktioner. Det gäller både i lågkonjunktur och i ett mer balanserat konjunkturläge.

Antalet konkurser har varit på en jämförelsevis låg nivå under både 2020 och 2021. Antalet företag som ansökt om konkurs minskade både 2020 och 2021 jämfört med 2019.³⁰ Sett till antalet anställda som har omfattats av konkurser var antalet högre 2020 än genomsnittet under 2000-talet för att sedan falla tydligt 2021 (se Figur 3.9). I samband med finanskrisen 2009 var antalet anställda som omfattades av konkurser dock väsentligt högre än 2020. Även antalet företag som försattes i

²⁹ Tillväxtanalys rapport *Statistik 2021:02 – Konkurser och offentliga ackord 2020*.

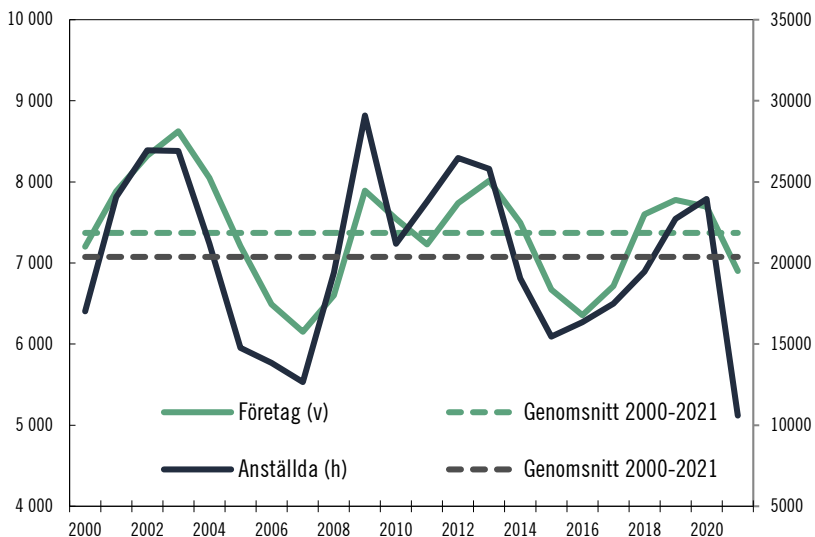
³⁰ De företagsformer som ingår i konkursstatistiken är aktiebolag, enskild firma och handelsbolag.

konkurs var fler 2009 än både 2020 och 2021. Antalet ansökningar om företagsrekonstruktioner är vanligtvis omkring 200 per år. Under 2020 steg antalet inkomna ärenden till det dubbla. Uppgången skedde främst i pandemins inledning under mars 2020. Under 2021 var antalet företagsrekonstruktioner åter på en genomsnittlig nivå.³¹ I samband med finanskrisen 2009 skedde också en uppgång av ansökningar av företagsrekonstruktioner. Dessa var dock färre än under 2020.

En studie från Riksbanken över konkurser och rekonstruktioner under pandemins inledning visar att ett urval av de företag som ansökt om konkurs under perioden mars till juni 2020 var högt skuldsatta och hade en liten förmåga att betala sina räntekostnader redan 2018. Det indikerar att många företag sannolikt hade försatts i konkurs även om pandemin inte hade inträffat, men att förloppet sannolikt skyndades på. Det gäller för företag inom många branscher, men särskilt inom handel samt inom övriga tjänstesektorn t.ex. it-, företags- och tekniktjänster. Företagen som försattes i konkurs hade i regel färre anställda och hade funnits kortare tid än kvarvarande företag.³²

Figur 3.9 Företagskonkurser och anställda berörda av konkurser

Antal företag respektive anställda



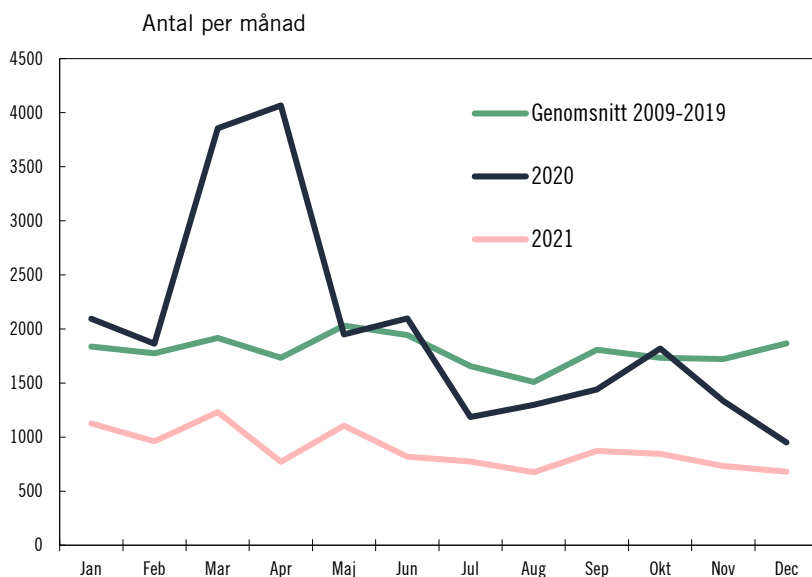
Källa: Tillväxtanalys.

³¹ Sveriges domstolar *Statistiksammanställning Ärenden rörande konkurser och företagsrekonstruktion vid tingsrätt till och med vecka 23 (2021)* samt information från tjänsteman vid Domstolsverket den 24 april 2022.

³² Riksbankens *Finansiell stabilitetsrapport 2020:2*.

Antalet konkurser varierar vanligtvis över tid och mellan månader och det kan därför vara svårt att jämföra utvecklingen mellan enskilda månader. Vid pandemins inledning under mars och april 2020 steg antalet konkurser tydligt, i synnerhet sett till antalet anställda som omfattades (se Figur 3.10). Uppgången var dock tillfällig och skedde särskilt inom hotell och restaurang samt handeln. Perioden därefter har antalet konkurser på en aggregerad nivå utvecklats ungefär i linje med, eller strax under, den genomsnittliga nivån.

Figur 3.10 Anställda berörda av konkurser



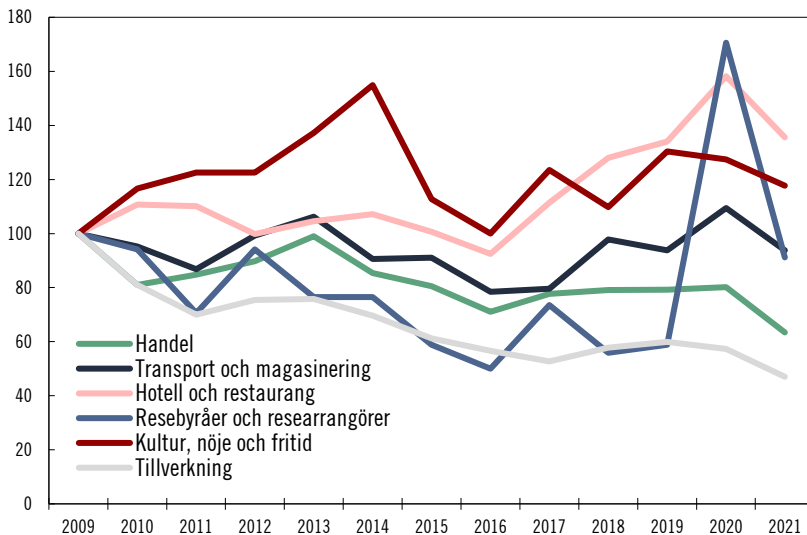
Källa: Tillväxtanalys.

I samband med finanskrisen ökade antalet konkurser inom tillverkningsindustrin. Under pandemin har tillverkningsindustrin däremot inte varit påverkad i samma utsträckning sett till antalet konkurser utan de var på en jämförelsevis låg nivå både 2020 och 2021 (se Figur 3.11). Antalet konkurser har framför allt varit högre inom de tjänstebranscher som drabbats särskilt av beteendeförändringar och restriktioner som infördes under pandemin. Under 2020 var antalet företag som försattes i konkurs inom t.ex. hotell och restaurang samt inom resebyråer och researrangörer på en förhöjd nivå. Inom hotell och restaurang har det varit en uppåtgående trend i antalet konkurser sedan 2016. Hotell

och restaurang utgjorde omkring tio procent av samtliga konkurser 2020 och resebyråer och researrangörer knappt en procent, motsvarande 734 respektive 58 konkurser. Samtidigt är det viktigt att beakta att konkursstatistiken är volatil och har stora variationer mellan år, särskilt inom vissa branscher.

Figur 3.11 Företagskonkurser inom utvalda branscher

Index 2009=100



Anm.: På grund av ett tidsseriebrott i nomenklaturen för svensk näringsgrensindelning (SNI) är det enbart möjligt att visa sammanhängande konkursstatistik per bransch från 2009 och framåt.

Källa: Tillväxtnanalys.

Konkursutsattheten, definierat som antalet konkurser i relation till antalet företag, var under 2020 på en genomsnittlig nivå (se Tabell 3.2). Det innebär att omkring 0,6 procent av samtliga företag försattes i konkurs 2020. Konkursutsattheten skiljer sig åt mellan olika branscher och är vanligtvis betydligt lägre inom t.ex. fastighetsbolag och fastighetsförvaltare än inom hotell- och restaurangverksamhet. Under 2020 var konkursutsattheten inom de flesta branscher runt en genomsnittlig nivå. Det gäller dock inte för samtliga branscher. Inom hotell och restaurang samt resebyråer och researrangörer var konkursutsattheten högre än genomsnittet. Inom transportmedelsindustrin var i stället konkursutsattheten betydligt lägre än genomsnittet. Konkurs-

utsattheten 2021 var också i linje med den genomsnittliga nivån och i många branscher lägre än vad den var 2020.

Tabell 3.2 Konkursutsatthet inom utvalda branscher

Andel av företag inom respektive bransch

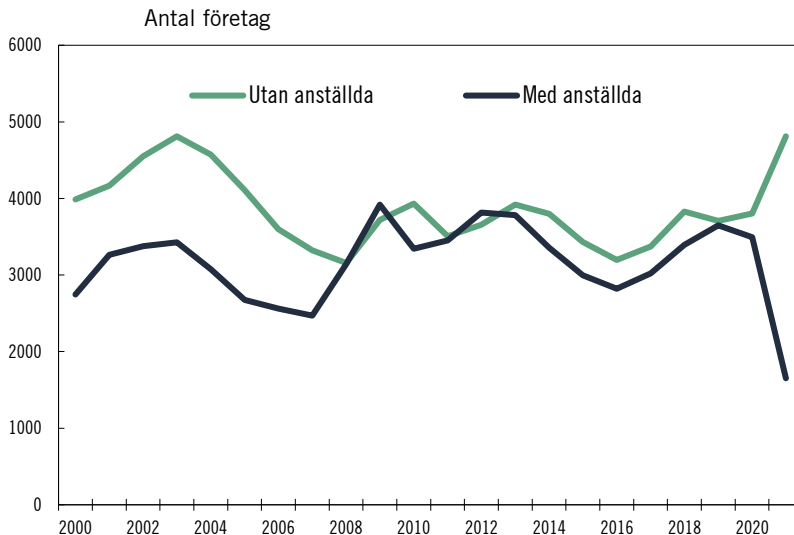
	Genomsnitt 2009–2019	Utfall 2020	Utfall 2021
Näringslivet totalt	0,6	0,6	0,5
Stål- och metallframställning (24)	1,2	1,4	0,3
Transportmedelsindustri (29–30)	1,1	0,5	0,3
Byggindustri (41–43)	1,2	1,1	1,1
Handel med och serviceverkstäder för motorfordon (45)	1,2	1,1	1,1
Parti- och provisionshandel (46)	1,2	1,2	0,8
Detaljhandel (47)	1,4	1,3	1,0
Transport- och magasinering (49–53)	1,2	1,3	1,1
Hotell och restaurang (55–56)	1,7	2,1	1,8
Fastighetsbolag och fastighetsförvaltare (68)	0,2	0,2	0,2
Resebyråer och researrangörer (79)	0,8	1,6	0,9
Kultur, nöje och fritid (90–93)	0,2	0,2	0,2

Källa: Tillväxtanalys.

Antalet konkurser är vanligtvis som högst bland företag utan anställda. Dessa företag har utgjort drygt hälften av samtliga konkurser den senaste tioårsperioden (se Figur 3.12). Företag utan anställda utgör drygt 70 procent av samtliga företag. Under 2021 ökade andelen konkurser bland företag utan anställda i relation till det totala antalet konkurser tydligt och de stod då för 75 procent av samtliga konkurser. Det förklaras dels av att antalet konkurser bland företag utan några anställda ökade tydligt under 2021, dels av att det skedde en kraftig minskning av konkurser bland företag med anställda. Det var inom flera branscher som antalet konkurser bland företag utan anställda ökade under 2021, bl.a. inom service och personliga tjänster, hotell och restaurang, transport samt byggindustrin. Under finanskrisen var det en större ökning av konkurser bland företag med anställda än bland företag utan anställda. Det tycks inte vara inom någon särskild bransch som företag med anställda har haft lägre antal konkurser än normalt under 2021. Sett till företagsstorlek har antalet varit lägre

både bland mindre och större företag. Nivån var som lägst för företag med 1–4, 5–9 eller fler än 50 anställda.

Figur 3.12 Konkurer i företag med och utan anställda



Källa: Tillväxtanalys.

Konkursutsattheten är störst bland företag med få anställda, särskilt företag med 5–9 och 10–19 anställda (se Tabell 3.3). Bland företag med fler än 50 anställda är konkursutsattheten vanligtvis låg. Under 2020 var konkursutsattheten på en genomsnittlig nivå i samtliga storleksklasser. För 2021 var konkursutsattheten i stället betydligt lägre än normalt inom samtliga storleksklasser bland företag med anställda. Att konkursutsattheten var på en genomsnittlig nivå bland företag utan anställda under 2021, trots en tydlig ökning av antalet konkurser, förklaras av att antalet företag utan anställda också har ökat.

Tabell 3.3 Konkursutsatthet efter storleksklass

Andel av företag inom respektive storleksklass

	Genomsnitt 2009–2019	Utfall 2020	Utfall 2021
Inga anställda	0,5	0,4	0,5
1–4 anställda	1,0	1,1	0,5
5–9 anställda	1,5	1,5	0,7
10–19 anställda	1,4	1,2	0,7
20–50 anställda	1,1	1,0	0,5
Fler än 50 anställda	0,5	0,5	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Tillväxtanalys.

Även i ett regionalt perspektiv tenderar antalet konkurser att variera mellan åren. Under både 2020 och 2021 följer konkursutvecklingen inom olika regioner den utveckling som har varit inom riket. Det är således ingen region som utmärker sig nämnvärt med vare sig ett högt eller lågt konkursantal givet den stora volatilitet som vanligtvis råder.³³

³³ För en mer utförlig beskrivning av utvecklingen av konkurser i ett regionalt perspektiv se Tillväxtanalys rapporter *Statistik 2021:02 – Konkurser och offentliga ackord 2020* respektive *Statistik 2022:02 – Konkurser och offentliga ackord 2021*.

4 Regleringen för stöd vid korttidsarbete under pandemin

4.1 Pandemin ledde till att införandet av det nya systemet för korttidsarbete tidigarelades

Redan innan pandemins utbrott pågick ett arbete på Finansdepartementet med att genomföra de lagändringar som föreslagits i delbetänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66). Den 11 mars 2020, samma dag som spridningen av sjukdomen covid-19 klassificerades som en pandemi, meddelade regeringen att förslaget om korttidsarbete skulle tidigareläggas och föreslås träda i kraft redan den 1 maj 2020 i stället för den 1 augusti som tidigare var beslutat.¹ Efter ytterligare några dagar med ett tydligt försämrat pandemiskt läge gav regeringen nya besked om stödet. Vid en presskonferens den 16 mars 2020 meddelade regeringen att förslaget skulle föreslås träda i kraft den 7 april 2020 och tillämpas retroaktivt redan från och med samma dag som presskonferensen.² För att möta arbetsgivarnas behov och förbättra möjligheten till kontroll justerades stödet vid flera tillfällen under pandemin (se Tabell 4.1).

¹ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset* (2020). Av lagrådsremissen *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*, som regeringen beslutade om den 5 mars 2020, framgår att systemet skulle träda i kraft den 1 augusti 2020.

² Pressmeddelande från Finansdepartementet *Krispaket för svenska företag och jobb* (2020).

Tabell 4.1 Tillfälliga regler under 2020–2021

Tidsperiod	Stödets omfattning	Tillfälliga regler
16 mars 2020 till och med 31 december 2020	Staten stod för 75 procent av kostnaden. Nivåerna för löneminskning justerades till 4, 6 respektive 7,5 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40 respektive 60 procent.	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om stöd vid korttidsarbete. Tillfälliga undantag – stöd till vissa offentlig-finansierade arbetsgivare, – stöd under uppsägningstid, – stöd för familjemedlemmar.
1 maj 2020 till och med 31 juli 2020	En fjärde nivå för arbetstidsminskning respektive löneminskning. Löneminskning 12 procent om arbetstidsminskning var 80 procent.	Lagen (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete.
1 december 2020 till och med 30 september 2021	Staten stod för 75 procent av kostnaden. Nivåerna för löneminskning 4, 6, 7,5 respektive 12 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 procent (1 januari 2021 till och med 30 september 2021).	Lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall. Förlängning av tidigare undantag. Nya förutsättningar och krav, bl.a.: – vinstutdelningsförbud, – krav på revisorsintyg.
16 mars 2020 till och med 30 juni 2021		Lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete. – Möjlighet för arbetsgivare att i vissa fall lämna in en anmälan om avstämning för preliminärt stöd.
1 december 2021 till och med 30 december 2023		Lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. – Tillfälligt slopad karenstid. – Bestämd jämförelsemånad och avstämningstidpunkt för stödperioder som inleds under 1 december 2021–31 januari 2022.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de justeringar av stödet som gjordes under pandemin. Kommittén har för avsikt att mer ingående beskriva ändringarna av regelverket i slutbetänkandet som publiceras i november 2022.

4.2 Under pandemins första fas justerades stödet på flera sätt

4.2.1 Ändringar genom ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I samband med att det nya systemet trädde i kraft den 7 april 2020 ändrades regelverket genom ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna. För stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020 stod staten för tre fjärdedelar av den totala kostnaden för korttidsarbete. Detta skedde genom att nivåerna för löneminskning justerades till 4, 6 respektive 7,5 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40 respektive 60 procent. Vidare beräknades preliminärt stöd genom att underlaget multiplicerades med 98,6 procent i stället för 43 procent.

Regelverket justerades också för att möjliggöra att stöd vid korttidsarbete kunde ges under uppsägningstiden för arbetstagare som blivit uppsagda samt för arbetstagare som var familjemedlemmar till arbetsgivaren. Stöd kunde även utgå till arbetsgivare vars verksamhet huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det allmänna enligt en offentligrättslig reglering har till uppgift att tillhandahålla verksamheten (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till SFS 2020:207, prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199).

4.2.2 Ändringar genom lagen om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete

Inte långt efter att det nya stödet trätt i kraft fann regeringen skäl att förstärka stödet ytterligare. Den 20 april 2020 remitterades en promemoria från Finansdepartementet med endast fem dagars remisstid

där det föreslogs bl.a. en fjärde nivå för arbetstidsminskning.³ Förslaget överlämnades, efter att ha granskats av Lagrådet, till riksdagen den 14 maj 2020, som fattade beslut om att anta förslaget den 27 maj 2020 (prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276). För stöd månader under perioden 1 maj–31 juli 2020 infördes således en fjärde nivå för arbetstidsminskning respektive löneminskning. Under denna period fick arbetstagarens arbetstidsminskning uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid. Arbetstagares löneminskning skulle vid en sådan arbetstidsminskning uppgå till 12 procent av ordinarie lön. Dessa förstärkningar gjordes genom att en tillfällig lag trädde i kraft den 1 juni 2020, lagen (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete.

4.3 Stödet förlängdes under pandemins andra fas

Under sommaren 2020 minskade smittspridningen i Sverige och under inledningen av hösten planerades för att lätta på en del av restriktionerna. Mot slutet av hösten ökade däremot smittspridningen igen och det väcktes frågor om förstärkningen av stödet skulle fortsätta gälla efter december 2020. Stödperiodens maximala längd om nio månader gjorde det dock omöjligt att fortsatt få stödet efter december 2020 för de som hade haft korttidsarbete sedan pandemins start i mars 2020. Vid en presskonferens den 9 november 2020 meddelade regeringen att stödperiodens tidsbegränsning tillfälligt skulle tas bort och att stödet skulle förlängas med ytterligare sju månader fram till den 30 juni 2021.⁴ Den 27 november 2020 remitterade Finansdepartementet promemorian *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742), där förslaget om en ny tillfällig lag lämnades med remisstid till den 11 december 2020. Lagen föreslogs träda i kraft den 15 februari 2021, men skulle tillämpas retroaktivt från den 1 december 2020. Förslaget till den nya tillfälliga lagen innehöll, förutom förlängningar av tidigare gjorda förstärkningar av stödet, ett antal nya bestämmelser om bl.a. förbud mot vinstutdelningar och krav på revisorsintyg.

Under december 2020 tilltog smittspridningen allt mer och för att utöka regeringens befogenhet att fatta beslut om restriktioner trädde den 10 januari 2021 den tillfälliga s.k. pandemilagen i kraft, lagen

³ Finansdepartementets promemoria *En tillfällig förstärkning av stödet vid korttidsarbete* (dnr Fi2020/01877/S1).

⁴ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Ytterligare krisåtgärder för företag* (2020).

(2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Den 12 januari 2021 meddelade regeringen att företagets möjligheter att använda stödet också skulle utökas. Förslaget som tidigare hade remitterats ändrades således. Under perioden 1 januari–31 mars 2021 skulle arbetstiden för anställda i företag återigen kunna minskas med upp till 80 procent.⁵ Den 19 januari 2021 överlämnade regeringen förslaget till riksdagen och den 3 februari 2021 fattade riksdagen beslut om att bifalla förslaget till en ny tillfällig lag. Lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall trädde i kraft den 15 februari 2021 (härefter benämnd tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83, bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182). Den tillfälliga lagen gällde inledningsvis för stödmånaderna under perioden 1 december–30 juni 2021. Möjligheten att ansöka om stöd enligt den tillfälliga lagen öppnade däremot först den 29 mars 2021, eftersom förändringarna medförde att Tillväxtverket behövde utveckla ett nytt system för att hantera ansökningarna.⁶ Detta innebar således att de som sökte stöd för december månad fick vänta närmare fyra månader med att lämna in en ansökan och därefter invänta handläggningstiden innan stödet kunde betalas ut.

Genom den tillfälliga lagen fortsatte staten att ansvara för en större andel av kostnaderna för stödet med tre fjärdedelar av underlaget (se Tabell 4.2). Vidare gällde även den fjärde nivån för arbetstidsminskning om 80 procent och de lägre nivåerna för löneminskning om 4, 6, 7,5 respektive 12 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 procent (9–10 §§ tillfälliga lagen).

Tabell 4.2 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat

Procent

Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbetsgivare	Stat
20	4,0	1,0	15
40	6,0	4,0	30
60	7,5	7,5	45
80	12,0	8,0	60

Anm.: Arbetsgivarnas och statens andelar av kostnaderna för korttidsarbete avser kostnader för arbetstagare som har en ordinarie lön som understiger lönetaket.

⁵ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Utökad möjlighet till korttidspermittering till följd av en ny pandemilag* (2020).

⁶ Tillväxtverkets pressmeddelande *Ansökan om stöd till korttidsarbete öppnar 29 mars* (2021).

Stöd fick även fortsättningsvis lämnas för arbetstagare som tillhörde arbetsgivarens familj. Stöd fick också lämnas under arbetstagarens uppsägningstid samt till arbetsgivare vars verksamhet i huvudsak är finansierad av allmänna medel och där det allmänna enligt en offentlighetsreglering har till uppgift att tillhandahålla verksamheten (2, 8 och 12 §§ tillfälliga lagen).

I den tillfälliga lagen slopades kravet på att de ekonomiska svårigheterna inte ska ha kunnat förutses eller undvikas. Regeringen bedömde att detta krav kunde leda till tillämpningssvårigheter eftersom pandemin, vid den tillfälliga lagens införande, hade pågått under en längre tid (4 § tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 22). Genom den tillfälliga lagen förlängdes även möjligheten att erhålla stöd under en längre tid än högst nio månader. Den tillfälliga lagen föreskrev i stället att stöd kunde utgå för de stödperioder som omfattades av lagen. Även karenstiden om 24 månader slopades (6 § tillfälliga lagen).

I den tillfälliga lagen justerades definitionen av jämförelsemånaden, för att säkerställa det ursprungliga syftet med regleringen, dvs. att stöd inte ska lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod. Jämförelsemånaden i den tillfälliga lagen skulle därför vara den jämförelsemånad som legat till grund för beräkning av stöd vid korttidsarbete som lämnats under 2020. För arbetsgivare som inte hade ansökt om stöd tidigare bestämdes jämförelsemånaden i stället till september 2020. En fast tidpunkt för jämförelsemånad valdes för att öka förutsebarheten för arbetsgivarna (3 § första stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 28–30).

I den tillfälliga lagen infördes även ett antal bestämmelser som begränsade möjligheterna till stöd och ställde nya krav på arbetsgivarna. Arbetsgivarens rätt till stöd begränsades om arbetsgivaren verkställt eller beslutat om vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar under stödperioden, två månader före stödperioden eller sex månader efter stödperioden (5 § tillfälliga lagen). Det ställdes ett krav på revisorsintyg vid en ansökan om godkännande, om lönesumman under jämförelsemånaden uppgick till minst 400 000 kronor (13 § tillfälliga lagen). Samtidigt infördes också en möjlighet att ansöka om stöd för administrativa kostnader (14 § tillfälliga lagen). Det infördes även ett hinder för att lämna preliminärt stöd och ytterligare stöd till en arbetsgivare som hade skulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten avseende återkrav av stöd vid korttidsarbete. Motsvarande hinder infördes om arbetsgivaren var skyldig att upprätta en kontrollbalans-

räkning eller var på obestånd (7 och 17 §§ tillfälliga lagen). Dessa krav fördes in i syfte att garantera att stödet inte gick till arbetsgivare som var ekonomiskt misskötsamma eller hade ekonomiska svårigheter som inte längre var tillfälliga (prop. 2020/21:83 s. 42–47).

4.4 Under pandemins tredje fas förlängdes stödet återigen

Smittspridningen tilltog återigen i februari 2021 och pandemin gick in i den tredje fasen. Den 19 februari 2021 meddelade regeringen avsikten att förlänga möjligheten att använda stödet vid korttidsarbete upp till 80 procent i ytterligare en månad, dvs. till och med april 2021. Under förlängningen skulle staten fortsatt stå för 75 procent av kostnaden.⁷ Enligt förslaget var avsikten att en nedtrappning av stödets förstärkning skulle ske, dock föreslogs att nedtrappningen skulle börja gälla från och med den 1 maj 2021 i stället för den 1 april 2021. Den 10 mars 2021 överlämnades förslaget till riksdagen (prop. 2020/21:121). När riksdagen behandlade förslaget gjordes emellertid ett antal förändringar av stödet. Riksdagen beslutade den 24 mars 2021 att delvis anta regeringens förslag, men förlängde den fjärde arbetstidsnivån om 80 procent till och med juni i stället för april. Nedtrappningen i den tillfälliga lagen togs bort och staten skulle fortsatt ta 75 procent av kostnaden under hela perioden (SFS 2021:231, bet. 2020/21:FiU44, rskr. 2020/21:229).

Efter förändringarna av stödet fortsatte smittspridningen att vara på en hög nivå och det kvarstod restriktioner som påverkade flera branscher. Den 10 maj 2021 meddelade regeringen att stödet skulle förlängas ytterligare med månaderna juli, augusti och september 2021. Under de tre stödmånaderna skulle företag kunna ha anställda i korttidsarbete upp till 80 procent av arbetstiden och subventionsgraden skulle även fortsättningsvis vara 75 procent. Förslaget föreslogs träda i kraft den 29 juni 2021. En väsentlig förändring av stödets förutsättningar skedde genom att jämförelsemånaden föreslogs vara april 2021. Syftet med förändringen var att tillgodose att även personal som hade nyanställts under krisen skulle kunna omfattas av stödet. Den 10 juni 2021 överlämnades förslaget till riksdagen, som den 23 juni 2021

⁷ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Korttidspermittering på 80 procent kvar till och med april* (2020).

fattade beslut att anta det (prop. 2020/21:208, bet. 2020/21:FiU52, rskr. 2020/21:416). Möjligheten att ansöka om stöd för juli, augusti och september öppnade däremot i praktiken först i november 2021 då Tillväxtverket var tvungna att på nytt utveckla ett system till de nya förutsättningarna.

4.5 Stödet under pandemins fjärde fas och framåt

Smittspridningen och antalet personer som behövde sjukhusvård för covid-19 minskade under sommaren 2021. I enlighet med regeringens plan för avveckling av restriktioner avvecklades en stor del av restriktionerna den 29 september 2021. Den tillfälliga lagen om stöd vid korttidsarbete upphörde också att gälla efter den 30 september 2021. Detta innebar således att de ordinarie bestämmelserna i lagen om stöd vid korttidsarbete återigen blev gällande i sin helhet. Stödet var inte längre förstärkt och karenstiden om 24 månader innebar att många företag som nyttjat stödet enligt den tillfälliga lagen inte längre kunde få stöd vid korttidsarbete. I slutet av 2021 tilltog smittspridningen igen och den 7 december 2021 presenterade regeringen en åtgärdsplan för införande av fler smittskyddsåtgärder från och med 8 december 2021. Regeringen meddelade att den förberedde en lagändring så att karenstiden för stöd vid korttidsarbete tillfälligt skulle kunna slopas, vilket skulle möjliggöra att arbetsgivare som har fått stöd under pandemin kunde ansöka om det ordinarie stödet om det skulle behövas.⁸ Den 16 december 2021 beslutade även regeringen att överlämna förslaget till riksdagen att Skatteverket från och med den 1 april 2022 ska vara handläggande myndighet för stödet. Riksdagen fattade beslut om att anta förslaget den 23 februari 2022 (prop. 2021/22:77, bet. 2021/22:NU14, rskr. 2021/22:163).

Den 23 december 2021 remitterade Finansdepartementet promemorian *Tillfälligt slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete* (Fi2021/04054) med förslag om att slopa karenstiden för korttidsarbete. Förslaget skulle göra det möjligt att från och med december 2021 få stöd enligt de ordinarie reglerna även om arbetsgivaren mottagit stöd för korttidsarbete under perioden mars 2020–september 2021. En ansökan om stöd med tillämpning av den föreslagna bestämmelsen skulle emel-

⁸ Promemoria från Socialdepartementet *Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder* (2021).

lertid enligt förslaget prövas av Skatteverket och kunna lämnas in först den 1 april 2022. Regeringen fattade beslut den 3 februari 2022 om att lämna förslaget till riksdagen och riksdagen fattade beslut om att anta förslaget den 24 februari 2022 (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169).

4.6 En ny möjlighet till anmälan om avstämning

Ett stort antal arbetsgivare blev under pandemin återbetalningsskyldiga för preliminärt stöd med anledning av att de kommit in med en anmälan om avstämning för sent. Detta berodde på att 30 § lagen om stöd vid korttidsarbete föreskrev att allt preliminärt stöd skulle betalas tillbaka om en anmälan om avstämning inte getts in i rätt tid. Hel eller delvis befrielse från återbetalningsskyldigheten skulle endast ske om det var uppenbart oskäligt.

Riksdagen tillkännagav i maj 2021 för regeringen att den skyndsamt borde utreda hur proportionaliteten vid avstämningar och återkrav av preliminärt stöd kunde ökas (bet. 2020/21:NU30 punkt 3, rskr. 2020/21:321). Enligt tillkännagivandet framstod en ordning som innebar att arbetsgivaren kunde bli återbetalningsskyldig för allt stöd även vid mindre och ursäktliga fel som mer långtgående än vad som krävdes. Det kunde enligt tillkännagivandet ifrågasättas om det råde proportionalitet när det gäller effekterna av mindre fel som upptäcks vid avstämningar och leder till återkrav (bet. 2020/21:NU30 s. 17). Tillväxtverket överlämnade också i maj 2021 en hemställan till regeringen om att ändra lagen för stöd vid korttidsarbete så att företag som kommit in för sent med sin avstämning, men som har godtagbara skäl för det, inte skulle återkrävas på hela stödbeloppet.⁹

Regeringen bedömde att det inte var ändamålsenligt att arbetsgivarna under pandemin blivit återbetalningsskyldiga för allt preliminärt stöd vid en för sen anmälan. Regeringen ansåg därför att arbetsgivarna på nytt skulle ges en möjlighet att ge in en anmälan om avstämning och därför få en prövning av förutsättningarna att få slutligt stöd. Detta möjliggjordes genom att en tillfällig lag, lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning, trädde i kraft den 1 januari 2022. Lagen gäller

⁹ Tillväxtverkets *Hemställan om lagändring avseende ändrade regler avseende oskälighetsbedömningen i 30 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete i de fall då en anmälan om avstämning inte ges in inom rätt tid samt införandet av en ny lagreglering avseende vinstutdelningar och andra värdeöverföringar i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete* (2021).

för preliminärt stöd som lämnats efter godkännande av Tillväxtverket under perioden 16 mars 2020–30 juni 2021 (prop. 2021/22:14, bet. 2021/22:NU6, rskr. 2021/22:16). I samma proposition föreslogs ett nytt förfarande i lagen om stöd vid korttidsarbete som innebär att den handläggande myndigheten ska förelägga en arbetsgivare att ge in en anmälan om avstämning om en sådan anmälan inte har getts in i rätt tid (29 a §). Arbetsgivaren ska vara skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd först om en anmälan inte getts in efter ett sådant föreläggande. Lagändringarna om detta förfarande trädde i kraft den 1 november 2021 (prop. 2021/22:14, bet. 2021/22:NU6, rskr. 2021/22:16).

4.7 Att förutsättningarna för stöd har ändrats flera gånger har minskat förutsägbarheten

Kommitténs genomgång av hur regelverket för stödet vid korttidsarbete ändrats under pandemin visar tydligt att det rådde en osäkerhet kring vilken som var den mest effektiva utformningen för att motverka de negativa effekterna på ekonomin. Osäkerheten kring pandemins förlopp ledde till oklarheter kring hur länge stödet vid korttidsarbete och dess förstärkningar skulle utgå. Det förstärkta stödet förlängdes vid flera tillfällen med kort varsel och gällde även retroaktivt. Förutsättningarna för stödet ändrades också genom att nya villkor tillkom efterhand genom ändringar i regelverket. Förändringarna av regelverket gjordes eftersom stödets tillämpning visade behov av att tydliggöra och öka kontrollen av stödet.

Att förutsättningarna för stödet ändrades vid flera tillfällen har bidragit till en osäkerhet hos företagen vad gäller möjligheten att beviljas stöd. Att systemet varit oförutsägbart har försvårat införande av korttidsarbete på arbetsplatser eftersom det kräver ingående förberedelser och överväganden av arbetsgivare, arbetstagare och fackliga organisationer. Företag har tvingats agera på aviseringar och information som regeringen har presenterat långt innan beslut har fattats av riksdagen. Detta gäller särskilt vid tidpunkten när den tillfälliga lagen skulle införas. Lagen aviserades i november 2020 och kunde gälla från och med december 2020. Beslut om lagen fattades däremot i riksdagen först den 3 februari 2021 och det var först i slutet av mars 2021 som det i praktiken var möjligt att ansöka om stödet hos Tillväxtverket.

5 Användandet av stödet under pandemin

5.1 Stödet nyttjades i stor omfattning

Stödet vid korttidsarbete trädde i kraft den 7 april 2020 och tillämpades retroaktivt från den 16 mars samma år. Redan under de två första dyggen inkom omkring 15 000 ansökningar om stöd.¹ Två veckor efter att ansökan öppnat hade drygt 40 000 ansökningar inkommit och stöd hade preliminärt beviljats för mer än 200 000 anställda.² Sammantaget under 2020 och 2021 har stöd preliminärt beviljats för mer än 75 000 företag och med omkring 40 miljarder kronor.

Uppgifter om hur stödet vid korttidsarbete har nyttjats under 2020 och 2021 är ännu preliminära, eftersom Tillväxtverket fortfarande har ärenden hänförliga till båda åren som inte är avslutade. Det finns även ett stort antal ärenden i domstol som ännu inte har avgjorts. Beskrivningen av nyttjandet av stödet kommer främst att fokusera på situationen under 2020. Det var under 2020 som stödet nyttjades som mest och de ekonomiska effekterna av pandemin var som störst, vilket fick särskild påverkan på arbetsmarknaden. Drygt 90 000 ansökningar om stöd gjordes hos Tillväxtverket under 2020 och omkring 75 000 av ansökningarna resulterade i beviljade stöd motsvarande sammanlagt drygt 31,2 miljarder kronor. Omkring 580 000 anställda var i korttidsarbete någon gång under 2020.³ Det motsvarar nästan 18 procent av samtliga anställda i näringslivet.⁴ Kostnaden per anställd i korttidsarbete var i genomsnitt omkring 54 000 kronor under 2020.

Det är tydligt att pandemin drabbat delar av näringslivet på olika sätt, vilket även återspeglas i nyttjandet av stödet. Redogörelsen av användandet fokuserar främst på de branscher som har varit mest drab-

¹ Tillväxtverkets pressmeddelande *Över 15 000 ansökningar inkomna det första dygnet* (2020).

² Tillväxtverkets pressmeddelande *Korttidsarbete: Över 40 000 inkomna ansökningar* (2020).

³ Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverkets statistikverktyg *Statistik – korttidsarbete 2020 och 2021*, 2022-03-30.

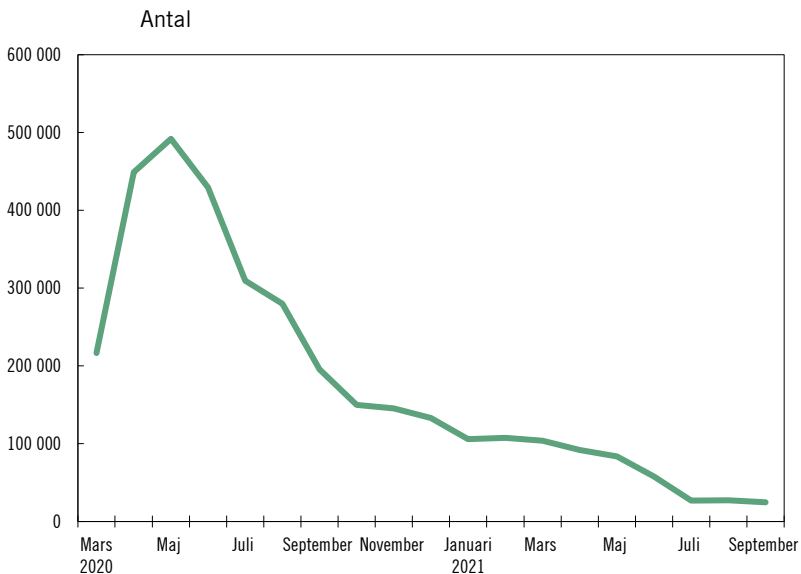
⁴ Avser ett årsgenomsnitt för 2019 enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik.

bade under pandemin och därmed haft störst behov av stöd. Nedan följer en beskrivning av graden av nyttjandet; först med fokus på hur det har förändrats under loppet av pandemin och inom olika branscher och sedan sett till vilka individer som har varit i korttidsarbete.

5.2 Högst nyttjande av stödet under pandemins första fas

Stödet vid korttidsarbete hade högst nyttjandegrad under pandemins inledande skede våren 2020. Som mest var drygt 490 000 anställda i korttidsarbete någon gång under maj (se Figur 5.1). Därefter har volymerna sjunkit tydligt och i slutet av 2020, vid pandemins andra fas, stabiliserades nivåerna på i genomsnitt 140 000 per månad. Vid inledningen av 2021 sjönk nyttjandet ytterligare till omkring 100 000 anställda. Under sommaren 2021 skedde åter en tydlig nedgång av nyttjandet av stödet. Under september 2021, vilket var den sista månaden för det förstärkta stödet vid korttidsarbete, var preliminärt drygt 25 000 anställda i korttidsarbete.

Figur 5.1 Anställda i korttidsarbete per månad



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (22-03-29).

5.3 Nyttjandet av stödet inom olika delar av näringslivet

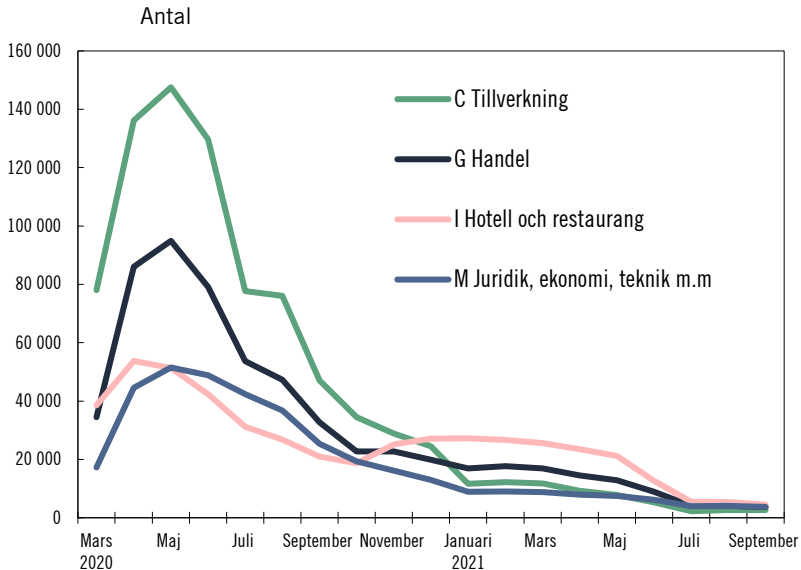
5.3.1 Stödets betydelse har varierat mellan branscher under pandemins olika faser

De fyra branscher som har använt stödet mest är tillverkningsindustrin, handel, hotell och restaurang samt verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik.⁵ Inom tillverkningsindustrin användes stödet som mest när det infördes och branschen stod för omkring 30 procent av nyttjandet i maj 2020, motsvarande drygt 145 000 anställda (se Figur 5.2). Detta beror på att många exportorienterade företag drabbades av en minskad efterfrågan till följd av nedstängningar och störningar i globala värdekedjor, inte minst motorfordonsindustrin.⁶ Nyttjandegraden har därefter minskat successivt inom tillverkningsindustrin i takt med att efterfrågan stigit. Samtidigt har viss utbudsproblematik kvarstått, såsom begränsad tillgång till insatsvaror, exempelvis brist på halvledare. Detta har dock inte återspeglats i någon större utsträckning i nyttjandet av stödet för tillverkningsindustrin.

⁵ Eftersom branscherna är olika stora, sett till t.ex. antalet anställda, produktion och omsättning, innebär detta inte nödvändigtvis att stödet har nyttjats mest i relation till branschernas storlek. I avsnitt 5.3.2 beskrivs nyttjandegrad i förhållande till antalet anställda i branscherna.

⁶ Se t.ex. Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – september 2020*.

Figur 5.2 Anställda i korttidsarbete inom de branscher som nyttjat stödet mest

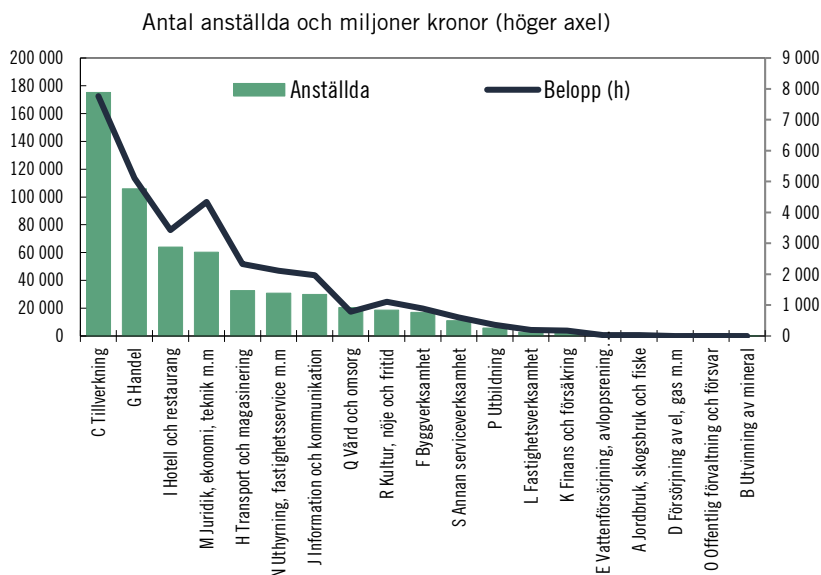


Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (22-03-29).

Tillverkningsindustrin var även den bransch som nyttjade stödet mest totalt sett under 2020. Detta sett till både antalet anställda som omfattades någon gång under året samt nettobeviljat belopp (se Figur 5.3). Drygt 175 000 anställda inom tillverkningsindustrin omfattades av korttidsarbete någon gång under 2020. Tillverkningsindustrin mottog stöd med närmare 8 miljarder kronor under 2020. Det höga beloppet förklaras inte enbart av hur många anställda som omfattades utan beror även på lönenivån avseende berörda anställda och graden av arbetstidsminskning.

Figur 5.3 Anställda i korttidsarbete och belopp per bransch 2020



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020 samt nettobeviljat belopp. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (22-03-29).

Den bransch som nyttjade stödet näst mest under pandemins första fas var handeln, där omkring 95 000 anställda omfattades av stödet under maj 2020. Handeln är en bransch som tydligt har påverkats av restriktioner och beteendeförändringar under pandemin, t.ex. genom att vissa hushåll har ändrat sina konsumtionsmönster. En strukturomvandling hade dessutom påbörjats redan innan pandemin genom bl.a. en ökad e-handel. Under sommaren minskade nyttjandet av stödet inom handeln för att därefter vara på omkring 20 000 anställda under slutet av 2020 och början av 2021, då smittspridningen tilltog och ytterligare smittskyddsåtgärder infördes. Stabiliseringen skedde genom en viss uppgång av nyttjandet inom detaljhandeln samtidigt som nyttjandet inom övrig handel minskade något. Handeln var även den bransch med näst högst nyttjande totalt sett under helåret 2020 med drygt 100 000 anställda i korttidsarbete någon gång under året.

Även inom hotell och restaurang samt verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik var nyttjandet av stödet på en hög nivå vid pandemins första fas. Branscherna hade ungefär samma nyttjandegrad under våren 2020. Drygt 50 000 anställda i respektive bransch

omfattades av stödet i maj. Därefter sjönk användandet tydligt inom bägge branscherna. Inom hotell och restaurang steg dock nyttjandet av stödet återigen vid pandemins andra fas i slutet av 2020 när ett antal smittskyddsåtgärder åter infördes, varav flera särskilt drabbade restaurangbranschen. Sedan slutet av 2020 har hotell och restaurang varit den bransch som haft högst nyttjandegrad av stödet. Sett till hotell- respektive restaurangverksamhet har nyttjandet av stödet sett likartat ut över tid, men nivåerna har varit lägre inom hotellverksamhet eftersom det är en bransch som sysselsätter betydligt färre personer än restaurangbranschen. Både inom hotell och restaurang samt verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik var det drygt 60 000 anställda som omfattades av stödet någon gång under 2020. Som framgår av Figur 5.3 var dock det totala stödbeloppet som nyttjades under 2020 högre för verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik än inom hotell och restaurang, vilket till stor del återspeglar skillnaderna i lönenivåer mellan branscherna.

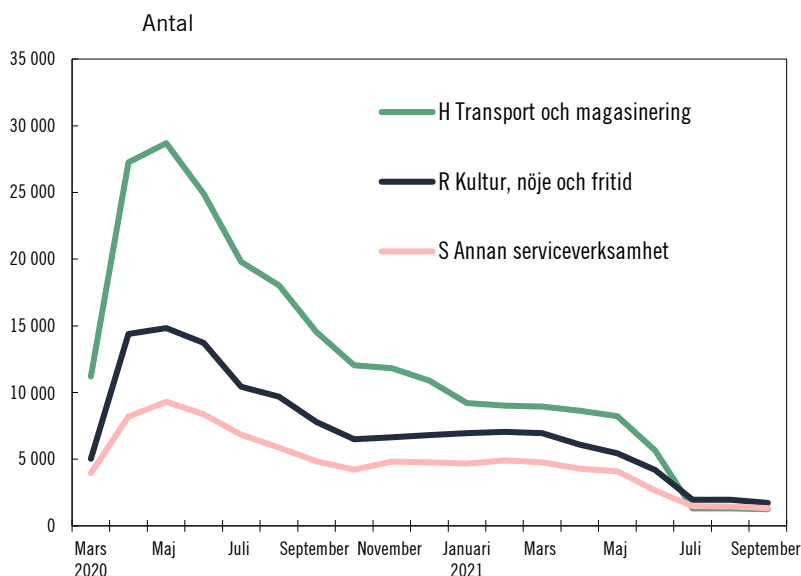
Stödet har även varit viktigt inom kultur, nöje och fritid samt annan serviceverksamhet⁷, även om nyttjandet av stödet varit på en lägre nivå (se Figur 5.4). Detta framgår när en jämförelse görs med hänsyn till branschens storlek, vilket kommittén återkommer till i nästkommande avsnitt. Branscherna visar på en likartad utveckling över tid som inom hotell och restaurang. Nyttjandet var som störst under pandemins inledning och minskade sedan successivt fram till slutet av 2020 då smittspridningen åter tilltog och efterfrågan av stödet steg. Även dessa branscher är i stor utsträckning personalintensiva och kontaktnära verksamheter som har drabbats specifikt av olika smittskyddsåtgärder som har införts.

Transport och magasinering är en bransch som har påverkats i varierande grad av pandemin genom dels en minskad efterfrågan på grund av ett begränsat resande, dels en större efterfrågan på vissa transporttjänster till följd av ökad e-handel och varukonsumtion. Utvecklingen har över tid varit likartad utvecklingen inom handeln. Transportsektorn sysselsätter dock betydligt färre personer än vad handeln gör, vilket är förklaringen till att nivåerna har varit lägre. I branschen ingår även post- och kurirverksamhet, en verksamhet som till följd av den ökade efterfrågan av dess tjänster, inte nyttjat stödet i lika hög

⁷ I annan serviceverksamhet ingår bl.a. frisörer och andra kundnära tjänster. Även intressebevakning, religiös verksamhet samt reparation av datorer, hushållsartiklar och personliga artiklar ingår, men dessa branscher har nyttjat stödet i lägre grad.

grad. Övriga delar av transportsektorn, såsom luft-, sjö- och landtransport, har däremot påverkats påtagligt av minskat resande både privat och i tjänstesammanhang.

Figur 5.4 Anställda i korttidsarbete inom utvalda branscher



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (22-03-29).

5.3.2 I relation till antalet anställda i branschen har nyttjandet varit särskilt högt inom tjänstebanscher som påverkats av restriktioner

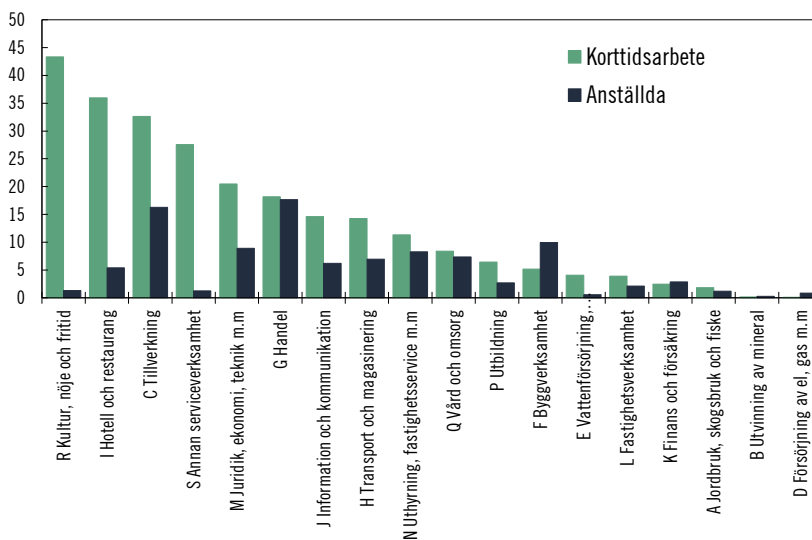
Genom att relatera anställda i korttidsarbete till branschens storlek, definierat som hur många som är anställda inom respektive bransch, framgår nyttjandegraden i relation till branschens storlek.⁸ Det blir då tydligare att nyttjandegraden har varit som högst i branscher som drabbats mest av de beteendeförändringar som har utvecklats under pandemin och de restriktioner som införts för att minska smittspridningen. Det gäller särskilt inom tjänstesektorn. Kultur, nöje och fritid

⁸ Branschens storlek omfattar endast anställda. Detta innebär att enskilda näringsidkare som är sysselsatta i respektive bransch inte ingår. Att enskilda näringsidkare inte medräknas har betydelse för branscher med ett högt antal sådana, exempelvis kultur, nöje och fritid, på så sätt att branschens storlek i realiteten är större än antalet anställda.

var den bransch med högst nyttjandegrad i relation till antal anställda. Omkring 43 procent av samtliga anställda i branschen omfattades av stödet någon gång under 2020 (se Figur 5.5). Det är en liten bransch som omfattar drygt en procent av det totala antalet anställda i näringslivet. Inom hotell och restaurang samt inom tillverkningsindustrin var nyttjandegraden 36 respektive 33 procent. Även hotell och restaurang är en bransch med en relativt liten andel av anställda i näringslivet totalt, omkring 5 procent. Tillverkningsindustrin sysselsätter en betydligt större andel, runt 16 procent. Inom annan serviceverksamhet omfattades 28 procent av de anställda av stödet någon gång under 2020. Även den är en liten bransch i relation till anställda i hela näringslivet.

Figur 5.5 Anställda i korttidsarbete och anställda i olika branscher

Andel av anställda inom respektive bransch och andel av anställda i näringslivet



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Antalet anställda i respektive bransch enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik 2019.

Källor: Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket (22-03-29).

5.3.3 Hälften av alla företag som nyttjade stödet 2020 hade 1–4 anställda

Stödet vid korttidsarbete har framför allt nyttjats av mindre företag. Omkring hälften av alla företag som nyttjade stödet någon gång under 2020 hade 1–4 anställda. Det är en underrepresentation eftersom dessa företag utgör drygt 70 procent av samtliga företag med anställda.⁹ Omkring hälften av de företagen med 1–4 anställda hade enbart en anställd. Det innebär att 25 procent av de företag som nyttjat stödet 2020 hade endast en anställd. Näst högst nyttjandegrad hade företag med 5–9 anställda, motsvarande 17 procent av samtliga företag som nyttjade stödet. Det är i stället en viss överrepresentation sett till fördelningen i näringslivet i stort. Drygt 7 procent av alla företag som nyttjade stödet hade 50 anställda eller mer. Även det är en viss överrepresentation i relation till hela näringslivet.

Inom företag med få anställda har det varit vanligare att en större andel av de anställda har omfattats av stöd jämfört med företag med många anställda. Bland företag med 1–4 anställda har minst 75 procent av de anställda omfattats av stöd någon gång under 2020 i närmare 70 procent av företagen. Det förklaras främst av att hälften av företagen med 1–4 anställda endast har en anställd, varför per definition samtliga anställda varit i korttidsarbete. Inom företag med 5–9 anställda är andelen betydligt lägre; omkring 20 procent av företagen. Inom större företag, med 50 anställda eller fler, har det i stället varit vanligast att en lägre andel av de anställda i företaget varit i korttidsarbete. I mer än hälften av företagen omfattades som mest 25 procent av de anställda av stödet. I omkring 8 procent av företagen var minst 75 procent av de anställda i korttidsarbete.

Sammanfattningsvis är det således vanligast att små företag har nyttjat stödet vid korttidsarbete och att varje ansökan omfattar 1–4 anställda. Samtidigt är små företag underrepresenterade i förhållande till gruppens andel av det totala antalet företag. Det kan bero på att de branscher som har nyttjat stödet mest, t.ex. tillverkningsindustrin och hotell- och restaurangverksamhet, har en lägre andel små företag (1–4 anställda) än genomsnittet i näringslivet. Verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, som också har nyttjat stödet i hög grad, har å andra sidan en större andel företag med få anställda. En annan orsak till att små företag är underrepresenterade kan vara att stödet är utformat framför allt i syfte att stötta industrin, en

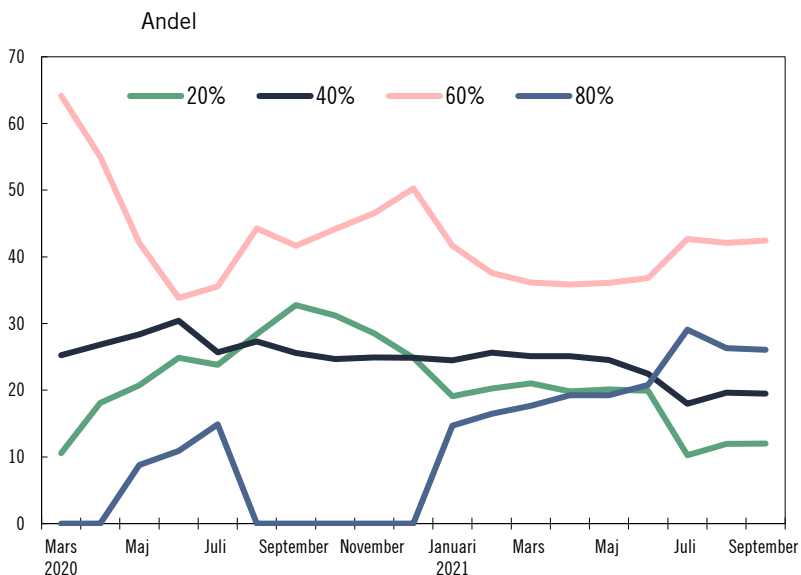
⁹ Enligt Statistiska centralbyråns företagsdatabas 2019.

bransch där företagen ofta är större och har många anställda. Regelverket är också i hög grad anpassat för de förhållanden som råder inom denna bransch. Små företag kan ha större svårigheter att växla upp och ned i produktionen, eftersom intäkterna kan minska helt under korttidsarbete. Små företag kan också ha svårare att tillgodogöra sig stödet på grund av att administrationen kan utgöra ett hinder.

5.3.4 Arbetstidsförkortning på 60 procent var vanligast

Den nivå på arbetstidsförkortning som har använts i störst utsträckning är en minskning på 60 procent. Det gäller för hela stödperioden även om det var särskilt tydligt under pandemins första fas (se Figur 5.6). Under stödperioder då det även har varit möjligt med en arbetstidsförkortning på 80 procent har andelen som nyttjat till 60 procent minskat något till förmån till 80 procent.¹⁰ Det har varit något vanligare med en arbetstidsförkortning på 40 procent än 20 procent, med undantag för några månader under hösten 2020.

Figur 5.6 Fördelning av omfattningen på arbetstidsförkortningen



Anm.: Avser grad av arbetstidsförkortning någon gång under månaden. Uppgifterna är preliminära och kan komma och ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (22-03-29).

¹⁰ En arbetstidsförkortning på 80 procent har varit möjligt under maj till juli 2020 och januari till september 2021.

Graden av arbetstidsminskning har dock sett något olika ut mellan branscherna. Inom tillverkningsindustrin var en arbetstidsminskning på 60 procent vanligast under våren 2020. Därefter sjönk behovet av stöd tydligt, dels då nyttjandet i branschen totalt sett minskade, dels då den vanligaste nivån på arbetstidsförkortningen var 20 procent. För hotell- och restaurangbranschen har en arbetstidsförkortning på 60 procent varit den vanligaste under hela 2020. Under perioder då det varit möjligt har dock andelen med en arbetstidsförkortning på 60 procent minskat något till förmån för 80 procent. Inom handeln har graden av arbetstidsförkortning haft en relativt jämn fördelning mellan 20, 40 och 60 procent under större delen av stödperioden, även om 60 procent var något vanligare under pandemins inledning. När det har varit möjligt så har även en arbetstidsminskning om 80 procent nyttjats av branschen. Variationen av arbetstidsminskningen mellan branscherna återspeglar hur tillverkningsindustrin främst drabbades under pandemins inledning, medan hotell- och restaurangverksamheter haft ett större behov under hela stödperioden och handeln drabbats i varierad grad av pandemin.

5.3.5 Nyttjandet av stödet har varit störst i storstadsområden

Nyttjandet av stödet har varit som störst inom Stockholms och Västra Götalands län. Det gäller både med avseende på totala stödbelopp samt antalet anställda som omfattades under 2020. Tillsammans utgjorde dessa två regioner drygt 50 procent av det totala användandet. Det är en överrepresentation sett till sysselsättningen i dessa två regioner som tillsammans utgör omkring 40 procent av samtliga sysselsatta i Sverige.¹¹ Det finns flera skäl till att nyttjandet var som störst inom dessa regioner, inte minst har storleken betydelse utifrån invånarantal och därmed antalet sysselsatta. Ansökningar om stöd registreras på arbetsställe, vilket också påverkar fördelningen eftersom många företag har huvudkontor i storstadsregionerna. Arbetstagaren kan däremot vara placerad i en annan region. Utöver dessa faktorer är ytterligare en förklaring till stödets regionala fördelning att näringslivsstrukturen skiljer sig åt mellan regionerna. Pandemin har i stor ut-

¹¹ Avser antalet sysselsatta 2019 enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).

sträckning drabbat tjänstebranscher som utgör en större andel i storstadsområden, och särskilt Stockholm.¹²

5.4 Branschfördelningen återspeglar vilka individer¹³ som har omfattats av stödet

5.4.1 Män omfattades av stödet i högre grad än kvinnor

En större andel män än kvinnor omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020. Av omkring 580 000 personer som omfattades var omkring 63 procent män och 37 procent kvinnor. Det är en viss underrepresentation i förhållande till anställda i privat sektor där kvinnor utgör närmare 40 procent.¹⁴ En förklaring till detta är att tillverkningsindustrin, där tre fjärdedelar av de anställda är män, har nyttjat stödet i stor utsträckning (se Figur 5.7). Omkring 23 procent av de som omfattades av stödet inom tillverkningsindustrin var kvinnor, vilket är ungefär i linje med andelen kvinnor som är anställda inom branschen. Inom handel samt hotell och restaurang, som också har haft ett högt nyttjande av stödet, var fördelningen något jämnare då omkring 43 respektive 47 procent av de som omfattades var kvinnor. Det motsvarar också ungefär andelen anställda kvinnor inom dessa branscher. Inom vissa branscher finns det dock en avvikelse mellan andelen kvinnor som omfattades och hur stor andel av de anställda som är kvinnor. Det är lägre andel kvinnor inom bl.a. kultur, nöje och fritid samt finans- och försäkringsverksamhet. Det omvända, att en större andel kvinnor omfattades av stödet än vad som är anställda inom branschen, gällde inom bl.a. transport och magasinering. En förklaring till dessa avvikelser kan vara att branschen består av många olika verksamheter och att det inom de delbranscher som har använt stödet finns en annan fördelning av anställda kvinnor

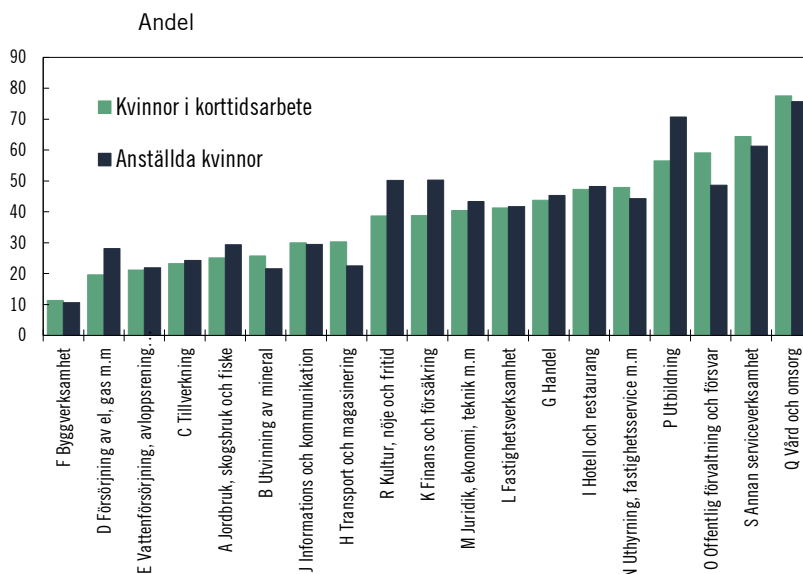
¹² Se exempelvis Arbetsförmedlingens rapporter *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020* och *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2021* samt *Regionala utsikter våren 2021* för mer information om utvecklingen på arbetsmarknaden under pandemin i ett regionalt perspektiv.

¹³ Dessa uppgifter är ännu preliminära och kan innehålla vissa felaktigheter. Kommittén har valt att utesluta vissa individer för att minska risken för detta. Det gäller individer som är 15 år och yngre samt individer med en månadslön som är 1 000 kronor eller lägre. Det bedöms inte troligt att dessa individer faktiskt har omfattats av stödet utan att det snarare rör sig om felaktigheter i underlaget.

¹⁴ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU) är fördelningen mellan kvinnor och män betydligt jämnare bland sysselsatta totalt. Det förklaras av att kvinnor i större utsträckning arbetar i offentlig sektor.

respektive män. Det behöver således inte innebära en faktisk under- eller överrepresentation.

Figur 5.7 Kvinnor i korttidsarbete och anställda inom respektive bransch



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020 i respektive bransch som andel av antalet kvinnor i korttidsarbete totalt 2020. Dessa uppgifter är preliminära och kan komma och ändras framöver. Anställda kvinnor 2019 i respektive bransch som andel av anställda kvinnor i näringslivet enligt uppgifter från arbetsgivardeklarationen (AGI).

Källor: Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket (2022-03-29).

5.4.2 Majoriteten i korttidsarbete var mellan 30–59 år

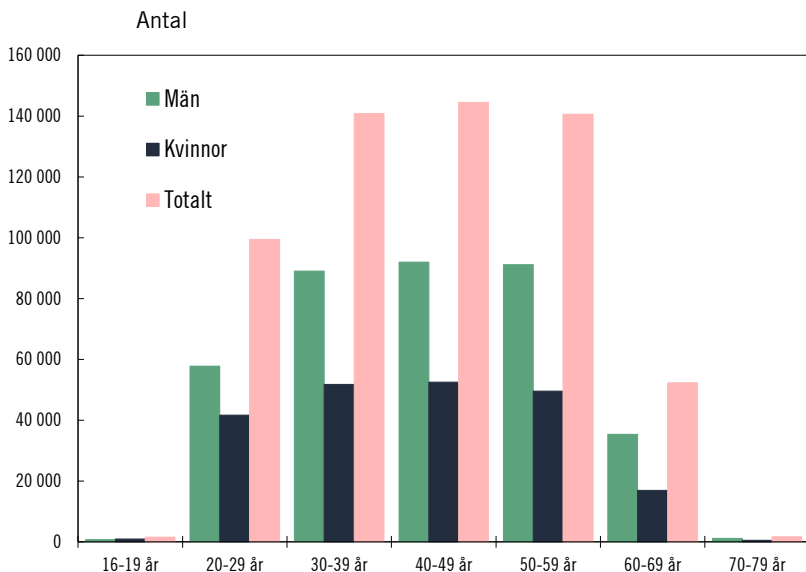
Tre fjärdedelar av dem som omfattades av stödet vid korttidsarbete, omkring 425 000 anställda, under 2020 var mellan 30–59 år, dvs. tillhörde kärnarbetskraften¹⁵ (se Figur 5.8). Dessa åldersgrupper var överrepresenterade i relation till åldersfördelningen på arbetsmarknaden.¹⁶ Betydligt fler män än kvinnor omfattades av stödet i samtliga åldersgrupper över 19 år, vilket inte återspeglar anställda i privat sektor i respektive åldersgrupp. I relation till antalet kvinnor och män som omfattades är andelarna jämförbara i de flesta åldersgrupper, med en

¹⁵ Begreppet används i olika sammanhang vid beskrivningar av arbetsmarknaden. Det saknas dock en vedertagen definition av begreppet. Kommittén har valt att definiera begreppet som personer i åldern 30–59 år som är etablerade på arbetsmarknaden, har en tillsvidareanställning och en avslutad gymnasieutbildning.

¹⁶ Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) 2019.

något större andel kvinnor mellan 20–29 år och en något större andel män mellan 50–69 år.¹⁷ Skillnaderna i åldersfördelning förklaras sannolikt av i vilken omfattning olika branscher har nyttjat stödet och att kärnkraften ofta har mer stabila anställningar än vad t.ex. unga har. Inom tillverkningsindustrin är mer än hälften av de anställda mellan 40–59 år. Inom handeln är däremot hälften av de anställda mellan 20–39 år och inom hotell- och restaurangbranschen är omkring hälften av de anställda mellan 16–29 år, varav hela 20 procent är mellan 16 och 19 år.¹⁸

Figur 5.8 Anställda i korttidsarbete 2020 per åldersgrupp



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-01-31) och egna beräkningar.

5.4.3 Nio av tio anställda i korttidsarbete hade minst en gymnasial utbildning

Drygt hälften av dem som omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020 hade en gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå (se Figur 5.9). Det är således ungefär i proportion till utbildnings-

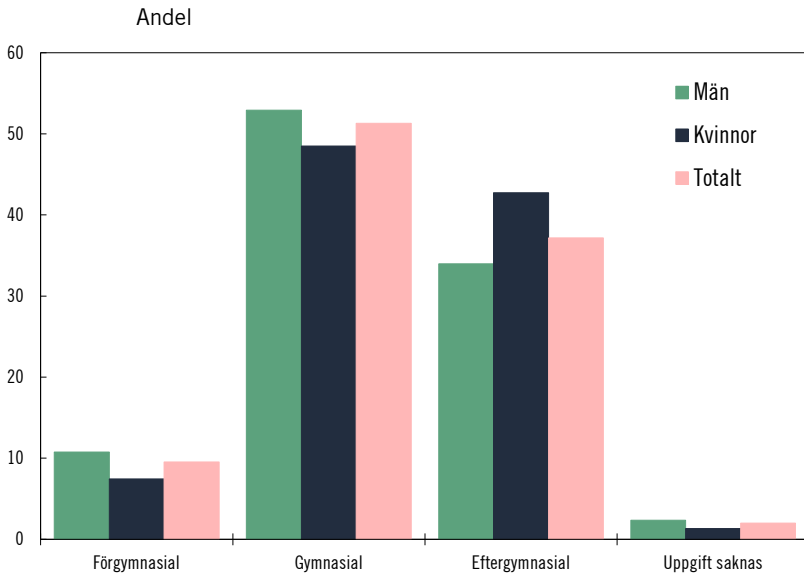
¹⁷ Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) 2019.

¹⁸ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2019.

nivån bland anställda i privat sektor, där personer med gymnasial utbildning utgör knappt 50 procent.¹⁹ Bland kvinnor är det en viss överrepresentation av anställda med gymnasial utbildningsnivå i korttidsarbete. Personer med förgymnasial utbildningsnivå utgör 12 procent av de anställda i privat sektor respektive knappt 10 procent av dem som omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020. Både kvinnor och män med denna utbildningsnivå var något underrepresenterade. Andelen med eftergymnasial utbildning som omfattades av stödet var ungefär i linje med andelen anställda med denna utbildningsnivå, dvs. omkring 37 procent.

Utbildningsnivån varierar mellan olika branscher. Inom de branscher som nyttjade stödet mest, dvs. tillverkningsindustrin och handeln, motsvarar utbildningsnivån för dem som omfattades av stödet fördelningen bland sysselsatta i respektive bransch, där över hälften har en gymnasial utbildningsnivå. Inom hotell och restaurang, som har nyttjat stödet i stor omfattning, finns det en jämförelsevis stor andel av de sysselsatta med förgymnasial utbildningsnivå (drygt 30 procent). Att antalet anställda med förgymnasial utbildning ändå är underrepresenterade kan bero på att en större andel arbetstagare med tidsbegränsade anställningar förlorade sina arbeten i början av pandemin. När det gäller verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik har däremot 74 procent bland de sysselsatta i branschen en eftergymnasial utbildning.

¹⁹ Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) 2019.

Figur 5.9 Anställda i korttidsarbete under 2020 per utbildningsnivå

Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-01-31) och egna beräkningar.

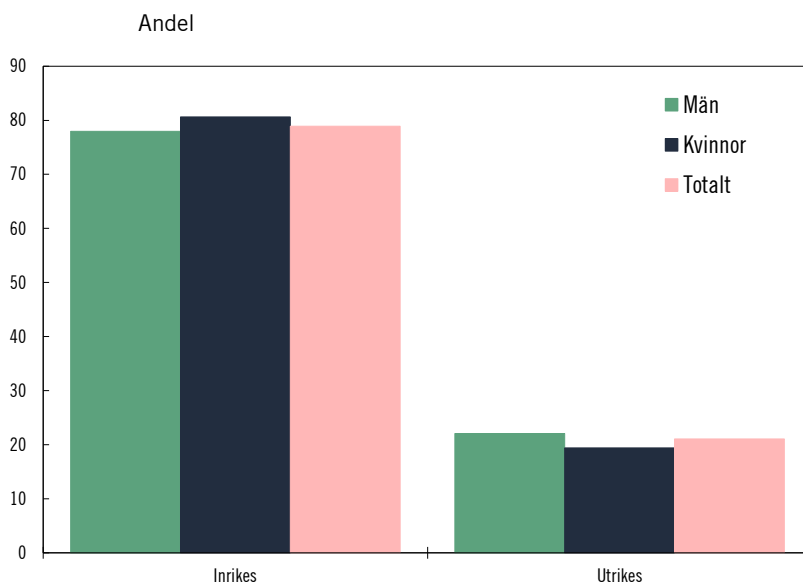
5.4.4 Andelen inrikes och utrikes födda i korttidsarbete återspeglar fördelningen på arbetsmarknaden

Av dem som omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020 var 79 procent inrikes födda och 21 procent utrikes födda (se Figur 5.10). Detta speglar i stort sett även relationen på arbetsmarknaden.²⁰ Bland män som omfattades av stödet var en något högre andel utrikes födda jämfört med motsvarande andel bland anställda män i privat sektor. Andelen utrikes födda kvinnor som omfattades av stödet motsvarar ungefär andelen anställda utrikes födda kvinnor i privat sektor. Sammansättningen mellan inrikes och utrikes födda avviker inte heller nämnvärt i förhållande till fördelningen av inrikes och utrikes födda inom olika branscher. Däremot är kvinnor totalt sett underrepresenterade jämfört med samtliga anställda i privat sektor. Det innebär att både inrikes och utrikes födda kvinnor är underrepresenterade såvitt gäller stödet jämfört med män. Det omvända gäller bland män då både inrikes och utrikes födda män är överrepresenterade. Sam-

²⁰ Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) 2019.

tidigt har sysselsättningen bland både inrikes och utrikes födda kvinnor minskat betydligt mer under pandemin än vad den har gjort bland män. Utrikes födda kvinnor är den grupp med lägst andel sysselsatta i befolkningen, vilket förstärktes under pandemins inledning. Den bransch som sysselsätter störst andel utrikes födda är hotell och restaurang. Drygt 40 procent av de sysselsatta i branschen är utrikes födda. Inom tillverkningsindustrin, handel samt verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik är knappt 20 procent av de anställda utrikes födda.

Figur 5.10 Inrikes och utrikes födda i korttidsarbete 2020



Anm.: Avser anställda som omfattats av stöd vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (2022-01-31) och egna beräkningar.

5.4.5 Lönenivån bland anställda i korttidsarbete förklaras i stort av vilka branscher som har nyttjat stödet

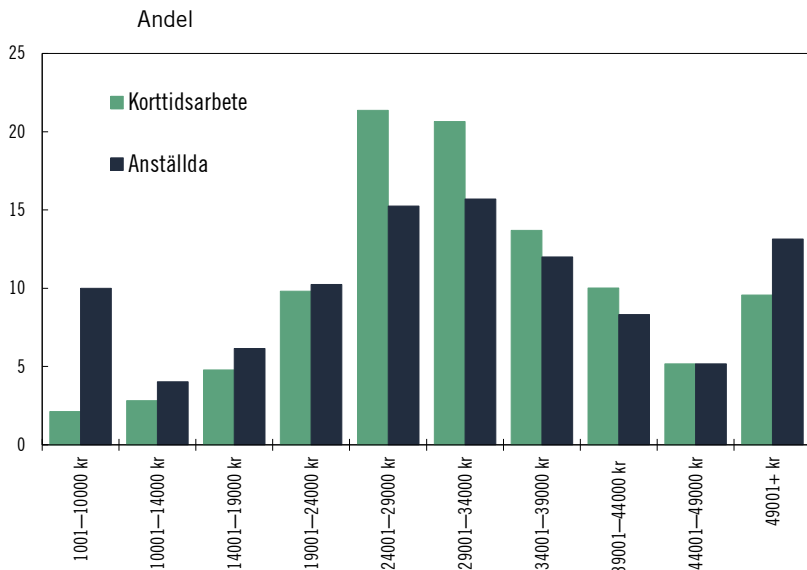
Genom att dela upp anställda i korttidsarbete efter månadslön²¹ framgår att majoriteten, omkring 56 procent, av dem som har tagit del av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020 hade en månadslön

²¹ Avser den ordinarie månadslön som arbetsgivare har rapporterat in till Tillväxtverket för respektive anställd i samband med ansökan om stöd.

på 24 001–39 000 kronor (se Figur 5.11). Det är en överrepresentation jämfört med anställda i privat sektor där omkring 45 procent har en månadslön på 24 001–39 000 kronor.²² Knappt 20 procent av dem som har omfattats hade en månadslön på 1 001–24 000 kronor och ungefär 25 procent hade en månadslön över 39 001 kronor. Den lägsta månadslönen (1 001–10 000 kronor) och den högsta (över 49 000 kronor) är underrepresenterade i stödet i relation till fördelningen totalt sett bland anställda i privat sektor. Gruppen med de lägsta lönenivåerna består sannolikt av många timanställda och unga personer med en svagare förankring på arbetsmarknaden, vilka i större utsträckning förlorade arbetet i stället för att omfattas av stödet. Att de högsta lönenivåerna är underrepresenterade beror sannolikt dels på att det är mer kostsamt för arbetsgivaren att ha dessa individer i korttidsarbete, dels att de i större utsträckning arbetar i yrken som inte påverkades av den minskade efterfrågan eller de restriktioner som infördes under pandemin.

²² Enligt AGI-uppgifter (arbetsgivardeklaration på individnivå) som avser ett genomsnitt för 2019. Den största delen av arbetsinkomsten är lön för utfört arbete, men även andra ersättningar till arbetstagare ingår i måttet. Det är inget officiellt mått på månadslön och det finns vissa brister med måttet såsom att det inte framgår vilken månad en utbetalning avser. Det bedöms dock ge en god indikation på hur fördelningen per månadslön ser ut.

Figur 5.11 Månadslön bland anställda i korttidsarbete och bland anställda i näringslivet



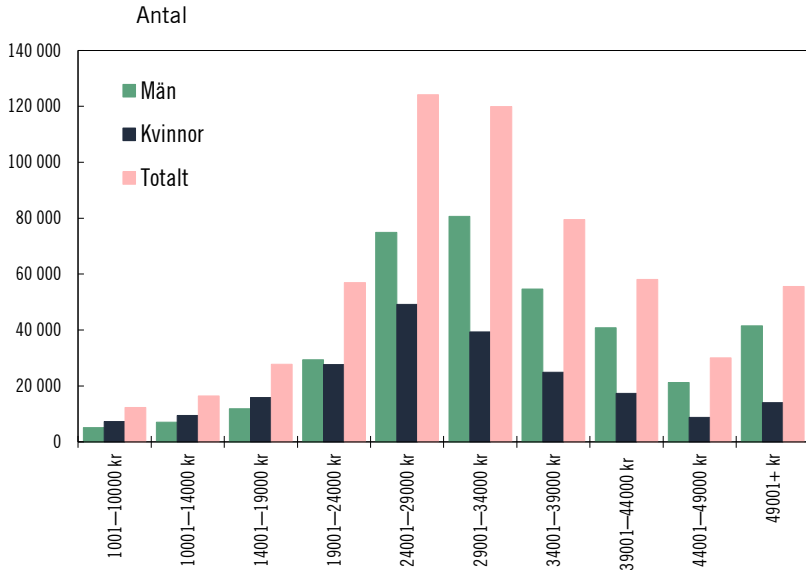
Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Anställda avser månadslön bland anställda i näringslivet totalt enligt AGI-uppgifter för 2019.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-01-31) och egna beräkningar.

Det finns även stora skillnader mellan kvinnor och män. Antalsmässigt har fler män tagit del av stödet inom alla lönenivåer över 19 000 kronor (se Figur 5.12). Om hänsyn tas till fördelningen för män och kvinnor framgår att kvinnor är överrepresenterade i samtliga lönenivåer upp till 29 000 kronor, medan män är överrepresenterade i samtliga över 29 000 kronor. Sett till fördelningen inom olika grupper i hela näringslivet så är det vanligare bland kvinnor med en månadslön under 29 000 kronor och vanligare bland män med lönenivåer över 29 000 kronor. Drygt 56 000 anställda som omfattades av stödet hade en lön på 19 000 kronor eller lägre, varav majoriteten var kvinnor. Sannolikt arbetar en stor andel av dessa personer i tidsbegränsade anställningar och/eller har en deltidsanställning.

Figur 5.12 Anställda i korttidsarbete efter månadslön



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-01-31) och egna beräkningar.

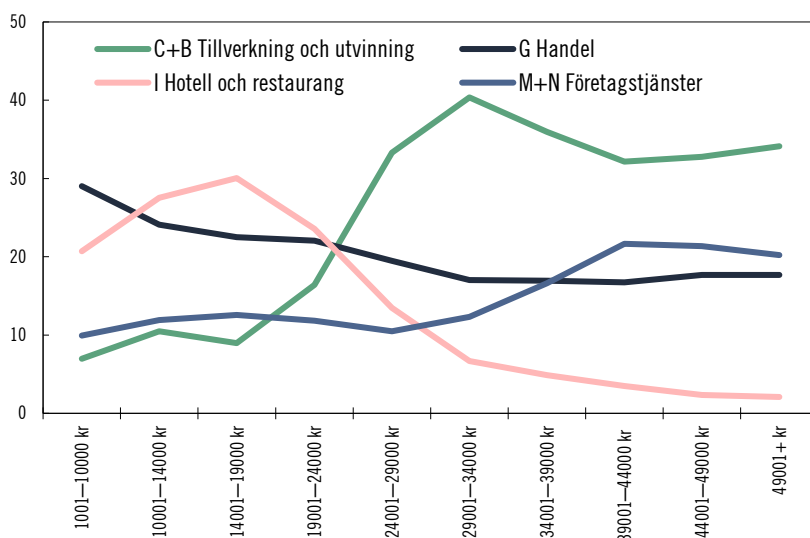
Lönenivåer varierar tydligt mellan olika branscher, vilket påverkar fördelningen per lönenivå totalt sett då olika branscher har använt stödet i varierande utsträckning. Av dem som omfattades av stödet någon gång under 2020 var drygt 175 000 anställda inom tillverkningsindustrin, varav majoriteten var män. Den vanligaste lönenivån bland dem som omfattades av stödet var 29 001–34 000 kronor, vilket även är den vanligaste nivån bland anställda totalt sett i tillverkningsindustrin. Inom handeln, som var den bransch som nyttjade stödet mest efter tillverkningsindustrin, var den vanligaste nivån 24 001–29 000 kronor bland dem som omfattades. Det är även det vanligaste lönespannet sett till anställda totalt i branschen. Inom hotell- och restaurangverksamhet var det största nyttjandet bland anställda med en månadslön på 24 001–29 000 kronor. Bland anställda i branschen är det dock vanligare med lägre lönenivåer. De högre nivåerna förklaras av att många med tillfälliga anställningar inom hotell- och restaurangverksamhet förlorade sin anställning vid pandemins inledning då efterfrågan hastigt sjönk. De anställda som var i korttidsarbete var således de som hade en starkare förankring på arbetsmarknaden.

I verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik var det vanligast med stöd inom lönenivån 29 001–34 000 kronor. Det är dock vanligast med en månadslön över 49 000 kronor bland anställda totalt sett i branschen. Att denna lönenivå däremot är underrepresenterad beror sannolikt på, som tidigare nämnts, dels att det var dyrare för arbetsgivaren att nyttja stödet för dessa anställda i korttidsarbete, dels att de i större utsträckning arbetar i yrken som inte påverkades på samma sätt under pandemin.

Sett till fördelningen mellan olika lönenivåer är handeln den bransch där andelen med de lägsta lönerna är störst, följt av hotell- och restaurangverksamhet (se Figur 5.13). Omkring 30 respektive 20 procent av dem, som omfattades av stödet och som hade en månadslön mellan 1 001–10 000 kronor, var anställda inom handeln respektive hotell och restaurang. Det är ett förväntat utfall givet fördelningen bland anställda totalt sett inom dessa branscher. Tillverkningsindustrin är den bransch med störst andel med stöd i de högre lönenivåerna följt av verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. Omkring 34 procent av anställda, som omfattades av stödet och som hade en månadslön på 49 000 kronor eller mer, var anställda inom tillverkningsindustrin.

Figur 5.13 Lönenivåer inom utvalda branscher

Andel anställda i korttidsarbete per lönenivå



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-01-31) och egna beräkningar.

5.5 Kommitténs slutsatser av användningen av stödet under pandemin

Användandet av stödet följer den ekonomiska aktiviteten och efterfrågan inom olika branscher

Nyttjande av stödet har varierat mellan branscher i pandemins olika faser. Det var dock som högst under pandemins första fas, då den ekonomiska aktiviteten föll kraftigt i de flesta branscher. Därefter har efterfrågan på stödet på en aggregerad nivå successivt minskat. Det finns inga tecken på att efterfrågan ska ha stigit nämnvärt under pandemins andra eller tredje fas, men nyttjandet var på en jämförelsevis hög nivå under hela 2020 och även första halvåret 2021. Det finns däremot skillnader mellan olika branscher. Delbranscher inom bl.a. tillverkningsindustrin har påverkats tydligt av utbudsproblematik och efterfrågestörningar under pandemin och nyttjandet var framför allt stort under inledningen av pandemin. Det återspeglas även i graden av arbetstidsförkortning under pandemin. Många av de restriktioner som har införts har däremot framför allt drabbat vissa tjänstebranscher. Inom hotell- och restaurangbranschen steg efterfrågan på stödet igen i samband med pandemins andra fas i slutet av 2020. Detsamma skedde även inom kultur, fritid och nöje. Dessa båda branscher drabbades påtagligt av de smittskyddsåtgärder som infördes. Hotell- och restaurangverksamhet har dessutom haft en hög grad av arbetstidsförkortning under hela den period som det förstärkta stödet varit tillgängligt.

Stödet har främst omfattat kärnarbetskraften

Eftersom branscherna som har nyttjat stödet skiljer sig åt vad gäller anställda, utifrån t.ex. kön, ålder och utbildningsnivå, innebär det att även anställda som har omfattats av stödet har varierat under pandemin. Det i sin tur återspeglas även i lönenivåerna som varierar mellan olika branscher. Lönenivåerna bland dem som omfattas av stödet vid korttidsarbete återspeglar relativt väl nivåerna i de branscher som nyttjade stödet i störst utsträckning. Att majoriteten av dem som omfattas av stödet ingår i den s.k. kärnarbetskraften och är etablerade på arbetsmarknaden återspeglas också i lönenivåerna. Det är ett förväntat utfall att kärnarbetskraften är överrepresenterad i nyttjandet

av stödet då dessa individer karaktäriseras av att de har en starkare förankring på arbetsmarknaden än vad t.ex. unga har. Det är en förklaring till varför unga och personer med högst förgymnasial utbildning delvis är underrepresenterade i stödet och att de i större utsträckning än andra grupper har förlorat arbetet under pandemin.

Att stödet inte har nått alla på arbetsmarknaden återspeglar segregationen på arbetsmarknaden

Grupper som har en svagare förankring på arbetsmarknaden och som ofta har tidsbegränsade anställningar, såsom unga, personer med lägre utbildningsnivå och utrikes födda, har i större utsträckning förlorat arbetet under pandemin. Det gäller särskilt kvinnor i näringslivet. Många av de skillnader som framkommer såvitt gäller nyttjandet av stödet i olika branscher och bland anställda som arbetar i branscherna återspeglar således den segregering som finns på den svenska arbetsmarknaden. Vidare gäller att en större andel kvinnor arbetar inom offentlig sektor och därmed inte har omfattats av stödet vid korttidsarbete.²³ Den omständigheten att stödet inte nått alla grupper av personer på arbetsmarknaden innebär dock inte att stödkonstruktionen är bristande. Unga har vanligtvis relativt korta tider i arbetslöshet och väljer ofta att studera i samband med att efterfrågan på arbetskraft sjunker, vilket även har skett under pandemin. Dessutom är det sannolikt att många av de unga, särskilt kvinnor, som har förlorat arbetet under pandemin tidigare arbetade extra inom t.ex. handeln eller på restaurang vid sidan av sina studier. Syftet med stödet vid korttidsarbete är att upprätthålla sysselsättningen, men en viss rörlighet på arbetsmarknaden är förväntad och bedöms vara behövlig. Det innebär att insatser på individnivå för dem som har förlorat arbetet, såsom tillfälligt förhöjd a-kassa och utökade utbildningsplatser, är exempel på åtgärder som kan komplettera stödet vid korttidsarbete vid större kriser. Så har också skett under pandemin.

²³ Offentlig sektor står för ungefär en tredjedel av anställda totalt. Drygt 70 procent av samtliga anställda inom offentlig sektor är kvinnor. Omkring 80 procent av anställda män arbetar i privat sektor, motsvarande siffra för kvinnor är 50 procent (enligt uppgifter från Arbetskraftsundersökningarna 2005–2019).

Ett bredare perspektiv behövs för att bedöma stödets betydelse

Användandet av stödet har, både med avseende på de branscher som nyttjat det och de individer som har omfattats av stöd, varit ungefär som förväntat utifrån hur pandemin har påverkat samhället. En genomgång av stödets användande är dock inte tillräckligt för att bedöma stödets betydelse under pandemin utan användandet måste sättas i relation till andra faktorer. Att t.ex. hotell- och restaurangverksamheter har nyttjat stödet i stor omfattning betyder inte att stödet i sig har medfört att branschen klarat sig väl genom krisen. Att omkring 580 000 anställda var i korttidsarbete någon gång 2020 innebär inte att arbetslösheten hade stigit med motsvarande antal om stödet inte hade funnits. Det måste bl.a. beaktas att anställda som har omfattats av stödet har fortsatt att arbeta, men i en lägre omfattning, och att många arbetsgivare behållit de anställda även utan stöd. Att stödet har nyttjats av branscher som särskilt påverkats av pandemin är inte heller en omständighet som är tillräcklig för att avgöra om stödet har varit samhällsekonomiskt effektivt. I kommande avsnitt analyseras stödet ytterligare utifrån de bredare perspektiv som behövs för att bedöma stödets betydelse för näringslivet, sysselsättningen och samhällsekonomin i stort.

6 Stödets betydelse för näringslivet under pandemin

6.1 Samverkande faktorer försvårar analysen av stödets betydelse

Det finns flera samverkande faktorer som behöver beaktas när stödet vid korttidsarbete ska utvärderas. Smittspridningen och restriktionerna har varierat tydligt under 2020 och 2021 och har påverkat samhället, den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen på olika sätt under pandemins skilda faser. Många företag har nyttjat flera företagsstöd parallellt¹, vilket innebär att en utvärdering av effekterna av stödet vid korttidsarbete måste innefatta en bedömning av hur samtliga stöd har samverkat. Det försvårar möjligheten att isolera effekten av stödet vid korttidsarbete. Även OECD har konstaterat svårigheter att isolera effekterna av de sysselsättningsstöd som införts i medlemsländerna under pandemin eftersom de flesta länder har haft omfattande stödpaket.² Vidare har stödets tillämpning haft betydelse för hur väl stödet har fungerat, inte minst då stödet vid korttidsarbete användes för första gången under pandemin och redan inledningsvis i en väsentligt större omfattning än vad som beräknats för.

6.1.1 Många företag har nyttjat flera stöd

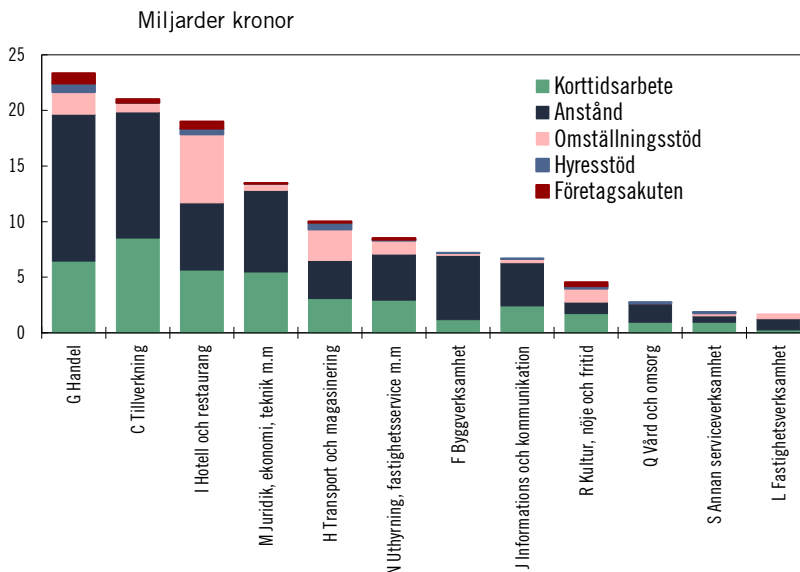
Statliga stödåtgärder har nyttjats i stor omfattning under pandemin, särskilt inom vissa branscher. Dessutom har många företag använt flera av stöden. I avsnitt 3.3 redogör kommittén övergripande för de största behovsprövade företagsstöden som utgått under pandemin. Under

¹ Tillväxtanalys PM 2021:11 *Självskeppade effekter av företagsstödens betydelse under pandemins första år.*

² OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021.*

2020 och 2021 var handeln den bransch som nyttjade dessa stöd mest sett till det utbetalda beloppet, totalt omkring 23 miljarder kronor (se Figur 6.1). Detta motsvarar nästan 20 procent av det totala stödbeloppet under 2020 och 2021. De branscher som har nyttjat mest stöd efter handeln var tillverkningsindustrin samt hotell och restaurang med stödbelopp på omkring 21 respektive 19 miljarder kronor.

Figur 6.1 Totalt belopp för utvalda företagsstöd inom utvalda branscher under 2020 och 2021



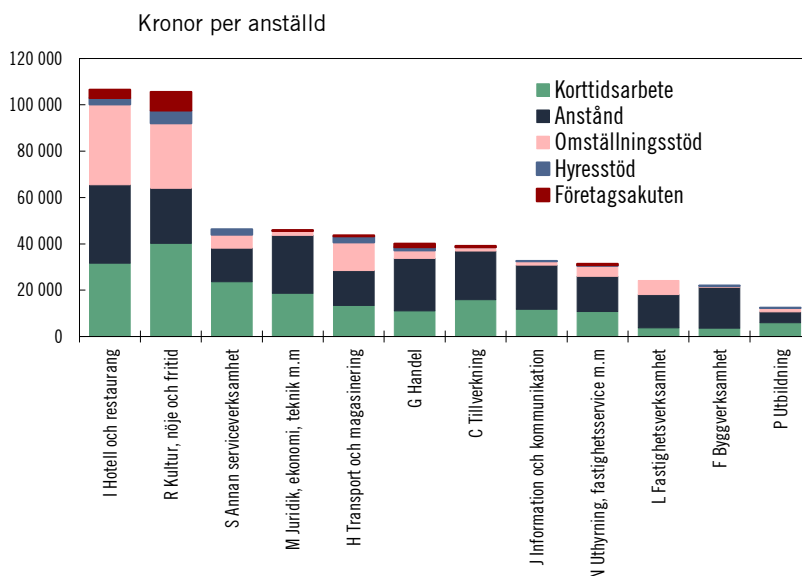
Anm.: Figuren avser de 12 branscher som nyttjat mest stöd. Uppgifter över stödbelopp är ännu preliminära.

Källor: Tillväxtverket (22-04-10), Skatteverket (22-04-11), Riksgäldskontoret (22-01-25) och Länsstyrelsen i Västra Götaland (22-02-14).

I relation till antalet anställda inom branschen var det dock inom hotell och restaurang samt kultur, nöje och fritid som högst stödbelopp betalades ut 2020 och 2021, drygt 100 000 kronor per anställd (se Figur 6.2). Det är branscher som har drabbats tydligt av de betendeförändringar som utvecklats under pandemin och restriktioner som införts för att minska smittspridningen. Det är flera branscher, bl.a. annan serviceverksamhet och handeln, som erhållit stödbelopp om drygt 40 000 kronor per anställd. Även dessa branscher kännetecknas av att de i stor utsträckning drabbats av efterfrågebortfall

under pandemin. I relation till antalet anställda som har nyttjat stödet kommer tillverkningsindustrin först på sjunde plats, motsvarande knappt 40 000 kronor per anställd.

Figur 6.2 Stödbelopp per anställd inom utvalda branscher 2020 och 2021



Anm.: Figuren avser de 12 branscher som nyttjat mest stöd. Uppgifter över stödbelopp är ännu preliminära. Anställda är ett årsgenomsnitt av kortperiodisksysselsättningsstatistik för 2019

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-04-10), Skatteverket (22-04-11), Riksgäldskontoret (22-01-25) och Länsstyrelsen i Västra Götaland (22-02-14).

Drygt 75 000 företag nyttjade stödet vid korttidsarbete någon gång under pandemin. Bland dessa har ungefär två av fem företag även nyttjat omställningsstödet och/eller fått tillfälligt anstånd om skatteinbetalningar.³ Det var lika vanligt att nyttja omställningsstödet som anstånd. Fördelningen varierar något, men är liknande bland företag i de flesta branscher (se Tabell 6.1). Inom hotell och restaurang var det dock vanligare att kombinera stödet vid korttidsarbete med omställningsstödet och/eller tillfälliga anstånd med skatteinbetalningar, vilket omkring tre fjärdedelar av företagen inom branschen gjorde. Det var framför allt omställningsstödet som användes i kombination

³ Analysen avser endast huruvida företag, som nyttjat stödet vid korttidsarbete någon gång under pandemin, även har nyttjat omställningsstödet och/eller tillfälliga anstånd med skatteinbetalningar någon gång under pandemin. Analysen omfattar således inte omfattning eller tidpunkt för när stöden har nyttjats.

med stödet vid korttidsarbete. Även företag inom transport och magasinering utmärker sig något genom att omkring tre av fem företag nyttjade omställningsstödet och/eller anstånd. Omställningsstödet var det stöd som användes mer även inom den branschen. I kontrast till detta så har det varit mindre vanligt att kombinera de olika stöden inom jordbruk, skogsbruk och fiske, informations- och kommunikationsverksamhet samt inom finans- och försäkringsverksamhet, branscher som nyttjat stöd vid korttidsarbete i lägre utsträckning under pandemin.

Tabell 6.1 Företag som har nyttjat flera stöd under pandemin

Andel av de företag som har nyttjat stödet vid korttidsarbete

	Varken anstånd eller omställningsstöd	Omställningsstöd	Anstånd	Omställningsstöd och anstånd
Samtliga branscher	62	24	24	10
A Jordbruk, skogsbruk och fiske	77	15	11	4
B+C Tillverkning och utvinning	64	22	22	8
D+E Energiförsörjning; miljöverksamhet	68	12	25	6
F Byggverksamhet	70	12	23	4
G Handel	61	22	25	8
H Transport och magasinering	43	43	34	21
I Hotell och restaurang	24	60	46	30
J Information och kommunikation	76	11	17	3
K Finans och försäkring	78	7	19	4
L Fastighetsverksamhet	72	15	18	5
M+N Företagstjänster	71	16	18	5
O Offentlig förvaltning och försvar	63	25	25	13
P Utbildning	66	22	19	7
Q Vård och omsorg; sociala tjänster	75	15	13	3
R+S Kulturella och personliga tjänster	67	23	19	8

Källor: Tillväxtverket (22-03-23), Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Att många branscher har nyttjat flera stödåtgärder försvårar möjligheten att isolera effekten av just stödet vid korttidsarbete. Dessa åtgärder har tillsammans stärkt företagens ekonomi under pandemin och minskat behovet av att säga upp anställda. Stöden har bidragit till att företagen kunnat undvika konkurs, vilket också har bidragit till en positiv effekt på sysselsättningen och dämpat uppgången i arbetslösheten. Det har även möjliggjort för företag att snabbt återstarta när den ekonomiska aktiviteten har tilltagit. Trots att flera stöd har nyttjats samtidigt av många företag anser kommittén att stödet vid korttidsarbete också enskilt har haft stor betydelse under pandemin. Detta utvecklar kommittén närmare i avsnitt 6.2 och framåt.

6.1.2 Stödets tillämpning och förändrade förutsättningar

Efterfrågan på stödet var betydligt större än förväntat

Det nya systemet för stöd vid korttidsarbete trädde i kraft i ett relativt tidigt skede av coronapandemin, den 7 april 2020, och kunde då nyttjas retroaktivt från den 16 mars. Vid införandet rådde en stor osäkerhet kring hur länge pandemin skulle pågå och vilka konsekvenser den skulle få, både med avseende på hälsa och ekonomi. Regeringen bedömde initialt att det skulle komma in omkring 380 ansökningar om stöd under 2020 och att den offentligfinansiella kostnaden, med beaktande av de förstärkningar som dithills hade gjorts av stödet, skulle uppgå till 2,42 miljarder kronor.^{4, 5} Det var en prognos som snabbt fick revideras då det redan under de två första dyggen inkom drygt 15 000 ansökningar om stöd till Tillväxtverket. Sammantaget under 2020 beviljades sammanlagt omkring 75 000 ansökningar om stöd. Den stora efterfrågan på stöd innebar att Tillväxtverket under 2020 fick utöka sin verksamhet till mer än det dubbla antalet anställda, från omkring 500 till över 1 300 anställda.⁶

⁴ Prop. 2019/20:132 *Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset*.

⁵ Även de kostnadsberäkningar som gjordes i betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66) var betydligt lägre än de belopp som stödet uppnått under 2020 och 2021.

⁶ Tillväxtverkets rapport *Korttidsstödet 2020 – Stöd till korttidsarbete 2020 i siffror* (2021).

Stödet betalades ut snabbt i början, men därefter förlängdes handläggningstiderna

Vid stödets införande kunde Tillväxtverket handlägga och betala ut preliminära stödbelopp relativt snabbt och i många fall innan avslutad stödperiod. Efter att de första preliminära ansökningarna om stöd hade hanterats behövde Tillväxtverket emellertid använda allt mer resurser till kontroll av avstämningarna av utbetalt stöd. Detta ledde till att handläggningstiderna för stödet förlängdes.⁷ Handläggningstiden för stödet under 2020 för avstämning 1, 2 och 3 var i genomsnitt 2,5 månader och för slutavstämningen var den i genomsnitt 3 månader.⁸ Betydligt längre handläggningstider än så förekom också. Det framgår bl.a. av två beslut av Riksdagens ombudsmän (JO) där allvarlig kritik för långa handläggningstider har riktats mot Tillväxtverket.⁹ Justitiekanslern har även i ett ärende berört handläggningstiden hos myndigheten och funnit den utgjort en skadestandsgrundande försumelse.¹⁰ Konjunkturinstitutet bedömde i inledningen av 2021 att det fanns en risk att antalet konkurser skulle öka om stödet vid korttidsarbete till företagen dröjer på grund av långa handläggningstider.¹¹ Även Finanspolitiska rådet har lyft fram att flaskhalsar och långa handläggningstider har medfört en risk för att arbetsgivare har tvingats säga upp personal i väntan på besked om stöd, vilket motverkat stödets syfte.¹²

Möjligheterna att ansöka om stöd försenades också under 2021 med anledning av att Tillväxtverkets behov av ytterligare systemutveckling. Den 9 november 2020 aviserade regeringen att stödet vid korttidsarbete skulle förlängas från december 2020 genom en ny tillfällig lag; lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall. Lagen trädde i kraft den 15 februari 2021, men ansökningssystemet hos Tillväxtverket öppnade däremot först den 29 mars 2021.¹³ Förseningen

⁷ Tillväxtverkets remissvar *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742).

⁸ Tillväxtverkets delrapport av uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete* (N2020/01467-102). Begreppet slutavstämning används av Tillväxtverket och har ingen motsvarighet i lagtexten. Vad som avses är den sista avstämningen under en stödperiod.

⁹ JO:s beslut den 9 september 2021 dnr 7165-2020 och 7242-2020 och JO:s beslut den 19 november 2021 dnr 9679-2020, 441-2021 och 2652-2021.

¹⁰ Justitiekanslerns beslut den 16 mars 2022, dnr 2021/5112. Justitiekanslern fann emellertid att det saknades underlag för bedömningen att bolaget i det aktuella fallet åsamkats skada samt förutsättningar att uppskatta skadan till ett skäligt belopp. Bolagets ersättningskrav avsågs därför.

¹¹ Konjunkturinstitutets remissvar *Fortsatt förstärkt stöd vid korttidsarbete* (Fi2021/00798).

¹² Finanspolitiska rådets rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*.

¹³ Tillväxtverkets pressmeddelande *Ansökan om stöd till korttidsarbete öppnar 29 mars* (2021).

berodde på att ansökningssystemet hos Tillväxtverket behövde utvecklas med anledning av de förändringar som infördes i stödet. Stödet för 2021 innehöll bl.a. ny definition av jämförelsemånad, krav på att bifoga avtal och i vissa fall revisorsyttrande, liksom underlag för att styrka att företaget har tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter. Vidare infördes ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete, med en annan uppbyggnad vad gäller datum för ansökan och avstämning. När stödet sedan förlängdes igen för stöd-månaderna under perioden från 1 juli–31 september 2021 dröjde det återigen flera månader efter avslutad stödperiod innan möjligheten att ansöka om stöd öppnade den 3 november 2021.

Frågor om stödet har gett upphov till ett stort antal domstolsprocesser

Lagstiftningen som stödet vilar på hade inte prövats tidigare och praxis saknades. Tidigt under pandemin uppstod flera frågor som påverkade förutsättningarna för stöd. Under 2020 och 2021 avgjorde Förvaltningsrätten i Stockholm bl.a. cirka 940 mål som rörde huruvida olika former av värdeöverföringar, t.ex. vinstutdelningar och koncernbidrag, kunde kombineras med stöd. Cirka 780 av dessa mål överklagades av Tillväxtverket till Kammarrätten i Stockholm.¹⁴ Vidare har både förvaltningsrätt och kammarrätt fått pröva ett stort antal mål bl.a. gällande vilken månad som ska utgöra jämförelsemånad vid retroaktiva ansökningar om stöd samt kring hur ordinarie lön ska beräknas när lönen är oregelbunden.^{15,16} Under 2020 kom det in 1 690 mål om korttidsarbete till Förvaltningsrätten i Stockholm. Antalet mål ökade påfallande under 2021 då det kom in 10 381 mål om korttidsarbete. Av dessa var 3 201 mål inte avgjorda vid utgången av 2021. Av de mål som avgjordes 2021 var bifallsfrekvensen anmärkningsvärt hög. Utgången blev delvis bifall i 4 673 mål och helt bifall i 1 127 mål.¹⁷ Av

¹⁴ Tillväxtverkets delrapport av uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete* (N2020/01467-112).

¹⁵ En fråga var om Tillväxtverket kunde avvika från lagstiftningens ordalydelse vad gällde jämförelsemånadens definition för ansökningar som gällde bakåt i tiden. Högsta förvaltningsrätten har prövat frågan i HFD 2021 not. 22 och funnit att lagstiftningen inte ger möjlighet till något sådant utrymme.

¹⁶ Högsta förvaltningsdomstolen har den 25 maj 2021 beslutat att meddela prövningstillstånd i två mål (mål nr 3842-21 och 3986-21) i frågan vad som avses med ordinarie lön.

¹⁷ Antalet bifall innefattar inte endast mål där förvaltningsrätten bedömt sakfrågan på annat sätt än Tillväxtverket. Siffran kan också innefatta mål där t.ex. Tillväxtverket yrkat återförvisning eller bifall på grund av att ett nytt underlag kommit in.

målen som prövades under 2021 överklagades 1 251 mål till Kammarrätten i Stockholm.¹⁸

Processerna i allmän förvaltningsdomstol har i flera avseenden rört frågor gällande de grundläggande förutsättningarna för att få stöd, såsom vilken jämförelsemånad som ska ligga till grund för ansökan. Det stora antalet domstolsprocesser kring väsentliga delar av stödet har ökat osäkerheten hos företagen vad gäller rätten till stöd.

Problematik med tillämpning och ändrade förutsättningar har påverkat användandet av stödet

Sammanställningen ovan ger kommittén grund för bedömningen att tillämpningen och ändrade förutsättningar har påverkat användningen av stödet negativt. Det är tydligt att det inte fanns tillräckliga förutsättningar på plats hos Tillväxtverket för att handlägga den stora mängden ärenden som aktualiserades när stödet infördes.¹⁹ Vidare har kommittén i avsnitt 4.7 konstaterat att förutsättningarna för stödet ändrats genom lagändringar vid flera tillfällen under pandemin, vilket försvårat tillämpningen av stödet.

Att efterfrågan av stödet har minskat under pandemins förlopp beror främst på att den ekonomiska aktiviteten har förbättrats, att företag har anpassat sig till nya förutsättningar och att behovet av stödet alltså har minskat. Företag som har ansökt om stöd under 2021 har också i stor utsträckning behövt tillräckligt god ekonomi för att kunna avvakta stödets utbetalning, då stödet i sig inte har inneburit en likviditetsförstärkning på kort sikt. Att förutsättningarna för stödet ändrades vid flera tillfällen har bidragit till en osäkerhet hos företagen vad gäller möjligheten att beviljas stöd. Kommittén anser också att långa handläggningstider, tillämpningsfel och annan tillämpningsproblematik medfört att vissa företag har valt att inte ansöka om stöd. Det gäller särskilt under stödperioden 2021 då handläggningstiden varit längre och många företag vid det skedet dessutom hade haft en mer utdragen period med ansträngt läge. Problematiken i tillämpningen och med ändrade förutsättningar för stödet har i större utsträckning drabbat små företag med sämre likviditet, eftersom före-

¹⁸ Uppgifter från Förvaltningsrätten i Stockholm den 4 februari 2022.

¹⁹ Motsvarande slutsats finns i departementspromemorian *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset* (Ds 2020:68).

tagen under en längre tid fått bära de ekonomiska riskerna med stödet. Det är inte möjligt att närmare bedöma vilka konsekvenser det har medfört. Att antalet konkurser och varsel om uppsägning har varit på jämförelsevis låga nivåer under 2021 indikerar att den kortsiktiga effekten inte, i någon anmärkningsvärd omfattning, har varit att företag lagt ned verksamheten. För många företag har det dock bidragit till en ökad osäkerhet och lägre förutsägbarhet kring möjligheten att beviljas stöd. Det i sin tur kan ha inneburit att företag har valt att nyttja andra företagsstöd, inte minst möjligheten till tillfälliga anstånd med skatteinbetalningar. Utöver det kan företag ha skuldsatt sig genom annan belåning.

Kommittén har för avsikt att återkomma med en mer utförlig beskrivning av stödets tillämpning under pandemin i kommitténs slutbetänkande som publiceras 30 november 2022. I slutbetänkandet kommer kommittén att analysera i vilken mån det finns skäl att göra regelförändringar bl.a. utifrån hur regleringen har tillämpats under pandemin.

6.2 Stödets betydelse för olika branscher och verksamheter

6.2.1 Det är viktigt att stöd till företag är träffsäkra

Stödet vid korttidsarbete har använts i stor utsträckning under pandemin och nyttjats av drygt 75 000 företag någon gång under 2020 och 2021. Företag inom många branscher har använt stödet, men nyttjandegraden tycks ha varit särskilt hög inom de branscher som drabbats mest under pandemin. Detta visar att stödet åtminstone till viss del varit träffsäkert, vilket kommittén återkommer till i nästa avsnitt. Samtidigt finns det faktorer som talar för att stödet är bättre anpassat för vissa branscher och verksamheter. Vissa branscher är i större utsträckning personalintensiva och har en relativt hög personalomsättning. Det gäller t.ex. inom restaurangbranschen där många har en tidsbegränsad anställning. Olika verksamheter har även varierande möjlighet att reglera produktionsnivån.

Att stöden är träffsäkra är viktigt inte bara ur ett offentligfinansiellt perspektiv. Om stödet går till företag som inte är långsiktigt livskraftiga riskerar det att leda till en lägre produktivitet på längre sikt. Att lågproduktiva företag slås ut är en naturlig del av, och en nödvändig

förutsättning för, strukturomvandlingen och den ekonomiska tillväxten på sikt. Samtidigt kan det, under en oförutsedd kris med snabba förlopp, vara rimligt att under en kortare tid ha stöd som går ut snabbt och relativt brett för att rädda de långsiktigt livskraftiga företagen.

6.2.2 Stödet har i stor utsträckning nyttjats av de branscher som har drabbats mest

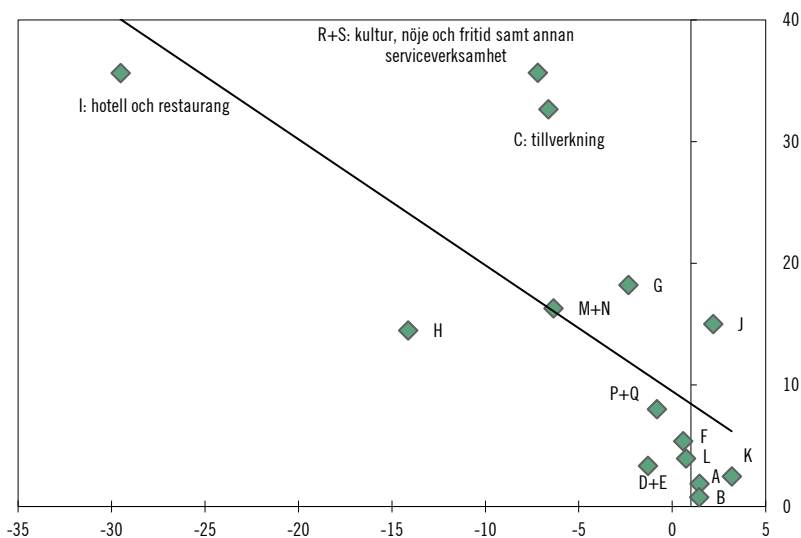
Ett sätt att bedöma huruvida stödet vid korttidsarbete har nyttjats av företag som påverkats tydligt under pandemin är att relatera nyttjandet av stödet till hur produktionen²⁰ i olika branscher har förändrats mellan 2019 och 2020. Det ger en indikation på makronivå om stödets träffsäkerhet. I relation till hur produktionen utvecklades inom respektive bransch mellan 2019 och 2020 och hur nyttjandet av stödet var 2020 finns det ett tydligt samband (se Figur 6.3). Inom flertalet branscher ökade produktionen 2020 och nyttjandet av stödet var lågt. Det gäller t.ex. inom jordbruk, skogsbruk och fiske (A) samt inom finans och försäkring (K). Den bransch med störst minskning av produktionen mellan 2019 och 2020 var hotell och restaurang (I) som var särskilt drabbade av vissa riktade restriktioner som infördes under pandemin och där produktionen minskade med 30 procent. Samtidigt var även nyttjandet av stödet högt, motsvarande 36 procent av anställda i branschen omfattades någon gång under 2020. Inom transport och magasinering (H) var produktionstappet näst högst 2020, motsvarande omkring 14 procent och nyttjandegraden av stödet var också omkring 14 procent av de anställda. Även tillverkningsindustrin (C) samt kultur, nöje, fritid och annan serviceverksamhet (R+S)²¹ hade en tydlig minskning av produktionen som uppgick till omkring 7 procent. Nyttjandet av stödet motsvarade 33 respektive 36 procent av de anställda, dvs. ungefär lika stort som inom hotell och restaurang där produktionstappet var betydligt större.

²⁰ Med produktion avses förädlingsvärdet som utgörs av värdet av de varor och tjänster som produceras minus insatsförbrukningen. Med insatsförbrukning menas värdet av de tjänster, råvaror, halvfabrikat m.m. som används som insats i produktionen.

²¹ Notera att andelen anställda i stöd skiljer sig från Figur 5.5 där t.ex. kultur, nöje och fritid redovisas separat och inte tillsammans med annan serviceverksamhet. En separat fördelning är inte möjlig att göra för produktionsförändring eftersom nationalräkenskaperna inte publicerar enskilda uppgifter om produktion för dessa branscher.

Figur 6.3 Produktionsförändring och anställda i korttidsarbete 2020 inom branscher

Årligt procentuell förändring respektive andel av anställda



Anm.: Uppgifter över användandet av stödet vid korttidsarbete är preliminära och kan komma att ändras. Produktionsförändring avser årligt procentuell förändring mellan 2019 och 2020 och visas på den horisontella axeln. Produktionsdata från nationalräkenskaperna publiceras inte för samtliga branschgrupper separat och därför redovisas vissa tillsammans. A: jordbruk, skogsbruk och fiske, B: utvinning av mineraler, C: tillverkningsindustrin, D+E: försörjning av el, gas, värme och kyla samt vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering, F: byggverksamhet, G: handel, H: transport och magasinering, I: hotell och restaurang, J: information och kommunikation, K: finans- och försäkring, L: fastighetsbolag och fastighetsförvaltare, M+N: verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap, teknik; uthyrning fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster, P+Q: utbildning, vård och sociala tjänster, R+S: kultur, nöje och fritid och annan serviceverksamhet. Anställda enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik 2019.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-03-29) samt egna beräkningar.

I relation till hur det gick för branschen under 2020 med avseende på hur produktionen har utvecklats, blir det tydligt att vissa branscher har haft ett större behov av stöd än andra. Vissa branscher hade en tydlig minskning av produktionen, medan andra hade en produktionsökning. Som kommittén har konstaterats har stödet i hög grad nyttjats av de branscher som drabbats tydligt av beteendeförändringar och restriktioner som införts under pandemin, ofta kontaktnära tjänstebanscher, vilket även återspeglas i att dessa branscher har haft en tydlig minskning av produktionen under 2020. Även inom transport och magasinering har produktionen minskat tydligt och stödet haft en jämförelsevis hög nyttjandegrad. Detta bekräftar att stödet har tillförts branscher där det har funnits ett reellt behov av stöd, även

om det inte är möjligt att bedöma hur produktionen hade utvecklats utan stöd. Tillverkningsindustrin har haft en hög nyttjandegrad och ett betydande produktionsfall. Det är en bransch som drabbades av pandemin på ett annat sätt än kontaktnära tjänstebanscher, framför allt genom produktionsstörningar och en utbudsproblematik vid pandemins första fas.

6.2.3 Stora omsättningsminskningar i många av de företag som har nyttjat stödet

För att bedöma om stödet vid korttidsarbete har gått till företag som drabbats under pandemin är det också möjligt att undersöka hur omsättningen har förändrats bland de företag som nyttjade stödet under 2020. Även om omsättningen har minskat under 2020 är det inte nödvändigtvis en minskning som beror på omständigheter som uppstått till följd av pandemin. Omsättningen kan också under normala konjunkturförhållanden ha stora variationer från år till år i vissa företag. I Coronakommissionens underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* analyseras omsättningsförändringar hos aktiebolag med en omsättning på minst 250 000 kronor och med minst en anställd under föregående år. Det framgår att omkring 25 procent av dessa företag minskade mer än 30 procent²² av sin omsättning under 2020. Åren dessförinnan (2017–2019) var det färre företag, omkring 17 procent, som hade motsvarande omsättningsminskning. Det var även en lägre andel företag än tidigare år som hade en omsättningsökning under 2020, även om större omsättningsökningar, på 30 procent eller mer, ungefär var i linje med tidigare år.

Genom att avgränsa analysen till de företag som nyttjade stödet vid korttidsarbete under 2020 kan kommittén konstatera att bland dessa företag hade 67 procent en minskad omsättning 2020 jämfört med 2019 (se Figur 6.4). Det var 25 procent av företagen som hade en större omsättningsminskning på minst 30 procent. Det motsvarar ungefär utfallet bland samtliga företag i näringslivet under 2020 och är således en betydligt större andel än vanligt (2017–2019). Bland de företag med en omsättningsminskning på mer än 30 procent var det

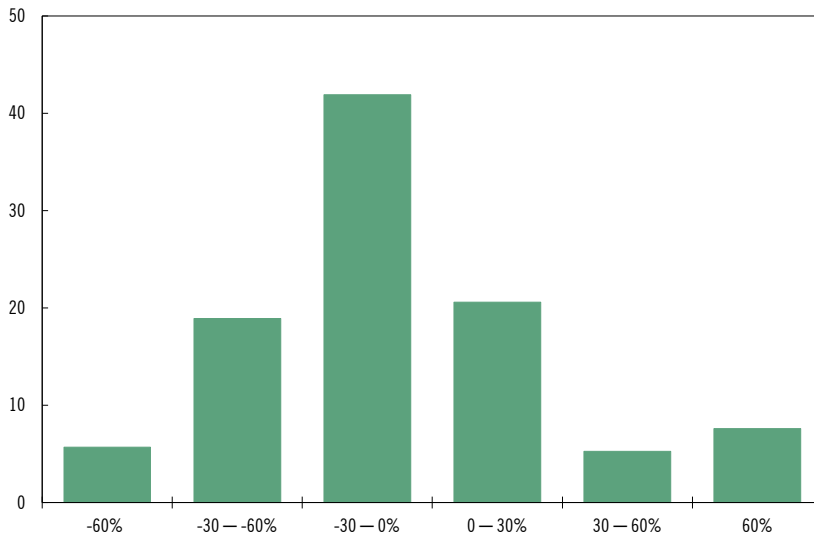
²² En omsättningsminskning på 30 procent sammanfaller med den lägsta gränsen för att få omställningsstöd, då handlar det om förändringar jämfört med motsvarande period föregående år. En omsättningsminskning på minst 30 procent i förhållande till motsvarande period 2019 är även kriteriet som Europeiska kommissionen kommunicerat för att bevilja temporära riktade statsstöd.

omkring 60 procent som även nyttjade omställningsstödet och/eller hade tillfälliga anstånd för skatteinbetalningar. Det är en större andel än bland samtliga företag som nyttjade stödet vid korttidsarbete och beror bl.a. på det krav om minskad omsättning som fanns för att beviljas omställningsstödet. Omställningsstödet var vanligare att kombinera med stödet vid korttidsarbete bland dessa företag.

Närmare 13 procent av företagen som nyttjade stödet vid korttidsarbete hade en ökad omsättning med minst 30 procent mellan 2019 och 2020. Trots att det kan framstå som en hög andel är det en något lägre andel än hur det såg ut bland samtliga företag 2020 samt lägre än vanligt (baserat på hur det såg ut 2017–2019). Bland dessa företag med större omsättningsökningar 2020 var det en lägre andel, omkring 30 procent, som nyttjade omställningsstödet och/eller anstånd. Att det är en lägre andel beror sannolikt på att de inte hade behov av stöden och inte hade den omsättningsminskning som krävdes för att beviljas omställningsstödet. I motsats till företag med stora omsättningsminskningar var det däremot vanligare att i dessa företag kombinera stödet vid korttidsarbete och anstånd med skatteinbetalningar. Det är ett förväntat utfall då fler haft möjlighet att söka anstånd med skatteinbetalningar, medan omställningsstödet har gått till företag som haft minskad omsättning. Omsättningsminskningen var dock villkorad till särskilda månader och inte för helåret 2020, vilket innebär att stödet var möjligt att få för företag med ett positivt utfall för omsättningen totalt sett 2020.

Figur 6.4 Omsättningsförändring bland företag som nyttjat stödet vid korttidsarbete

Andel av de företag som nyttjat stödet



Anm.: Uppgifterna om stödet vid korttidsarbete är preliminära och kan komma att förändras. Omsättningsförändring mellan 2019 och 2020.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (2022-03-31) och egna beräkningar.

Det är vanligare med större variationer av omsättningen bland små företag än bland större företag.²³ Under 2020 minskade omsättningen med minst 30 procent bland en större andel företag i samtliga storleksklasser jämfört med tidigare år.²⁴ Kommittén kan konstatera att det gäller även bland de företag som nyttjade stödet vid korttidsarbete. Det var särskilt bland de större företagen som nyttjade stödet vid korttidsarbete där en högre andel än vanligt (2017–2019) hade en omsättningsminskning på minst 30 procent.

Bland de branscher som nyttjat stödet är hotell och restaurang den som har haft högst andel företag med en minskad omsättning på minst 30 procent (se Figur 6.5). Omkring 38 procent av de företag som nyttjade stödet inom branschen hade en minskad omsättning på minst 30 procent mellan 2019 och 2020. Det är en betydligt större andel än genomsnittet bland samtliga branscher som nyttjade stödet som var på omkring 25 procent. Även inom transport och magasiner-

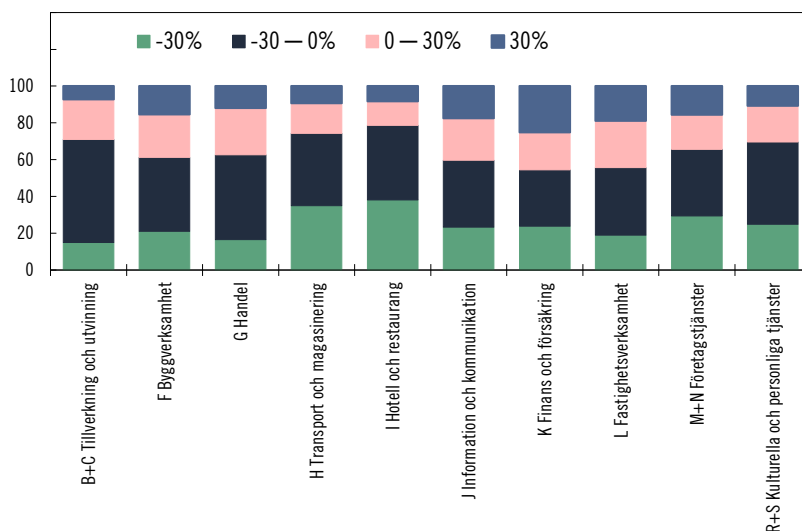
²³ Storlek definieras här som antalet anställda i företagen 2019.

²⁴ Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* (2022).

ing hade en stor andel av företagen, omkring 35 procent, en omsättningsminskning på minst 30 procent. Detta är även branscher som har drabbats tydligt under pandemin. Underlagsrapporten *Företagsstöden under pandemin* visar att relativt sett har mer av företagsstöden²⁵ gått till branscher där andelen företag som drabbats av omsättningsminskningar har ökat och där man alltså kan anta att det har varit pandemin som orsakat omsättningsminskningen. Inom finans- och försäkringsverksamhet, som inte har drabbats på samma sätt under pandemin på en aggregerad nivå, hade 25 procent av företagen en omsättningsökning på minst 30 procent. Det kan jämföras med genomsnittet bland samtliga företag som nyttjade stödet som var på omkring 13 procent.

Figur 6.5 Omsättningsförändring bland företag inom utvalda branscher som nyttjat stödet vid korttidsarbete

Andel av de företag som nyttjat stödet



Anm.: Uppgifterna om stödet vid korttidsarbete är preliminära och kan komma att förändras. Omsättningsförändring mellan 2019 och 2020.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (2022-03-31) och egna beräkningar.

²⁵ Med företagsstöden avses här omställningsstödet, stödet vid korttidsarbete, hyresstödet och den nedsatta arbetsgivaravgiften.

Kommittén kan således konstatera att stödet vid korttidsarbete till största del har nyttjats av företag med stora omsättningsminskningar. Detta talar för att stödet varit träffsäkert genom att stödet utbetalats till de företag där det funnits ett behov av stöd. Det går däremot inte att med säkerhet säga att omsättningsminskningen bland företagen berott på pandemin. Att företag med stora omsättningstapp har tagit del av stödåtgärder är heller ingen garanti för att dessa kommer att överleva på sikt. Företag med stora omsättningsminskningar mellan 2017 och 2018 hade, givet att det överlevde, en lägre produktivitet än genomsnittet år 2019. I regel gällde att ju större omsättningsminskning, desto lägre produktivitet.²⁶ Det är därför viktigt att stödåtgärder har en god träffsäkerhet och riktar sig till företag som har ett behov av stöd, samtidigt som företagen kan förväntas vara produktiva på sikt.

Även om en stor del av stöd vid korttidsarbete har nyttjats av företag med stora omsättningsminskningar har stöd för ungefär 4,5 miljarder kronor utbetalats till företag vars omsättning ökade 2020 relativt föregående år. Under 2020 utgick dessutom ungefär 7 miljarder kronor av stödet till företag i branscher där det varit ungefär lika vanligt som under normala år att företag drabbats av stora omsättningsminskningar.²⁷ Detta behöver dock inte innebära att stödet felaktigt har utgått till dessa företag. En sådan slutsats skulle kräva vetskap om huruvida omsättningen hade ökat utan stödet eller om stödet i stället varit en bidragande faktor till att företaget fått en snabbare återhämtning och således ökat sin omsättning. Utvecklingen varierade under 2020 med stora omsättningsminskningar under pandemins inledning följt av en återhämtning under det andra halvåret, särskilt inom vissa branscher.²⁸ Detta talar för att stödet, trots att det till viss del utgått till företag med ökad omsättning, uppfyllt syftet att underlätta för en snabb återstart för företagen. I avsnitt 6.3 analyserar kommittén företagens möjligheter till återstart inom utvalda branscher.

²⁶ Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* (2022).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

6.2.4 Stödets betydelse för säsongberoende verksamhet

I kommitténs direktiv ingår att utvärdera stödets betydelse för säsongberoende verksamhet. Kommittén kan emellertid konstatera att det saknas möjlighet att utifrån tillgänglig information om nyttjandet av stödet avgöra vilka verksamheter som är säsongberoende. Den data som finns tillgänglig för kommittén utgår från de SNI-koder som finns för näringsgrensindelning. Det finns inga särskilda koder som utmärker säsongberoende verksamhet, vilket försvårar och bidrar till osäkerhet kring kommitténs analys av vilken betydelse stödet har haft för dessa företag. Det är däremot möjligt att resonera utifrån stödets regelverk vilka effekterna kan ha varit. Ett annat angreppssätt är att utgå från att vissa branscher har en säsongberoende verksamhet och därefter analysera möjligheten att nyttja stödet för just dessa branscher.

Regelverkets utformning har påverkat möjligheterna för säsongberoende verksamhet att tillämpa stödet

Stödet vid korttidsarbete har en utformning som på flera sätt innebär att verksamhet som är säsongberoende möter svårigheter att ta del av stödet. En utgångspunkt för att en arbetsgivare ska kunna godkännas för stöd vid korttidsarbete är att arbetsgivaren rimligen inte ska ha kunnat förutse de ekonomiska svårigheterna som uppstått i företaget (5 a § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete). I förarbetena uttalas att detta innebär att i verksamheter som normalt är säsongberoende eller uppvisar andra cykliska variationer inte bör vara berättigade till stöd. Det ska med andra ord inte vara möjligt för arbetsgivare verksam inom t.ex. besöks- eller turistnäringen att erhålla godkännande för stöd vid korttidsarbete under verksamhetens lågsäsong (prop. 2019/20:132 s. 53 och 87). I normalfallet är det alltså inte tänkt att stödet ska utgå till säsongberoende verksamhet, vilket också är ett av skälen till att regelverket inte är anpassat för sådan verksamhet. Den extraordinära situationen som uppstod under pandemin var emellertid inte en vanlig cyklisk variation, utan många säsongberoende verksamheter påverkades av smittläget och de restriktioner som infördes. Kravet på att de ekonomiska svårigheterna inte skulle ha kunnat förutses var därför sannolikt inte i praktiken något egentligt

hinder för säsongsberoende verksamhet att under pandemin få godkännande för stöd vid korttidsarbete.

Det finns däremot andra krav i regelverket som också medför svårigheter för säsongsberoende verksamhet att få stöd vid korttidsarbete. Ett krav för att stöd ska kunna utgå är att arbetstagaren i korttidsarbete ska ha varit anställd hos arbetsgivaren under hela eller någon del av en jämförelsemånad (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Jämförelsemånaden är den kalendermånad som infaller tre månader innan ett beslut om godkännande för stöd har fattats (4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete). Syftet med bestämmelsen är bl.a. att förhindra att stödet utgår för arbetstagare som anställts efter att korttidsarbete har aktualiserats. Eftersom säsongsberoende verksamheter i stor utsträckning anställer inför en kommande säsong innebär det att stödet inte kan utgå om arbetstagarna inte varit anställda tre månader innan beslutet om godkännande. Jämförelsemånaden leder således till tillämpningssvårigheter för verksamheter med hög personalomsättning och säsonganställda, eftersom det inte är säkert att arbetstagarna har varit anställda tillräckligt länge för att kunna omfattas av stödet. Tillämpningssvårigheterna förstärktes under pandemin genom att stödperioderna förlängdes. När den tillfälliga lagen om stöd vid korttidsarbete trädde i kraft förlängdes stödperioderna och stöd kunde sökas från och med stödmånaden december 2020. När stöd söktes enligt den tillfälliga lagen skulle jämförelsemånaden, för de arbetsgivare som hade haft stöd under 2020, vara samma månad som tidigare hade varit jämförelsemånad. Om ett godkännande för stöd getts under våren 2020 fick detta konsekvensen att endast arbetstagare som varit anställda tre månader innan godkännandet, dvs. tidigt under våren 2020, kunde vara aktuella för stöd enligt den tillfälliga lagen. Detta minskade möjligheterna för verksamheter med hög personalomsättning och säsonganställda att tillgodogöra sig stödet.

På motsvarande sätt innebar jämförelsemånaden även problem för arbetsgivare som inte hade haft stöd under 2020, men som sökte stöd enligt den tillfälliga lagen. För dessa arbetsgivare fastställdes jämförelsemånaden till september 2020. Detta innebar att verksamheter som behövde nyanställa personal efter denna tidpunkt inte kunde låta personalen omfattas av stödet. Inför skidsäsongen 2020/21 väcktes problematiken då smittspridningen återigen hade accelererat. Det fanns då ett behov av att nyanställa personal för att kunna öppna och driva verksamheten, men det var samtidigt osäkert om verksamheten skulle

kunna ha öppet som vanligt eller om nya restriktioner skulle införas. Denna problematik uppmärksammades även av riksdagen som den 27 januari 2021 tillkännagav för regeringen att den skyndsamt skulle se över reglerna om korttidsarbete för att underlätta för företag inom hårt drabbade branscher att behålla sina anställda. Riksdagen framhöll särskilt situationen för företag och branscher med säsonsberoende verksamheter (bet. 2020/21:FiU38 punkt 1 s. 5, rskr. 2020/21:163). Regeringens åtgärd var att införa en ny jämförelsemånad, vilket bedömdes ta större hänsyn till arbetsgivare med säsonsberoende verksamheter. Regeringen valde, vid förlängningen av stödperioden, att april 2021 skulle vara jämförelsemånad för de stödmånader som inföll under perioden 1 juli–20 september 2021. På så sätt kunde också personer som anställdts efter att ett företag infört korttidsarbete omfattas av stödet.

Ett ytterligare krav i regelverket som kan ha påverkat möjligheten för säsonsberoende verksamhet att ta del av stödet är att arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Eftersom säsonsberoende verksamheter i stor omfattning sysselsätter tidsbegränsat anställda kan kravet ha medfört en osäkerhet kring i vilken omfattning de anställda kan omfattas av stöd. Eftersom stödet under 2021 fick sökas flera månader i efterhand kan den osäkerheten medfört att arbetsgivare inte tagit den ekonomiska risken att söka stöd utan att veta om ansökan skulle godkännas.

Det är svårt att utifrån tillgänglig statistik att bedöma stödets betydelse för säsonsberoende verksamhet

Många företag har en verksamhet där arbetsmängden av olika skäl varierar under året. De branscher som ofta förknippas med säsonsvariation är främst inom turism och besöksnäring, men även verksamhet inom t.ex. jordbruk har mer aktivitet under vissa delar av året. Som konstaterats ovan saknas möjlighet att utifrån tillgänglig statistik identifiera vilka branscher som har en säsonsberoende verksamhet och som har nyttjat stödet vid korttidsarbete. Kommittén har därför valt att analysera ett antal branscher som kan antas vara säsonsberoende för att bedöma huruvida stöd har utgått till företag inom dessa branscher. Tre branscher har valts utifrån en finfördelad branschgruppsnivå enligt SNI 2007, dvs. definitionen för svensk när-

ingsgrensindelning. De utvalda branscherna är: nöjes- och temaparksverksamhet, drift av skidsportanläggningar och campingplatsverksamhet.²⁹ Företag inom dessa branscher har preliminärt fått ett stödbelopp på drygt 127 miljoner kronor³⁰, eller 0,4 procent av det totala nettobeviljade stödbeloppet, under 2020 och 2021 (se Tabell 6.2). Den bransch av dessa tre som har haft högst nyttjandegrad, sett till det totala stödbeloppet, är inom nöjes- och temaparksverksamhet där bl.a. Gröna Lund och Liseberg ingår. Ett stödbelopp på drygt 81 miljoner kronor utgick under 2020 och 2021 till företag i branschen, vilket motsvarar omkring 0,2 procent av det totala stödbelopp som har betalats ut under samma period. Sett till branschens storlek, utifrån flera parametrar, har stödbeloppets andel varit betydligt större än branschens andel i det totala näringslivet. Inom både drift av skidsportanläggningar och campingverksamhet är nyttjandet av stödet ungefär i proportion till, eller något högre än, branschens storlek.

Tabell 6.2 Utvalda branschers storlek och nyttjande av stöd vid korttidsarbete

Antal och miljoner kronor samt andel av näringslivet inom parentes

	Anställda	Nettoomsättning	Förädlingsvärde	Korttidsarbete
Nöjes- och temaparksverksamhet	2 241 (0,08)	2 787 (0,03)	1 507 (0,05)	81,2 (0,22)
Drift av skidsportsanläggningar	2 213 (0,08)	3 530 (0,04)	1 782 (0,06)	29,1 (0,08)
Campingplatsverksamhet	1 643 (0,06)	2 304 (0,02)	1 064 (0,04)	17,4 (0,05)

Anm.: Anställda, nettoomsättning och förädlingsvärde avser hur det såg ut 2019. Korttidsarbete avser nettobeviljat belopp 2020 och 2021.

Källor: Statistiska centralbyrån (FEK) och Tillväxtverket (2022-03-27).

Kommittén kan utifrån dessa uppgifter endast konstatera att stöd vid korttidsarbete har utgått till företag inom säsongsberoende verksamheter. Det gäller både för branscher med högsäsong under vinter- och sommarhalvåret. Stödbeloppet är jämförelsevis högt utifrån de utvalda branschernas storlek i relation till näringslivet i stort. Så har även varit fallet inom flera andra branscher som nyttjat stödet. Det i sig behöver därför inte vara något avvikande, eftersom ett större behov kan ha funnits i dessa branscher. Uppgifter över hur branscherna

²⁹ Branscher med följande SNI-koder: 9321, 93290 och 55300.

³⁰ Enligt uppgifter från Tillväxtverkets digitala tjänst *Hämta beslut om korttidsstöd – Filtrera företagsuppgifter*, 2022-03-27.

har utvecklats under 2020, med avseende på antalet anställda, nettoomsättning och förädlingsvärde, publicerades först i maj 2022 och har därför inte kunnat beaktats³¹. Detta begränsar möjligheten att följa hur det har gått för företagen under pandemin.

Kommittén kan sammanfattningsvis konstatera att regelverkets utformning sannolikt innebär att säsongberoende verksamhet haft svårigheter att tillämpa stödet vid korttidsarbete för tillfällig personal som anställs i samband med företagets högsäsong. För att närmare bedöma vilken betydelse stödet har haft måste däremot en mer ingående analys göras på mikronivå utifrån ett större urval av säsongberoende företag. En sådan analys har inte kommittén möjlighet att göra inom den tid som getts för delbetänkandet och med den information som finns tillgänglig. Frågan om huruvida stödet är anpassat för, eller bör anpassas till, säsongberoende verksamhet kommer kommittén däremot fortsatt analysera i slutbetänkandet som publiceras i november 2022.

6.3 Stödets betydelse för företagens möjlighet till återstart

6.3.1 Företagens möjlighet till återstart har varierat

I kommitténs direktiv ingår att analysera huruvida stödet för korttidsarbete har underlättat en återstart för företagen efter pandemin. Begreppet återstart kan tolkas på olika sätt och kan också variera beroende på hur ett företag har påverkats av pandemin. Till skillnad från många andra länder skedde aldrig någon större nedstängning av samhället i Sverige. En sådan skulle sannolikt ha inneburit ett tydligare behov av återstart än vad som varit fallet för många företag i Sverige. Vid pandemins inledning gick den ekonomiska aktiviteten snabbt ned, men återhämtningen påbörjades redan under sommaren. Det kvarstod dock en tudelning inom näringslivet, där vissa branscher snabbt återhämtade sig och andra fortsatt hämmades av beteendeförändringar och olika smittskyddsåtgärder som begränsade deras näringsidkande. För vissa företag fanns det inte något egentligt behov av en återstart eftersom de inte påverkades nämnvärt av pandemin (t.ex. inom fastighetsverksamhet samt finans- och försäkringsverksamhet). Andra före-

³¹ Sådana uppgifter tillhandahålls av Statistiska centralbyrån genom statistiken Företagens ekonomi (FEK).

tag påverkades endast i pandemins initiala skede och hade enbart en tillfällig produktionsminskning. För dessa företag rörde det sig närmast om en upptrappning i stället för en reell återstart i ordets rätta bemärkelse (t.ex. inom tillverkningsindustrin). Många företag, särskilt inom vissa tjänstebranscher, drabbades däremot mer tydligt under pandemin och förloppet var mer utdraget (t.ex. inom hotell- och restaurang). I dessa branscher påbörjades återstarten först under inledningen av 2022 då restriktionerna släpptes och det är egentligen för tidigt ännu att utvärdera en återstart. Inom vissa branscher har dessutom återstarten snarare blivit en nystart eller omställning eftersom ändrade konsumtionsmönster och en påskyndad strukturuomvandling ändrat förutsättningarna inom branschen (t.ex. inom detaljhandeln).

Kommittén har valt att analysera frågan om möjligheten till återstart efter pandemin utifrån utvecklingen inom de tre branscher som har nyttjat stödet mest under pandemin. Det är också branscher som har drabbats på olika sätt under pandemin, nämligen tillverkningsindustrin, hotell- och restaurangverksamhet samt handeln.

6.3.2 Stödet har möjliggjort en snabb återstart inom delar av tillverkningsindustrin

Tillverkningsindustrin är en kapitalintensiv bransch som är viktig för svensk export och därför även svensk ekonomi. Den utgör omkring 18 procent av näringslivets totala förädlingsvärde och står för omkring 16 procent av anställningarna i privat sektor. Branschen påverkades främst vid pandemins initiala skede. Nedstängningar och produktionsstopp i många länder innebar störningar i globala leveranskedjor, vilket ledde till komponentbrist som i sin tur innebar omfattande produktionsstopp. Under det andra kvartalet 2020 minskade produktionen i tillverkningsindustrin med omkring 22 procent jämfört med kvartalet innan, för att sedan öka med omkring 29 procent nästkommande kvartal. Nedgången var särskilt stor inom motorfordonsindustrin, som utgör omkring 17 procent av den totala tillverkningsindustrin. Efter det kraftiga fall som skedde under våren 2020 återhämtade sig motorfordonsindustrin och var enligt produktionsvärdesindex³² i slutet av

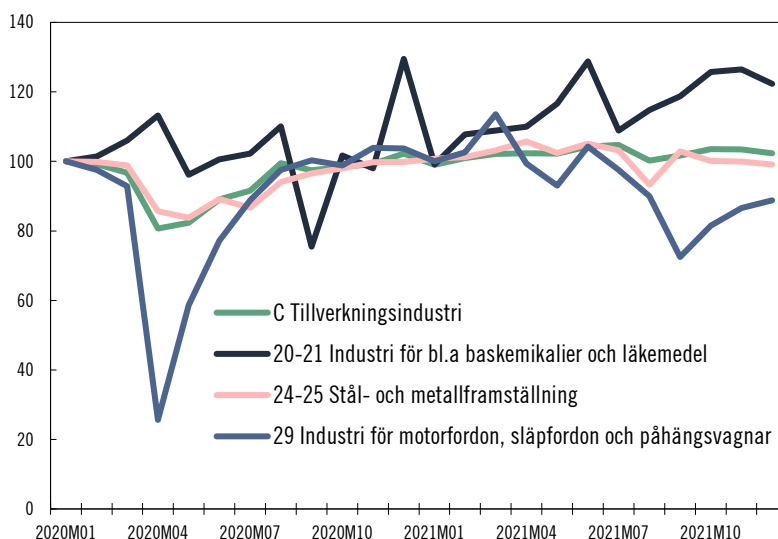
³² Produktionsvärdesindex (PVI) beskriver den månadsvisa utvecklingen av näringslivets produktion av varor och tjänster. Produktionsvärde är ett mått som används i beräkningarna av BNP och kan förenklat beräknas som nettoomsättning från produktion samt handelsmarginal. Handelsmarginal är intäkter från försäljning av handelsvaror minus kostnader för inköp av dessa.

2020 åter på de nivåer som rådde innan pandemin (se Figur 6.6). Därefter uppstod återigen stora störningar till följd av utbudspromblem, såsom den stora bristen på halvledare som tilltog och var särskilt påtaglig under hösten 2021.

Även andra delar av tillverkningsindustrin har påverkats under pandemin, t.ex. stål- och metallframställning som också utgör en betydande andel av den totala tillverkningsindustrin, omkring 14 procent. Produktionsfallet var dock väsentligt mindre än inom motorfordonsindustrin. Det finns även delar av tillverkningsindustrin som inte har påverkats i någon nämnvärd utsträckning under pandemin, t.ex. produktion av bl.a. baskemikalier och läkemedel, som utgör omkring 13 procent av den totala tillverkningsindustrin. Produktionen i den branschen tycks vara mer volatil, vilket innebär att värden för enstaka månader ska tolkas med försiktighet. Sett till utvecklingen över lag tycks branschen däremot ha haft en positiv trend under pandemin. Det hänger sannolikt ihop med att läkemedelsprodukter har varit särskilt efterfrågade under pandemin.

Figur 6.6 Produktionsvärdesindex inom tillverkningsindustrin

Index 2021M01=100, säsongsrensade månadsvärden



Källa: Statistiska centralbyrån (PVI).

Antalet anställda inom tillverkningsindustrin har minskat med omkring 10 000 anställda mellan 2019 och 2020, motsvarande 2,1 procent. Det har dock skett en viss återhämtning sedan dess och antalet anställda steg något 2021 jämfört med 2020.³³

Tillverkningsindustrin är den bransch som har nyttjat stödet vid korttidsarbete mest, både sett till totalt utbetalat belopp och antalet anställda som har omfattats under 2020. Även i relation till antalet anställda inom branschen har nyttjandegraden varit hög. Inom delbranschen motorfordonsindustri var nyttjandet av stödet särskilt stort under våren 2020 och stod då för omkring en tredjedel av det totala användandet i tillverkningsindustrin (se Figur 6.7). Som mest omfattades drygt 50 000 anställda inom motorfordonsindustrin av stödet under en enskild månad. Nyttjandet av stödet sjönk tydligt efter sommaren och från september 2020 och framåt har det nyttjats i mycket låg grad. Det finns ett tydligt samband mellan nyttjandet av stödet och produktionen i branschen. När produktionen åter minskade under hösten 2021 var det däremot inte längre möjligt att nyttja det förstärkta stödet vid korttidsarbete. Karenstiden för det ordinarie stödet vid korttidsarbete, som började att gälla från oktober 2021, innebär också att stöd inte kunde utgå igen, om stöd utgått tidigare under pandemin.³⁴ Det finns exempel på företag som har tecknat särskilda avtal för sina anställda, vilket möjliggjort att dessa kunnat vara kompensationslediga eller tillfälligt arbeta med underhåll vid tillfällen då komponentbristen bidrog till produktionsstopp.³⁵

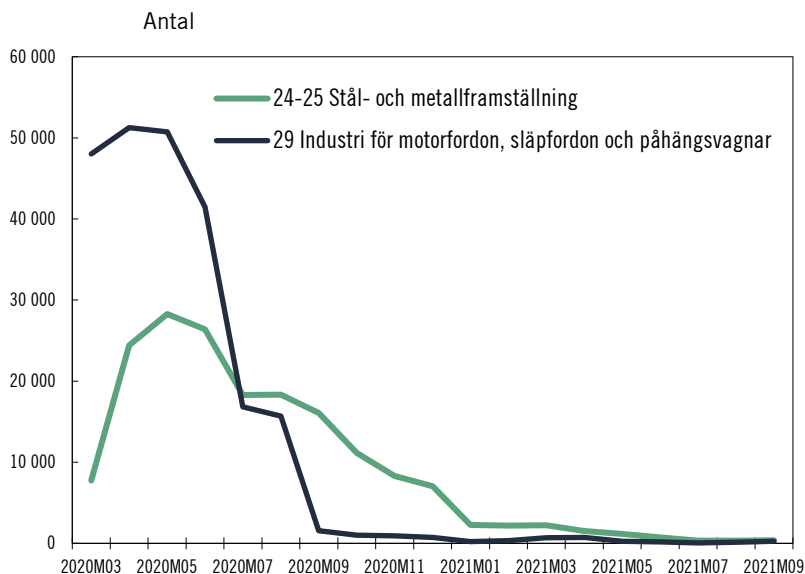
Även inom stål- och metallframställning var nyttjandet av stödet stort under inledningen av pandemin. Nyttjandet av stödet minskade successivt under 2020 för att uppgå till jämförelsevis låga nivåer under inledningen av 2021, vilket också följer produktionen inom branschen relativt väl.

³³ Avser ett årsgenomsnitt för 2019 enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS).

³⁴ Karenstiden slopades igen tillfälligt från december 2021, se avsnitt 4.5.

³⁵ Göteborgs-Postens artikel *Produktionsstoppet förlängs på Volvo Cars* (2021).

Figur 6.7 Anställda som omfattas av stöd vid korttidsarbete i utvalda branscher inom tillverkningsindustrin



Anm.: Avser anställda som omfattats av stöd vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (2022-03-29).

Kommittén bedömer sammanfattningsvis att stödet vid korttidsarbete har varit viktigt för delar av tillverkningsindustrin under pandemin. Stödet bedöms ha haft störst betydelse under våren 2020 då produktionen påverkades som mest och stödet också nyttjades i störst omfattning. Tillverkningsindustrin har även mottagit andra företagsstöd. Stödet vid korttidsarbete har däremot verkat för att anställdas koppling till verksamheten bibehållits. För tillverkningsindustrin, som i stor utsträckning verkar på en internationell marknad, har stödet därför underlättat en snabb återstart när efterfrågan ökat och produktionen inte har hämmats av utbudsproblematik i samma utsträckning. Detta har varit viktigt för att bibehålla konkurrenskraften, särskilt då flertalet andra länder också har ett system för korttidsarbete. Samtidigt går det inte att utesluta att viss personal hade behållits även utan stödet vid korttidsarbete (s.k. dödviktseffekter). Att branschen var drabbad särskilt under några månader vid pandemins första fas talar för detta. Det rådde dock stor osäkerhet vid krisens inledning kring hur länge den skulle bestå, vilket skulle kunnat innebära att

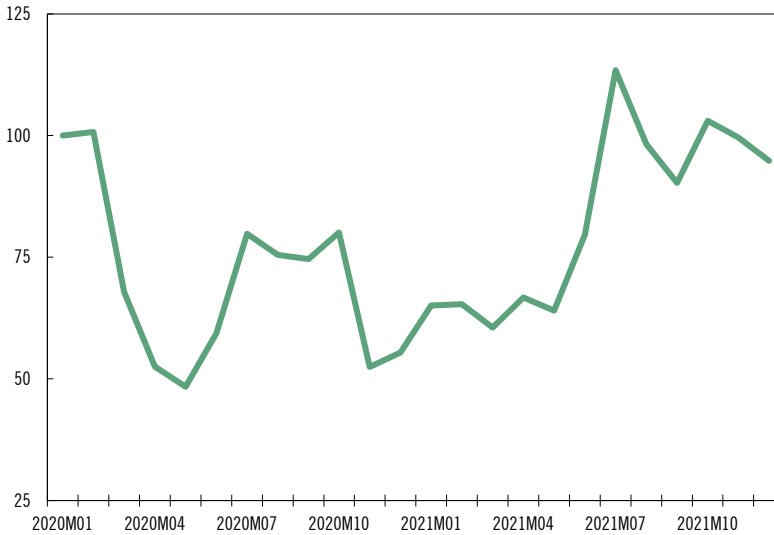
anställda ändå hade blivit uppsagda till följd av osäkerheten. Det är därför svårt att bedöma storleken på eventuella dödviktseffekter. Kommittén utvecklar frågan om dödviktseffekter mer under avsnitt 8.4.4.

6.3.3 Hotell- och restaurangverksamhet har delvis anpassat sig till en efterfrågan som har varierat

Hotell och restaurang kännetecknas som en personalintensiv bransch med flera yrken som är vanliga ingångsjobb på arbetsmarknaden. Ungefär 5 procent av anställda i privat sektor arbetar inom hotell och restaurang och branschen står för omkring 2 procent av produktionen. Under pandemin har branschen drabbats hårt av beteendeförändringar och smittskyddsåtgärder som införts i syfte att minska smittspridningen. Vissa åtgärder som har införts har varit särskilt riktade till branschen, exempelvis restriktioner avseende öppettider samt maxantal för sällskap vid samma bord. Produktionen i branschen är vanligtvis volatil. Det är dock tydligt att branschen påverkades kraftigt vid pandemins första fas, men återhämtade delvis tappet under sommaren 2020 (se Figur 6.8). När smittspridningen åter tilltog under pandemins andra fas i slutet av 2020 sjönk produktionen återigen. Under sommaren 2021, då smittspridningen minskade och restriktioner fasades ut påbörjades ännu en gång en återhämtning. Återhämtningen hann dock inte bli långvarig eftersom det, under pandemins fjärde fas vid slutet av 2021, på nytt infördes restriktioner som påverkade branschen. Det medförde att produktionen vid inledningen av 2022 fortfarande var på en lägre nivå än vad den var innan pandemin.

Figur 6.8 Produktionsvärdesindex inom hotell och restaurang

Index 2020M01=100, säsongrensade månadsvärden



Källa: Statistiska centralbyrån (PVI).

Det saknas uppgifter över hur produktionen ser ut för hotell- respektive restaurangverksamhet separat.³⁶ Båda verksamheterna har dock drabbats tydligt under pandemin. Förutom restriktioner riktade till branschen har ett påtagligt minskat resande också minskat efterfrågan på hotellverksamhet. Ett minskat resande och färre hotellnätter har i sin tur bidragit till en minskad efterfrågan på restaurangtjänster. Detta är förändringar som sannolikt kan bli mer bestående. Utvecklandet av digitala lösningar kan t.ex. innebära att tjänsteresor fortsatt kan förväntas vara på en lägre nivå än innan pandemin, eftersom det finns klimat- och kostnadsskäl kopplat till detta.

Vad gäller sysselsättningen inom branscherna var under 2019 omkring 25 procent sysselsatta inom hotellverksamhet och övriga 75 procent inom restaurangverksamhet.³⁷ Sett till antalet anställda inom hotell och restaurang så minskade antalet tydligt under 2020, med nästan 17 procent.³⁸ Det är också den bransch i näringslivet med högst andel anställda med en tidsbegränsad anställning. Vid pandemins in-

³⁶ Sådana uppgifter tillhandahålls av Statistiska centralbyrån genom statistiken Nationalräkenskaper (NR).

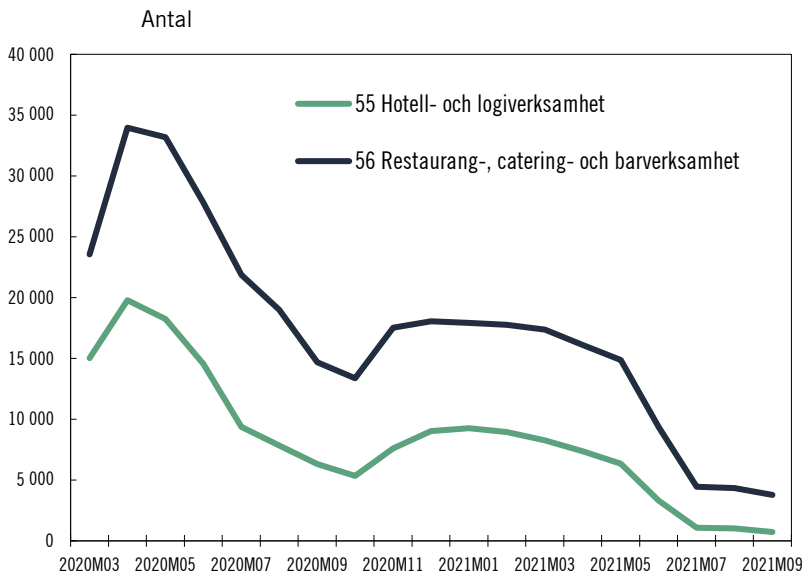
³⁷ Enligt uppgifter från den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).

³⁸ Enligt uppgifter från kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS).

ledning skedde över lag en påtaglig minskning av antalet tidsbegränsat anställda, vilket hotell och restaurang bidrog till.³⁹ Under loppet av 2021 har sysselsättningen återigen stigit. Den var dock fortfarande kvar på en tydligt lägre nivå än vad den var innan pandemin.

Hotell och restaurang har haft ett högt nyttjande av stödet vid korttidsarbete, i synnerhet i relation till antalet anställda i branschen. Omkring 35 procent av anställda i branschen omfattades av stödet någon gång under 2020. Stödet nyttjades som mest under pandemins inledning och minskade sedan successivt fram till hösten 2020 (se Figur 6.9). Då smittspridningen tilltog under pandemins andra fas i slutet av 2020 och ytterligare stödåtgärder infördes steg även nyttjandet av stödet för verksamheter inom både hotell och restaurang. Under våren 2021 minskade nyttjandet av stödet i takt med att smittspridningen sjönk och olika restriktioner fasades ut.

Figur 6.9 Anställda som omfattas av stödet vid korttidsarbete inom hotell och restaurang



Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (2022-03-29).

³⁹ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Kommittén kan konstatera att nyttjandet av stödet inom hotell- och restaurangbranschen har samvarierat med utvecklingen av smittspridningen relativt väl. Branschen har drabbats av stora efterfrågebortfall under såväl 2020 som 2021 och har i samband med det ökat nyttjandet av stödet. Kommittén bedömer att möjligheten att behålla personal och justera arbetade timmar efter efterfrågan har varit viktigt för många företags överlevnad och har underlättat för företag att snabbt möta förändringar i efterfrågan. Samtidigt har sysselsättningen minskat tydligt och branschen hade en stor efterfrågan på arbetskraft i slutet av 2021, vilket återspeglas av att både anställningsplanerna och nyanmälda lediga platser var på en hög nivå.⁴⁰ Detta beror sannolikt till viss del på att många anställda som blivit uppsagda under pandemin lämnat branschen.⁴¹ Att antalet tidsbegränsat anställda minskat kan bero på flera orsaker. Uppsägning är en snabb åtgärd för företag att minska kostnader i och med att dessa anställda ofta har ett svagare anställningsskydd än tillsvidareanställda.

Syftet med stödet vid korttidsarbete är att verka för att företagen kan bibehålla sina anställda för att möjliggöra en återstart när ekonomin senare vänder. Hotell- och restaurangbranschen har haft en hög nyttjandegrad av stödet. Trots detta kan kommittén konstatera att för branschen är möjligheterna till återstart i hög grad kopplad till företagens förutsättningar att nyanställa personal. Vidare kan kommittén konstatera att givet de restriktioner som påverkat branschen fram till inledningen av 2022 är det ännu för tidigt att fullt ut utvärdera möjligheten till återstart inom hotell- och restaurangverksamhet.

6.3.4 Stora förändringar inom handeln försvårar analysen av möjlighet till återstart

Handeln⁴² är också en personalintensiv bransch och utgör omkring 18 procent av anställda och 12 procent av produktionen inom näringslivet. På en aggregerad nivå steg antalet anställda inom handeln något under både 2020 och 2021. Det var dock huvudsakligen i delbranschen parti- och provisionshandel. I de övriga delbranscherna

⁴⁰ Enligt Konjunkturinstitutets månatliga konjunkturbarometer och Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik.

⁴¹ Arbetsförmedlingens rapport *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2021 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2023*.

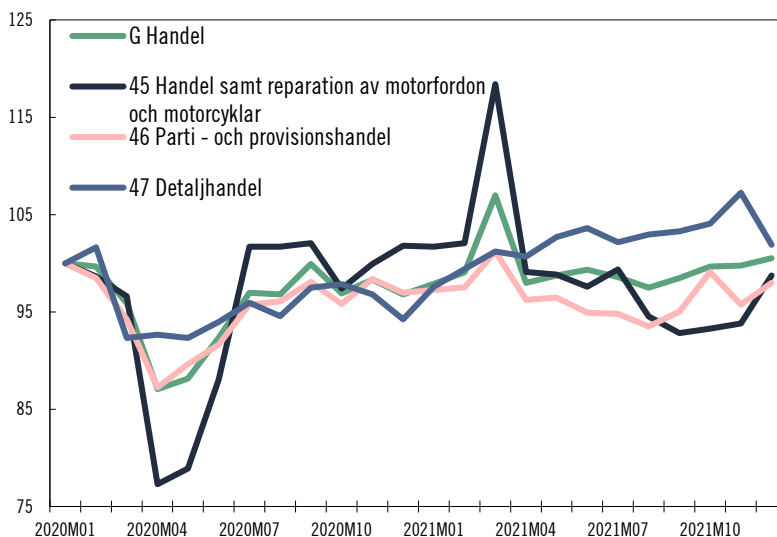
⁴² Branschen handeln har en bred definition och består av verksamhet inom handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar, parti- och provisionshandel samt detaljhandel.

(detaljhandeln och handel med, samt reparation av, motorfordon och motorcyklar) skedde en mindre nedgång i antalet anställda 2020. Under 2021 var nivåerna högre än under 2019.

Produktionen inom handeln sjönk totalt sett med omkring 8 procent under det andra kvartalet 2020. Kvartalet efter skedde en tydlig återhämtning och produktionen var åter på nivån som rådde innan pandemin, och som i princip har kvarstått sedan dess. Handeln består av flera delbranscher som har drabbats på olika sätt. Vissa delbranscher har inte drabbats nämnvärt under pandemin medan andra har varit betydligt mer utsatta. Handel med, och reparation av, motorfordon och motorcyklar var den delbransch med störst nedgång i produktionen under pandemins första fas. Därefter skedde en snabb uppgång och nivån var återhämtad till sommaren 2020 (se Figur 6.10). Utvecklingen inom delbranschen tycks vara relativt volatil. Även inom parti- och provisionshandel skedde en nedgång vid pandemins inledning, om än inte lika stor. Nivån var återhämtad till sommaren 2020 och har därefter varit mer eller mindre stabil på den förpandemiska nivån. Detaljhandeln hade en nedgång vid pandemins inledning, men har därefter haft en uppåtgående trend.

Figur 6.10 Produktionsvärdesindex inom handeln

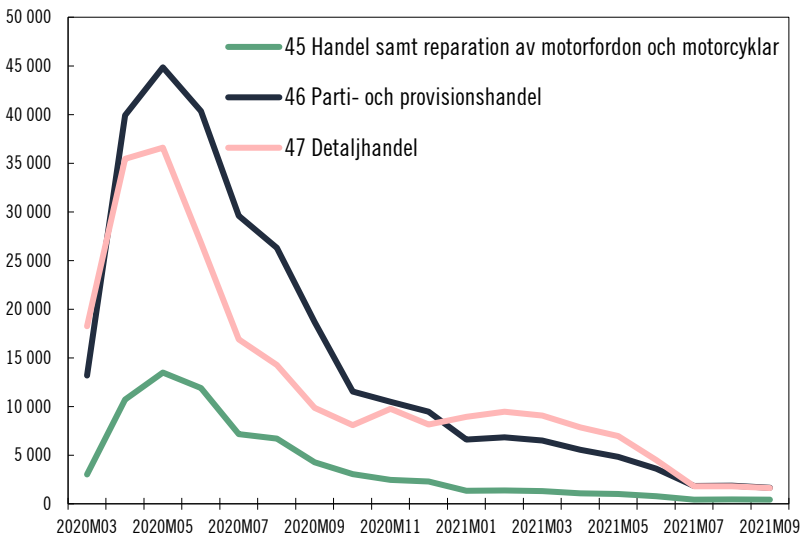
Index 2020M01=100, säsongsrensade månadsvärden



Källa: Statistiska centralbyrån (PVI).

Samtidigt som produktionen har varit relativt stabil på förpandemiska nivåer efter den snabba nedgången som skedde vid pandemins inledning har nyttjandet av stödet vid korttidsarbete varit jämförelsevis högt även perioden därefter (se Figur 6.11). Nyttjandet inom handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar och parti- och provisionshandel har sjunkit successivt under loppet av pandemin. Inom detaljhandeln ökade nyttjandet av stödet något under pandemins andra fas vid slutet av 2020 då smittspridningen tilltog och ytterligare smittskyddsåtgärder infördes. Vissa restriktioner drabbade särskilt handeln, såsom maxantalet personer som fick vistas i samma lokal. Även frivilliga beteendeförändringar har sannolikt drabbat handeln genom att många valt att inte besöka gallerior där många människor vanligt vistas.

Figur 6.11 Anställda som omfattas av stöd vid korttidsarbete inom handeln
Antal



Anm.: Avser anställda som omfattats av stöd vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

Källa: Tillväxtverket (2022-03-29).

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att handeln drabbats på olika sätt under pandemin. Vad gäller delbranscherna handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar samt parti- och provisionshandel har båda delbranscherna haft en produktion som mins-

kade snabbt vid pandemins inledning, men som var tillbaka på förpandemisk nivå redan till sommaren 2020. Detta har följt hur dessa branscher nyttjat stödet vid korttidsarbete, vilket talar för att stödet har haft en betydelse för deras möjlighet till återstart. Andra delar av handeln, framför allt detaljhandeln, har däremot påverkats tydligt av att strukturomvandlingen skyndats på under pandemin. Den jämför-elsevis positiva bilden sett till både produktion och sysselsättningen på en aggregerad nivå kan dölja de förändringar som har skett inom olika delbranscher och företag. Det har skett en stor förändring av konsumtionsmönster under pandemin, eftersom vissa produkter inte har varit möjliga att konsumera, medan andra produkter har blivit mer efterfrågade, t.ex. varor för renovering och inredning av hemmet. Antalet konkurser inom handeln steg under pandemins inledning samtidigt som antalet nystartade företag inom branschen har varit högt, särskilt inom e-handeln. Frågan om stödet vid korttidsarbete förbättrat möjligheterna till en återstart blir därför kopplad till hur förändringar skett inom branschen och hur varaktiga dessa förändringar är. Kommitténs uppfattning, som även delas med andra bedömare⁴³, är att den strukturomvandling som pågått redan innan pandemin, såsom ökad e-handel på bekostnad av butikshandel, i stor utsträckning kommer att bestå. Branschen kan därför i stor utsträckning snarare antas stå inför en nystart än en faktisk återstart.

6.3.5 Stödet har underlättat en snabb återstart för vissa branscher

Kommittén har analyserat möjligheten till återstart för tre utvalda branscher, som har haft den högsta nyttjandegraden av stödet och som delvis drabbats på olika sätt under pandemin. Möjligheten till återstart har däremot varierat även inom andra branscher och vissa branscher har inte heller varit i behov av en återstart, eftersom de inte har påverkats negativt eller nämnvärt under pandemin. Inom kulturbranschen, som också har drabbats tydligt och haft ett högt nyttjande av stödet vid korttidsarbete i relation till branschens storlek, har en utredning granskat möjligheten till återstart inom branschen.⁴⁴ Under

⁴³ Se t.ex. Svensk Handels rapport *Läget i handeln 2021* och Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

⁴⁴ Utredningen återstart för kulturen som lämnat betänkandet *Från kris till kraft – återstart för kulturen* (SOU 2021:77).

2022 infördes även ett sakråd för kris- och återstartsfrågor med aktörer inom såväl kultur- och idrottssektorn som det civila samhället och besöksnäringen, med fokus på förutsättningar i nuläget och ur ett mer långsiktigt perspektiv.⁴⁵ Att frågor kring återstart särskilt utreds för vissa branscher indikerar att stödet vid korttidsarbete inte har varit tillräckligt för att underlätta en återstart inom dessa branscher, som i hög utsträckning utgörs av publikberoende verksamheter. Inom kultur- och evenemangbranschen är det även vanligt med sysselsatta utan fasta anställningsförhållanden, t.ex. frilansare, vilka inte omfattas av stödet vid korttidsarbete. Inom transport och magasinering, som tydligt påverkats av ett minskat resande, pågår återhämtningen ännu. Efterfrågan på flygresor har ökat under inledningen av 2022, samtidigt som flygbranschen är långt ifrån tillbaka på den produktionsnivå som rådde innan pandemin.⁴⁶ Osäkerheten kring utvecklingen framöver är fortfarande stor till följd av ändrade resvanor, vilket till viss del kan antas vara permanent, i synnerhet i ljuset av pågående klimatomställning. Många bolag har haft stora ekonomiska förluster under pandemin och har anpassat sin verksamhet till följd av detta.⁴⁷ Branschen kan därför snarare anses stå inför en nystart än en faktisk återstart.

Det finns även ytterligare faktorer att beakta vid en analys kring huruvida stödet vid korttidsarbete har möjliggjort en återstart. Det förstärkta stödet har inte varit möjligt att nyttja efter september 2021 och karenstiden innebär att stödet under hösten 2021 inte varit tillgängligt för de som nyttjat stödet tidigare under pandemin.⁴⁸ Pandemins fjärde fas inleddes däremot i slutet av 2021 och följdes av omfattande smittskyddsåtgärder som särskilt påverkade vissa branscher även under inledningen av 2022. Det saknas fortfarande utfallsdata för att analysera utvecklingen vid slutskedet av pandemins fjärde fas. Eftersom smittskyddsåtgärder avvecklats i närtid kan kommittén konstatera att det för många branscher, som påverkats under en längre tid av pandemin, är för tidigt att analysera stödets möjliggörande till återstart.

⁴⁵ Artikel från Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet *Regeringen bjöd in till kris- och återstartsråd (2022)*.

⁴⁶ Enligt kortdata från SwedbankPay över flygresor och resebyråer respektive produktionsvärdesindex.

⁴⁷ Transportstyrelsen rapport *Trafikprognos för svensk luftfart 2021–2027 (2021)*.

⁴⁸ Från slutet av december 2021 var det möjligt att nyttja det permanenta stödet för korttidsarbete då karenstiden tillfälligt togs bort. Ansökan om stöd öppnade hos Skatteverket den 1 april 2022, och fram till den 30 april hade 403 ärenden om ansökningar inkommit till myndigheten.

6.4 Stödets betydelse för konkursutvecklingen

6.4.1 Flera faktorer kan förklara det jämförelsevis låga antalet konkurser

I direktivet till kommittén framgår att kommittén ska utvärdera stödets betydelse för konkurser under pandemin. Som framgår av avsnitt 3.6 har antalet konkurser och konkursutsattheten varit på en jämförelsevis låg nivå⁴⁹ under pandemin. Att antalet konkurser inte har stigit i en nämnvärd utsträckning under den ekonomiska nedgången är en utveckling som skiljer sig från tidigare ekonomiska kriser. Det låga antalet konkurser är även något som syns i ett internationellt perspektiv, vilket bekräftas av OECD:s konkursindex. I nästan alla länder inom OECD minskade antalet konkurser 2020 jämfört med året innan.⁵⁰ I Sverige var antalet konkurser på en förhöjd nivå inom vissa branscher vid pandemins inledning. På en aggregerad nivå har de dock inte påverkats nämnvärt under vare sig 2020 eller 2021.

Det finns flera samverkande faktorer som förklarar konkursutvecklingen under pandemin. Först och främst är det viktigt att beakta att den snabba ekonomiska nedgången som skedde under våren 2020 hade sin grund i de beteendeförändringar och smittskyddsåtgärder som infördes för att minska spridningen av sjukdomen covid-19. Lågkonjunkturen, med sin grund i en hälsokris, var således inte föranledd av strukturella obalanser i ekonomin som vid tidigare kriser. Det innebär att tidigare erfarenheter om att konkurser förväntas stiga under en ekonomisk nedgång inte direkt kan appliceras på denna kris. Beteendeförändringar, nedstängningar och restriktioner för att begränsa smittspridningen i Sverige och internationellt innebär bl.a. en lägre efterfrågan kombinerad med en utbudsproblematik på grund av olika störningar i globala leveranskedjor. Den minskade efterfrågan, framför allt på vissa tjänster, var i stor utsträckning ofrivillig och många konsumenter tvingades ställa om sin konsumtion. Många hushåll ökade också sitt sparande. Parallellt med detta anpassade många företag sin verksamhet efter de förändrade förutsättningarna. Även utvecklingen på börsen och prisutvecklingen på bostadsmarknaden bekräftar att den ekonomiska krisen i spåren av pandemin på många sätt skiljer sig

⁴⁹ Notera att företag som har valt att lägga ned eller har överlåtit sin verksamhet inte ingår i måttet för konkurser och ingår inte i analysen inom ramen för detta delbetänkande. Det kan dock vara en viktig del för att få en helhet i förståelsen kring utvecklingen under pandemin.

⁵⁰ OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*.

från tidigare kriser. Börsen föll i pandemins inledning. Detta var dock en tillfällig nedgång och börsen var åter på en förpandemisk nivå under hösten 2020. Därefter hade börsen en förhållandevis stark utveckling under 2021. Bostadsmarknaden påverkades också initialt med en tillfällig prisnedgång, men därefter har priserna ökat tydligt. Den kris som uppstått från pandemin är således en annan typ av kris än vid t.ex. finanskrisen 2008–2009. Det i sin tur kan ha inneburit att förväntade och vanliga ekonomiska samband inte har inträffat, såsom sambandet mellan fallande BNP och ett ökat antal konkurser vid en lågkonjunktur.

Något som också har haft betydelse för konkursernas utveckling är att den svenska ekonomin i flera år innan pandemin varit i högkonjunktur och att utgångsläget för de offentliga finanserna var goda. Även om den svenska ekonomin gick in i en avmattningsfas strax innan pandemin fanns det förutsättningar för att införa omfattande stödåtgärder för att mildra effekten på jobb och företag. Historiskt sett har Sverige varit restriktiva med stöd direkt till företag eftersom sådana riskerar att begränsa en nödvändig strukturomvandling.⁵¹ Att företag försätts i konkurs behöver inte innebära ett problem utan är snarare en del av marknadsmekanismer där ineffektiva företags slås ut. Som konstaterats ovan hade krisen, som uppstod i samband med pandemin, däremot inte sin härkomst från strukturella problem utan var en kris som riskerade att förstöra företagsspecifika resurser i form av etablerade företag.⁵² När ett stort antal företag försätts i konkurs påverkas ekonomin överlag och det kan uppstå problem för stora delar av samhället.⁵³ Detta motiverade att företagsstöd gavs i syfte att undvika onödiga konkurser och ge ett gott utgångsläge för den ekonomiska återhämtningen.⁵⁴ Det fanns också goda skäl att anta att krisen var temporär. Stödåtgärderna som riktade sig till jobb och företag har preliminärt uppgått till omkring 165 miljarder kronor⁵⁵ och har haft en återhållande effekt på antalet konkurser under pandemin

⁵¹ Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* (2022).

⁵² Betänkandet *Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi* (SOU 2022:10).

⁵³ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

⁵⁴ Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* (2022).

⁵⁵ Prop. 2021/22:100 *2022 års ekonomiska vårproposition*. Här avses enbart budgetära effekter. Likviditets- och garantiåtgärder såsom t.ex. statens företagsakut ingår ej. Denna siffra är svår att direkt relatera till hur det såg ut under finanskrisen. En skillnad mellan åtgärderna i de olika kriserna är att det under finanskrisen främst infördes lån och garantier samt kapitaltillskott till statliga bolag (se prop. 2008/09:97 och prop. 2008/09:100). Åtgärderna på budgetens utgifts- och inkomstsida var därmed mindre omfattande under finanskrisen än under pandemin.

genom att likviditeten förbättrats bland företagen.⁵⁶ Det återspeglas även i att antalet betalningskrav och ärenden hos Kronofogdemyndigheten för indrivning hos företag var lägre än normalt under såväl 2020 som 2021. Det förklaras även av att inga skatteskulder överlämnades för indrivning av Skatteverket i april 2020 och februari 2021.⁵⁷

En ytterligare bidragande orsak till det låga antalet konkurser är att Skatteverket, som vanligtvis står för omkring 40 procent av samtliga konkursansökningar, under våren 2020 fick ställa om sin verksamhet. Detta innebar att Skatteverket fick prioritera att handlägga de stödåtgärder som infördes med anledning av pandemin framför annan verksamhet. Skatteverkets omprioritering bidrog till att deras ansökningar om konkurser minskade tillfälligt. Från september samma år var antalet bedömningar och konkursansökningar åter tillbaka på en normal nivå.⁵⁸ Under 2021 fick Skatteverket däremot återigen prioritera om i sin verksamhet, till förmån för att handlägga stödåtgärder, vilket på nytt bidrog till färre ansökningar om konkurser.⁵⁹ Det tycks ännu inte ha inneburit någon ”ketchupeffekt” där antalet ansökningar av företagskonkurser från Skatteverket har stigit.

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att det finns flera samverkande faktorer till att antalet konkurser har varit på en låg nivå under pandemin. För det första har lågkonjunkturen i spåren av pandemin varit en annorlunda kris, med sitt ursprung i en global hälsokris. Den har inneburit både efterfrågestörningar och utbudsbegränsningar till följd av olika smittskyddsåtgärder och har således påverkat ekonomin på ett annat sätt än under tidigare lågkonjunkturer. Detta i sig kan ha påverkat att konkurserna varit lägre än förväntat utifrån erfarenheterna från tidigare kriser. Vidare har stödåtgärderna under pandemin varit flera och omfattande, vilket förbättrat likviditeten hos företagen. Slutligen har Skatteverket varit tvunget att prioritera om sin verksamhet, vilket lett till att myndigheten har ansökt om ett färre antal konkurser än vanligt. Dessa samverkande faktorer försvårar möjligheten att isolera betydelsen av stödet vid korttidsarbete för konkursutvecklingen under pandemin. Att stödåtgärderna varit flera, införts vid ungefär samma tidsperiod och att många företag nyttjat flera av

⁵⁶ Tillväxtanalys PM 2021:11 *Självskattade effekter av företagsstödens betydelse under pandemins första år – Hösten 2021* och Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin* (2022).

⁵⁷ Skatteverkets årsredovisning 2020 och 2021.

⁵⁸ Skatteverkets årsredovisning 2020.

⁵⁹ Skatteverkets årsredovisning 2021. Kommittén återkommer i avsnitt 6.4.3 om vilken påverkan företags möjlighet att ansöka om anstånd med skattebetalningar kan ha för framtiden vad gäller antalet konkurser.

stöden samtidigt försvårar ytterligare möjligheten att isolera effekten av stödet vid korttidsarbete som en enskild faktor till att antalet konkurser minskat. Kommittén har emellertid funnit att det finns omständigheter som talar för att stödet vid korttidsarbete bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser under pandemin. Detta utvecklas vidare i nästa avsnitt.

6.4.2 Stödet har bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser

Syftet med de olika stödåtgärderna som har införts under pandemin har varit att rädda jobb och företag, bl.a. genom att undvika att i grunden livskraftiga företag försätts i konkurs till följd av tillfälliga faktorer utom företagets kontroll.⁶⁰ Då flera stödåtgärder har införts under pandemin och har nyttjats till en hög grad är det, som kommittén framhållit ovan, svårt att isolera vilken effekt som just stödet för korttidsarbete har haft på antalet konkurser. Det är dock troligt att stödet har bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser under pandemin och därmed bevarat produktiva matchningar på arbetsmarknaden.⁶¹ Inte minst utifrån den höga nyttjandegraden som stödet har haft då det preliminära nettobeviljade beloppet har uppgått till omkring 40 miljarder kronor under 2020 och 2021.⁶²

En uppföljning som kommittén har gjort bland de företag som nyttjade stödet vid korttidsarbete visar att konkursutsattheten var ungefär densamma som i näringslivet i stort under både 2020 och 2021. De företag som nyttjade stödet undvek således konkurs i liknande grad som de företag som inte nyttjade stödet. Omkring 1,5 procent av de företag som nyttjat stödet försattes i konkurs 2020 eller 2021. Det var dock så att merparten av de företag som försattes i konkurs, omkring 75 procent, även hade nyttjat omställningsstödet och/eller tillfälligt anstånd med skattebetalningar. Det rör sig sammantaget om närmare 850 företag som försattes i konkurs 2020 eller 2021 och som nyttjade stödet vid korttidsarbete samt omställningsstödet och/eller tillfälligt anstånd.⁶³ Dessa företag är dock jämförelsevis få i relation

⁶⁰ Se bl.a. prop. 2020/21:121, prop. 2019/20:132 och prop. 2019/20:181.

⁶¹ Konjunkturinstitutets rapport *Uppdatering av konjunkturbilden – April 2020*.

⁶² Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverkets statistikverktyg *Statistik – korttidsarbete 2020 och 2021*, 2022-03-30.

⁶³ Notera dock att Kommittén saknar uppgifter om det totala stödbelopp som dessa företag har omfattats av.

till samtliga företag som nyttjade stödet under 2020 och 2021. Att företagen har gått i konkurs, trots att de nyttjat flera företagsstöd, innebär sannolikt att många av dessa företag var lågproduktiva och hade försatts i konkurs även om pandemin inte hade inträffat. Det kan också vara en indikation på att dessa företag drabbades allvarligt under pandemin och att tillgängliga stöd inte var tillräckliga. Företag inom hotell- och restaurangverksamhet som nyttjade stödet hade en något lägre konkursgrad både 2020 och 2021 än övriga företag inom branschen. Det var, liksom i näringslivet i stort, vanligare att försättas i konkurs bland de företag som även hade nyttjat omställningsstödet och/eller tillfälliga anstånd.

Nyttjandet av stödet vid korttidsarbete har varit särskilt högt inom tillverkningsindustrin, i synnerhet under pandemins första fas. Tillverkningsindustrin har dock inte påverkats i samma utsträckning under pandemin som de gjorde under finanskrisen då produktionen föll under flera kvartal. Inom tillverkningsindustrin har antalet konkurser, till skillnad från under finanskrisen, varit på en låg nivå både 2020 och 2021. Det indikerar att stödet har förhindrat att företag har försatts i konkurs. Parterna inom industrin menar att stödet har varit den stödåtgärd som har haft störst betydelse för branschen.⁶⁴

Även om stödet vid korttidsarbete bedöms ha bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser under pandemin har det inte varit möjligt att rädda alla företag. Det är heller inte ett förväntat utfall av stödåtgärderna. Både inom hotell och restaurang och bland resebyråer och researrangörer har nyttjandet av stödet varit på en relativt hög nivå sett till antalet anställda inom branscherna. Det är också branscher där företag även har nyttjat andra stöd, t.ex. anstånd med skattebetalning och omställningsstödet. Trots detta var antalet konkurser på en förhöjd nivå under 2020. Huruvida detta är ett tecken på att stöden inte har varit tillräckligt effektiva är dock svårt att bedöma. Bägge dessa branscher har vanligtvis en högre konkursutsatthet än många andra branscher och den steg ytterligare under 2020. Det finns stöd för att det, åtminstone till viss del, rör sig om lågproduktiva företag som hade likviditetsproblem redan före pandemin.⁶⁵ Konkurserna skedde dessutom i viss utsträckning redan innan stödet vid korttidsarbete, och andra stödåtgärder, hade införts. Att regeringens stödåtgärder skulle hålla tillbaka en ökning av arbetslösheten och minska antalet kon-

⁶⁴ Industrins ekonomiska råds rapport *Industrin och pandemin* (2020).

⁶⁵ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – Juni 2021*.

kurser var en bedömning som Konjunkturinstitutet framhöll tidigt under pandemin. Myndigheten förde dock också fram att det fanns en risk att den sociala distanseringen kunde bidra till stora efterfrågebortfall inom vissa branscher och att det i sin tur skulle bidra till att konkurserna ökar bland företag som redan var ekonomiskt pressade innan pandemin inom t.ex. hotell och restaurang, researrangörer och detaljhandel.⁶⁶

En ytterligare indikation på att stödet vid korttidsarbete bidragit till färre konkurser är att bland företag med anställda har antalet konkurser varit på en låg nivå under 2021. I kontrast har konkurserna i stället varit särskilt höga bland företag utan anställda. Detta skiljer sig mot hur det var under finanskrisen, då det även skedde en ökning av antalet konkurser bland företag med anställda. Möjligheten att nyttja stödet vid korttidsarbete fanns inte under finanskrisen, vilket kan tala för att stödet under pandemin har bidragit till färre konkurser bland dessa företagare. Att företag utan anställda klarat sig sämre genom pandemin beror bl.a. på att dessa ofta har mindre ekonomiska resurser än större företag och därmed kan vara mer sårbara, trots möjligheten att nyttja andra stödåtgärder.⁶⁷ Att företag utan anställda inte har haft samma möjlighet till överlevnad under pandemin är ett samhällsekonomiskt problem, inte minst utifrån att de individer som drabbas, eftersom egenföretagare ofta har sämre tillgång till de offentliga trygghetssystemen och därmed riskerar att få större inkomstbortfall än anställda som förlorar arbetet.⁶⁸

En annan omständighet som kan haft betydelse för det låga antalet konkurser under pandemin är att det förstärkta stödet vid korttidsarbete gick att nyttja under uppsägningstiden för anställda. Detta möjliggjorde för företag att minska sina personalkostnader och kan ha bidragit till att stödet tillfälligt stärkte företags likviditet. Det i sin tur kan ha lett till att vissa företag kunde undvika konkurs. I vilken omfattning detta har skett finns det däremot inga uppgifter om. Eftersom utfallet av att stödet kunde ges under uppsägningstid var att anställda i korttidsarbete blev uppsagda har däremot stödet i dessa fall inte bidragit till att uppfylla andra syften med stödet, dvs. att hålla

⁶⁶ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – April 2020*.

⁶⁷ Tillväxtanalys PM 2021:11 *Självskattade effekter av företagsstödens betydelse under pandemins första år*.

⁶⁸ Betänkandet *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart* (SOU 2021:98).

uppe sysselsättningen, möjliggöra en snabb återstart för företag samt att minska kostnader för nyrekrytering.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att stödet vid korttidsarbete har haft betydelse för att hålla tillbaka antalet konkurser under pandemin. Inte minst med avseende på hur hög nyttjandegraden av stödet har varit, i synnerhet inom vissa branscher som har drabbats tydligt under pandemin. Detta stöds även av att en uppföljning av konkursutsattheten, bland de företag som nyttjade stödet, som visar att den inte var högre än i näringslivet totalt under 2020 och 2021. Att stödet infördes förhållandevis skyndsamt var viktigt för att hålla tillbaka uppsägningar och konkurser i och med det snabba förloppet i ekonomin vid pandemins inledning. Ökningen av antalet konkurser skedde främst under pandemins inledning då stödet ännu inte hade införts. Perioden därefter var konkurserna på en genomsnittlig nivå eller lägre. De företag som hann försättas i konkurs innan stödet infördes kan antas inte ha varit livskraftiga, eftersom dessa konkurser skedde relativt tidigt i pandemin. Sannolikt hade konkurserna varit fler om inte företagen hade haft möjlighet att snabbt förbättra sin likviditet genom minskade personalkostnader.

6.4.3 Antalet konkurser kan öka när stödåtgärder fasas ut

Även om konkursantalet varit på en låg nivå under 2020 och 2021 går det inte att utesluta att konkurserna kommer att öka framöver. Inte minst då alla stödåtgärder har fasats ut och effekten från dessa klingat av. Stödåtgärderna har över lag gått till företag som drabbats under pandemin, likväl har företag som inte är långsiktigt produktiva omfattats av stöd. Detta indikerar resultaten i Coronakommissionens underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin*, där det bl.a. analyseras hur produktiviteten sett ut bland de företag som har försatts i konkurs under pandemin. Vid pandemins inledning, mars till maj 2020, var antalet konkurser högre än motsvarande månader 2018 och 2019 bland samtliga produktivetsnivåer.⁶⁹ Även om antalet konkurser ökade så var det jämnt fördelat bland olika typer av företag som försätts i konkurs under vanliga tider. Under hösten 2020, då antalet konkurser var lägre än 2018 och 2019, ser denna fördelning dock annor-

⁶⁹ Produktivitet definierat som försäljning per anställd och har delats upp i 10 percentiler som justerats för att produktiviteten skiljer sig inom olika branscher.

lunda ut. Det var framför allt företag med en lägre produktiviteten som hade färre antal konkurser än tidigare år medan de var på en mer normal nivå bland företag med högre produktivitet. Det indikerar att företagsstöden har underlättat särskilt för företag med lägre produktivitet att undvika att gå i konkurs. Sannolikt löper dessa företag en större risk att försättas i konkurs på sikt när stödåtgärder fasas ut och inte längre bidrar till likviditetsförstärkningar.

Vidare har Konjunkturinstitutet i en fördjupning⁷⁰ om s.k. zombieföretag och stödåtgärder konstaterat att krisens ursprung, som inte beror på ekonomiska obalanser, kan vara ett argument för att staten ska bistå i grunden livskraftiga företag att överbrygga den tillfälliga efterfrågeminskningen. Det låga antalet konkurser relativt konjunkturläget i Sverige och internationellt kan emellertid indikera att det finns en risk att omfattande stabiliseringspolitiska åtgärder förhindrar ett nödvändigt omvandlingstryck i ekonomin och håller tillbaka en normal omsättning på företag. Det riskerar att bidra till att lågproduktiva företag överlever på bekostnad av att produktiva företag missgynnas, och att färre nya företag startas. Det kan i sin tur leda till en lägre produktivitet i ekonomin som helhet. Förekomsten av företag som över tid skulle haft svårt att överleva utan stöd eller med låga räntor, s.k. zombieföretag, kan ge en indikation på omvandlingstrycket i en ekonomi. I samband med pandemin har offentligfinansierade stöd till företag varit omfattande i många utvecklade länder och därmed riskerat att bidra till en ökning av zombieföretag. Det tillsammans med det låga antalet konkurser riskerar att leda till att den expansiva finanspolitiken står i vägen för en naturlig omvandling i ekonomin, vilket på sikt kan innebära att konkurserna stiger.

En ytterligare faktor som kan tala för att antalet konkurser kan öka framöver är att ett stort antal företag har skatteskulder som härrör från pandemin genom anstånd för skattebetalningar (se avsnitt 3.3 för beskrivning av företagsstöd som infördes för att lindra effekterna av pandemin). Drygt 55 000 företag har ansökt om anstånd för skattebetalningar, sammantaget till ett nettobelopp som uppgår till cirka 61,5 miljarder kronor. Skulderna ska regleras utifrån en avbetalningsplan som kan vara i upp till 36 månader samtidigt som företaget även ska betala sina löpande skatter. Det finns en risk att kraven på återbetalning är högre än vad företaget kan hantera och därför inte kan betala enligt den avbetalningsplan som gäller. Det skulle

⁷⁰ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – Juni 2021*.

kunna innebära att antalet konkurser stiger på sikt och att den offentliga kostnaden för anstånden därmed ökar väsentligt.⁷¹ En utvärdering från Skatteverket utifrån erfarenheter från finanskrisen 2009–2011 visar att merparten av anståndsbeloppet betalades in. Nästan 6 900 arbetsgivare nyttjade anstånd till ett belopp om 6,8 miljarder kronor. Det var främst små företag som nyttjade stödet och sett till antalet företag stod tillverkningsindustrin och handeln för omkring 17 procent vardera. Tillverkningsindustrin utgjorde även hälften av det totala anståndsbeloppet.⁷² Nyttjandet har dock varit betydligt större och fördelat sig något annorlunda under pandemin. Det har t.ex. inte varit lika stort inom tillverkningsindustrin jämfört med under finanskrisen. Omkring 17 procent av de företag som beviljats anstånd under finanskrisen hade gått i konkurs i november 2011. Det går dock inte att med säkerhet uttala sig om orsaken till konkurserna. En kvantifiering av risken för konkurser framöver utifrån erfarenheter från finanskrisen ska göras med försiktighet. Då volymerna varit högre och regelverket mer generöst riskerar det att leda till ett större antal konkurser framöver. Under antagandet att andelen konkurser når samma nivå som efter finanskrisen innebär det att omkring 10 000 företag kan hamna i ekonomiskt obestånd under de närmsta åren om de inte betalar tillbaka enligt gällande plan. Det i sin tur innebär att, även om stödet vid korttidsarbete tillsammans med övriga företagsstöd förhindrat nödvändiga konkurser på kort sikt, finns det en risk att antalet konkurser kan öka på längre sikt.

⁷¹ Finanspolitiska rådets rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*.

⁷² Skatteverkets rapport *Utvärdering av effekterna av lagen (2009:99) om anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall* (2012).

7 Stödets betydelse för arbetsmarknaden under pandemin

7.1 Stödets betydelse för sysselsättning och arbetslöshet

7.1.1 Stödet har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe

Det är ännu för tidigt att utvärdera den sammantagna effekten som stödet vid korttidsarbete har haft på den svenska arbetsmarknaden. I takt med att ytterligare utfallsdata blir tillgängligt väntas mer omfattande studier kring olika arbetsmarknadseffekter publiceras. Det finns dock, trots den stora osäkerheten kring att bedöma stödets effekter för sysselsättningen, en samstämmighet bland flera bedömare att stödet har varit viktigt under pandemin och att stödet har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe.¹ Finanspolitiska rådet anser att stödet vid korttidsarbete varit en effektiv åtgärd för att förhindra varaktiga skador på ekonomin under pandemin och att det har bidragit till att bevara produktiva matchningar på arbetsmarknaden.² Även Riksbanken menar att stödet har bidragit till att hålla uppe sysselsättningsnivån, i synnerhet bland tillsvidareanställda, vilket även erfarenheter från finanskrisen stärker.³ Kommittén delar denna bedömning och anser att det finns flera faktorer som talar för att stödet vid kort-

¹ Se bl.a. OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*, Finanspolitiska rådets rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*, Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – September 2020*, Tillväxtanalys PM 2021:09, *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen* och Arbetsförmedlingens rapport *Arbetsmarknadsutsikterna – våren 2021*.

² Finanspolitiska rådets rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*.

³ Riksbankens Ekonomiska kommentar *Coronakrisen och arbetsmarknaden effekter på kort och lång sikt* (2021).

tidsarbete sammantaget har haft stora positiva effekter för sysselsättningen under pandemin.

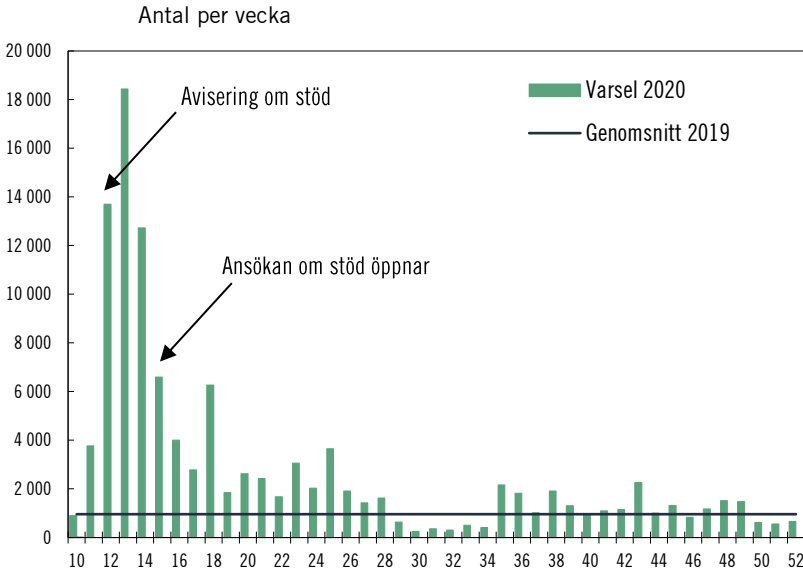
Exceptionellt höga varsel tal vid pandemins inledning dämpades när stödet infördes

De kraftigt stigande varsel talen vid pandemins inledning var en tidig indikator på att arbetsmarknaden var tydligt påverkad och att företag tvingades agera på den kraftigt minskade efterfrågan. Som mest varslades drygt 18 000 anställda om uppsägning under en enskild vecka i mitten av mars 2020, vilket kan jämföras med genomsnittet under 2019 på knappt 1 000 per vecka.⁴ Många företag valde sannolikt att varsla som en säkerhetsåtgärd då osäkerheten om den fortsatta utvecklingen var stor. När stödet vid korttidsarbete infördes i början av april märktes en direkt effekt på varsel talen. Redan under de två första dyggen som stödet gick att söka fick Tillväxtverket in drygt 15 000 ansökningar om stöd. Samma vecka minskade också antalet varsel tydligt och halverades jämfört med veckan innan (se Figur 7.1). Varsel talen var fortfarande, fram till sommaren 2020, på en högre nivå än normalt. Kommittén anser dock att den omständigheten att varsel talen minskade markant i nära anslutning till att stödet infördes, ger stöd för bedömningen att stödet haft betydelse för arbetsmarknaden genom att dämpa de höga varsel talen.⁵

⁴ En arbetsgivare är skyldig att anmäla varsel som berör minst fem anställda till Arbetsförmedlingen enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

⁵ Notera dock att nedgången sammanföll med påsken och att även en kalendereffekt bidrog till minskningen. Om det hade varit hela förklaringen hade däremot varsel talen stigit igen efter påskveckorna (vecka 15 och 16).

Figur 7.1 Anställda berörda av varsel om uppsägning



Källa: Arbetsförmedlingen.

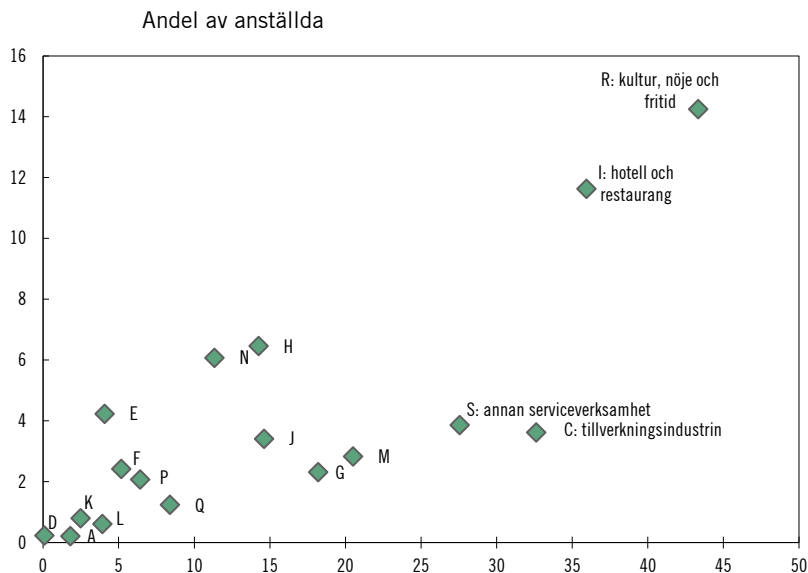
Det skulle sannolikt vara möjligt att närmare analysera vilka anställda, av dem som varslades i inledningen av pandemin, som sedermera omfattades av stödet och fick behålla sin anställning. En sådan analys skulle även visa huruvida företag har nyttjat stödet under uppsägningstiden för anställda. Den analysen har kommittén däremot saknat möjlighet att genomföra under den korta utredningstiden. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram att ett åskådliggörande av en sådan koppling inte med säkerhet kan ge svar på stödets effekter. Det är svårt att isolera om den anställda fick behålla sin anställning till följd av stödet eller om andra faktorer spelat in, exempelvis att efterfrågan steg snabbare än förväntat.

En lägre andel av de anställda som varslades blev uppsagda

Av föregående avsnitt framgår att varseltalen steg tydligt under pandemins inledning och att varseltalen minskade när stödet vid korttidsarbete infördes. En faktor som också kan vara en indikation på att stödet haft betydelse för sysselsättningen är om en lägre andel varsel än vanligt lett till uppsägning. För att bedöma detta har kommittén dels följt hur varseltalen har utvecklats inom olika branscher och i

vilken utsträckning dessa branscher har nyttjat stödet vid korttidsarbete, dels följt hur stor andel av varslen som har lett till uppsägning.

Under 2020 rapporterades drygt 120 000 anställda som berördes av varsel om uppsägning till Arbetsförmedlingen, följt av knappt 30 000 under 2021. Det kan jämföras med genomsnittet sedan 2010 på knappt 50 000 per år eller situationen under finanskrisen då omkring 200 000 varslade rapporterades totalt 2008 och 2009. Flest varslade uppmättes inom tillverkningsindustrin och hotell- och restaurangverksamhet under 2020, omkring 20 000 berörda inom respektive bransch. I jämförelse med en genomsnittlig nivå var varseltalen högre än normalt i de flesta branscher. Varseltalen var särskilt höga inom hotell- och restaurangverksamhet samt inom kultur, nöje och fritid. I relation till antalet anställda var det också flest varsel inom hotell- och restaurangverksamhet samt kultur, nöje och fritid (se Figur 7.2). I dessa branscher nyttjades dessutom stödet vid korttidsarbete i störst utsträckning under 2020 i relation till antalet anställda i branschen. Tillverkningsindustrin såväl som annan serviceverksamhet nyttjade också stödet i stor utsträckning och hade även en betydligt lägre varselnivå under 2020 (även om den också var högre än normalt).

Figur 7.2 Varseltal och anställda i korttidsarbete inom olika branscher 2020

Anm.: Uppgifter över användandet av stödet vid korttidsarbete är preliminära och kan komma att ändras. Anställda i korttidsarbete någon gång under 2020 visas i den horisontella axeln och varseltal under 2020 i den vertikala axeln. A: jordbruk, skogsbruk och fiske, B: utvinning av mineraler, C: tillverkningsindustri, D: el-, gas- och värmeverk, E: vattenverk; reningsverk o.d., avfallsanläggningar, F: byggverksamhet, G: handel, H: transport och magasinering, I: hotell och restaurang, J: information och kommunikation, K: finans- och försäkring, L: fastighetsbolag och fastighetsförvaltare, M: verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap, teknik N: företag inom uthyrning, fastighetservice, rese-tjänster och andra stödtjänster, P: utbildning, Q: enheter för vård och omsorg, socialtjänst, R: enheter för kultur, nöje och fritid, S: Annan serviceverksamhet.

Källor: Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket (22-03-29).

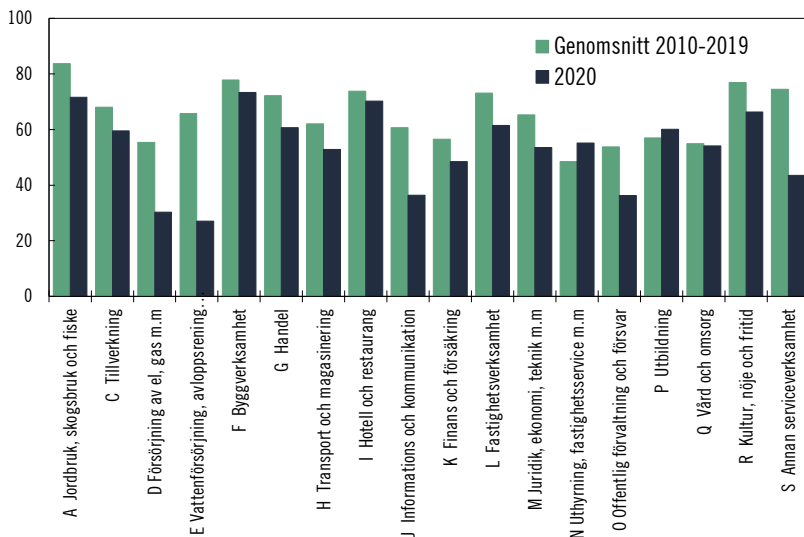
Alla varsel leder inte till uppsägning av de anställda som omfattas av varslet. I genomsnitt har realiseringsgraden tolv månader efter aviserat varsel varit knappt 70 procent under 2010–2019. Varseltalen stiger vanligtvis under en ekonomisk kris och gjorde så i samband med både pandemin och finanskrisen. Realiseringsgraden uppgick till den genomsnittliga nivån, knappt 70 procent, under åren runt finanskrisen (2008–2009). Under 2020⁶ var dock andelen realiserade varsel betydligt lägre, knappt 60 procent. Antalsmässigt var det dock fler realiserade varsel än vid ett balanserat konjunkturläge i och med att antalet berörda av varsel var på en hög nivå.

⁶ Det är ännu för tidigt för en uppföljning av de varsel som rapporterades under 2021, varför analysen avgränsar sig till 2020. Det var även under 2020 som varseltalen var på en exceptionellt hög nivå. Under 2021 var varseltalen på en förhållandevis låg nivå.

Inom de flesta branscher var andelen varsel som lett till uppsägning 2020 lägre än den genomsnittliga nivån (se Figur 7.3). Att realiseringsgraden var lägre än vanligt kan bero på flera orsaker, men det är en indikation på att stödåtgärder, däribland stödet vid korttidsarbete, har haft betydelse.⁷ Inom hotell- och restaurangverksamhet samt kultur, nöje och fritid har stödet sannolikt bidragit till att fler företag har kunnat behålla anställda som initialt varslades om uppsägning. Det var de branscher som nyttjade stödet mest i relation till antalet anställda i branschen och som dessutom hade de högsta varsel-talen i relation till genomsnittsnivån.

Figur 7.3 Varsel som har lett till uppsägning

Andel av samtliga anställda som omfattades av varsel



Anm.: Avser varsel som lett till uppsägning 12 månader efter avisering. Varsel för branschen utvinning av mineral (B) är ofta få till antalet och det har inte rapporterats några varsel för 2020.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Kraftigt fallande medelarbetstid indikerar att stödet har hållit uppe sysselsättningen

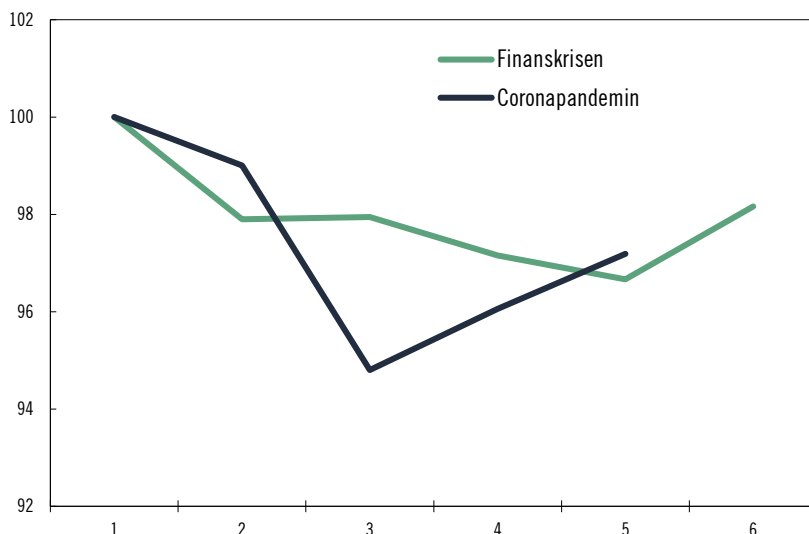
Medelarbetstiden, dvs. antalet arbetade timmar per sysselsatt, föll tydligt vid pandemins inledning. Arbetade timmar minskade i betydligt större utsträckning än vad sysselsättningen gjorde, vilket bidrog

⁷ Se t.ex. Arbetsförmedlingens rapport *Varsel under pandemin – Uppföljning av varsel lagda mars-juni 2020* (2021).

till en lägre medelarbetstid. Även under finanskrisen skedde en nedgång i medelarbetstiden. Nedgången var dock inte i närheten av så kraftig som under pandemin (se Figur 7.4).

Figur 7.4 Medelarbetstiden i näringslivet under två kriser

Index 2008Q2 respektive 2019Q4 =100,
såsångrensade kvartalsvärden



Anm.: Utvecklingen kvartalsvis under respektive kris. Det första kvartalet på den horisontella axeln avser det sista kvartalet innan arbetade timmar och sysselsättning minskade som en följd av krisen, dvs. 2008Q2 och 2019Q4.

Källa: Statistiska centralbyrån (NR).

Nedgången i medelarbetstiden under både finanskrisen och coronapandemin kan bero på flera faktorer. En orsak är att det går snabbare för arbetsgivare att minska arbetade timmar bland befintlig personal än att säga upp anställda. Det bidrar till att medelarbetstiden minskar initialt i en kris. På samma sätt gäller det omvända under återhämtningsperioden, att medelarbetstiden stiger, eftersom det går snabbare att öka arbetade timmar bland befintlig personal än att nyanställa. Något som i stället kan ha en dämpande effekt och bidra till att medelarbetstiden ökar något vid en ekonomisk nedgång är att de som förlorar en anställning vid krisens inledning i större utsträckning är individer med en tidsbegränsad anställning som har en lägre genomsnittlig medelarbetstid än tillsvidareanställda. Det går i regel snabbare att avsluta ett kontrakt bland tidsbegränsat anställda än att avsluta en tills-

vidareanställning.⁸ En annan förklaring till minskningen av medelarbetstiden under finanskrisen är att det fanns ett avtal om en arbetstidsminskning inom industrin. Detta tecknades dock i mars 2009 och förklarar nedgången av medelarbetstiden vid det femte kvartalet efter krisens inledning (se Figur 7.4). Avtalet var dock inte i närheten av så omfattande som stödet vid korttidsarbete under pandemin, varken då det kommer till antalet anställda som omfattades eller graden av arbetstidsminskning.⁹

Att medelarbetstiden minskade under pandemin var förväntat och kan till viss del förklaras av att frånvaro från arbetet ökade till följd av sjukdom och vård av barn. Medelarbetstiden minskade tydligt inom näringslivet, men minskade endast marginellt inom offentlig sektor. Det visar att sjukfrånvaro inte är hela förklaringen till att medelarbetstiden minskade, eftersom även anställda i offentlig sektor kan antas ha haft en högre sjukfrånvaro under pandemin. Den främsta förklaringen till den minskade medelarbetstiden är i stället att stödet vid korttidsarbete har hållit sysselsättningen uppe under pandemin, i synnerhet under det andra kvartalet 2020 då medelarbetstiden var som lägst och antalet anställda i korttidsarbete var som högst. Om sysselsättningen i näringslivet hade fallit i samma utsträckning som arbetade timmar under det andra kvartalet och medelarbetstiden hade bibehållits på samma nivå, innebär det att sysselsättningen hade sjunkit med omkring ytterligare 180 000 personer. Det är ingen bedömning av hur många anställningar stödet vid korttidsarbete har stöttat, bl.a. eftersom det är en statisk beräkning som inte tar hänsyn till att medelarbetstiden har sjunkit även av andra orsaker samt att alla som omfattades av stödet inte hade blivit arbetslösa i avsaknad av stöd. Det visar dock tydligt att sysselsättningen har hållits uppe av stödet, eftersom antalet arbetade timmar har fallit i en betydligt större utsträckning än sysselsättningen.

⁸ Betänkandet *Sveriges ekonomi – utsikter till 2035* (SOU 2019:61).

⁹ IF-metall tecknade ett krisavtal med sex arbetsgivareförbund för att möjliggöra för företag inom industrin att överbrygga effekterna av finanskrisen. Enligt avtalet var det möjligt med överenskommelser om en arbetsbefrielse (och/eller utbildningsinsatser) på mer än 20 procent men den utgående lönen och andra ersättningar fick inte sänkas mer än 20 procent. Se t.ex. Medlingsinstitutets årsrapport *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009* för mer information.

Stödet har bidragit till att hålla tillbaka uppgången i arbetslösheten

Ytterligare en faktor som belyser stödets betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden är Konjunkturinstitutets¹⁰ prognoser över arbetslösheten under pandemin. Konjunkturinstitutets prognoser har reviderats vid olika tidpunkter och myndigheten har lyft fram att införandet av stödet haft betydelse för såväl revideringarna som det faktiska utfallet för arbetslösheten.

Som tidigare har beskrivits bidrog den tydliga inbromsningen i den ekonomiska aktiviteten under våren 2020 snabbt till en dramatisk försämring av utvecklingen på arbetsmarknaden. Antalet anställda som varslades om uppsägning var rekordhögt samtidigt som antalet arbetslösa steg bland de flesta grupper på arbetsmarknaden. De flesta bedömare befarade då att krisen skulle bli långvarig och att effekterna på arbetsmarknaden skulle bli varaktiga. Konjunkturinstitutet, i likhet med de flesta andra prognosmakare, reviderade upp sina prognoser för arbetslösheten för såväl 2020 som 2021 till följd av den dramatiska utvecklingen under inledningen av pandemin. I början av april 2020, innan stödet vid korttidsarbete hade införts, bedömde Konjunkturinstitutet att arbetslösheten skulle stiga betydligt mer både 2020 och 2021 än i den sista bedömningen före pandemin som gjordes i december 2019 (se Figur 7.5).¹¹ Vid denna bedömning hade myndigheten beaktat att stödet vid korttidsarbete skulle införas, men prognosen indikerar att myndigheten, i likhet med regeringen, hade underskattat vilka volymer stödet skulle uppnå och vilken betydelse stödet skulle få för arbetslöshetens utveckling.¹² Vid nästa prognos, som gjordes några veckor senare i slutet av april, bedömde myndigheten att arbetslösheten skulle överstiga 10 procent 2020, vilket innebar en ökning med tre procentenheter jämfört med bedömningen i december 2019.¹³ Även arbetslöshetsprognosen för 2021 höjdes tydligt till 11 procent, en ökning från 7,4 procent jämfört med bedömningen som gjordes knappt ett halvår tidigare. Detta var således stora ökningarna från arbets-

¹⁰ Det finns många aktörer som gör prognoser över den makroekonomiska utvecklingen kommande år och däribland arbetslösheten. Konjunkturinstitutet är en myndighet under Finansdepartementet som, utan politisk hänsyn, analyserar den ekonomiska utvecklingen och gör prognoser som används som beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.

¹¹ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – april 2020*.

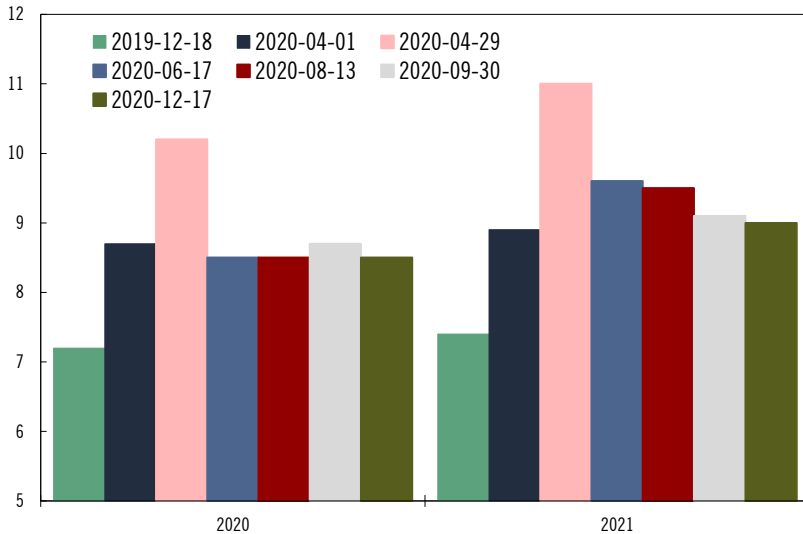
¹² I rapporten *Konjunkturläget – April 2020* antog Konjunkturinstitutet att i genomsnitt 100 000 anställda skulle vara i korttidsarbete under april till december 2020. En bedömning som senare fick revideras upp.

¹³ Konjunkturinstitutets rapporter *Uppdatering av konjunkturbilden – april 2020* och *Konjunkturläget – december 2019*.

löshetsnivån 2019 som uppgick till 6,8 procent. En arbetslöshet på över 10 procent har inte uppmätts sedan slutet av 1990-talet.¹⁴

Figur 7.5 Konjunkturinstitutets arbetslöshetsprognoser före och under pandemin

Andel av arbetskraften, 15–74 år



Anm.: Staplarna i olika färger avser tidpunkten då bedömningen av arbetslöshetens utveckling har gjorts. Prognoserna avser arbetslöshetsnivån 2020 och 2021.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Från och med sommaren 2020 reviderade i stället Konjunkturinstitutet, och de flesta andra prognosmakare, successivt ned arbetslösheten för både 2020 och 2021. Utfallet för 2020 blev en arbetslöshetsnivå på 8,3 procent, vilket är betydligt högre än vad som bedömdes innan pandemin, men lägre än de flesta prognosmakare, åtminstone fram till sommaren 2020, förväntade sig. Det finns flera orsaker till att utfallet blev bättre än befarat. Enligt Konjunkturinstitutet var en bidragande orsak till att arbetslösheten inte steg i den utsträckning som många befarade under inledningen av pandemin, att stödåtgärderna höll uppe sysselsättningen på en högre nivå än väntat. Det gäller särskilt stödet vid korttidsarbete som lyftes fram av myndigheten som en viktig anledning till utfallet. I rapporten *Konjunkturläget – April 2020* lyfte

¹⁴ År 1997 var arbetslösheten 10,7 procent och under finanskrisen var den som högst 8,6 procent 2010.

Konjunkturinstitutet fram att utan stödet riskerade arbetslösheten att överstiga 15 procent andra kvartalet 2020, jämfört med 11,5 procent med stödet inräknat. Utfallet blev sedan betydligt lägre, 8,6 procent. Även kommittén bedömer att utan stödet hade arbetslösheten fått en ännu större uppgång under pandemin, vilket skulle haft betydelse både på kort och lång sikt. Långvariga ekonomiska kriser riskerar att leda till förändringar av arbetsmarknadens funktionssätt med en bestående högre arbetslöshetsnivå, s.k. persistenseffekter.¹⁵

Samtidigt är det viktigt att betona att det finns flera faktorer till att arbetslösheten inte blev så hög som i den initiala bedömningen. Prognoser är alltid behäftade med en osäkerhet och vid tillfället för bedömningen var osäkerheten betydligt större än normalt. Osäkerheten kring krisens varaktighet och pandemins effekter på ekonomin och arbetsmarknaden försvårade i hög grad förutsättningarna att göra realistiska prognoser, i synnerhet till följd av de snabba förloppen och avsaknad av mer högfrekvent realtidsdata. Det gäller inte bara prognoser för utvecklingen på arbetsmarknaden utan även bedömningar av t.ex. BNP och inflation. I den prognosutvärdering som Konjunkturinstitutet publicerade i april 2021 framgår att de flesta bedömare över-skattade arbetslöshetens utveckling inledningsvis under pandemin samtidigt som den ekonomiska återhämtningen under det tredje kvartalet 2020 underskattades.¹⁶

7.1.2 Det är svårt att kvantifiera hur många anställningar som stödet bevarat

Kommittén har konstaterat att det finns flera faktorer som vid en sammantagen bedömning talar för att stödet vid korttidsarbete haft betydelse för sysselsättningen. Det är dock en utmaning och behäftat med stor osäkerhet att kvantifiera hur många anställningar som stödet har räddat under pandemin, i synnerhet då flera företagsstöd har funnits och använts parallellt.¹⁷ Eftersom stödet har tillämpats för första gången i Sverige finns det heller inga tidigare erfarenheter att använda vid en sådan bedömning. Många andra länder har haft ett system för

¹⁵ Se exempelvis Konjunkturinstitutets working paper *The Persistent Labour-Market Effects of the Financial Crisis* (2010).

¹⁶ Konjunkturinstitutets prognosutvärdering i rapporten *Utvärdering av makroekonomiska prognoser* (2021).

¹⁷ Även OECD betonar osäkerheten med skattningar av sysselsättnings effekter av stödet i rapporten *OECD Employment Outlook 2021*.

korttidsarbete sedan tidigare och det finns flera studier som skattar sysselsättningseffekter från t.ex. finanskrisen.¹⁸ Olika sysselsättningsstöd användes i majoriteten av OECD-länderna under finanskrisen och bedöms då ha haft en stor betydelse för att upprätthålla sysselsättningen i olika länder.¹⁹ Även under pandemin bedöms stödet ha bidragit till att hålla sysselsättningen uppe och bevarat upp till 21 miljoner anställningar inom OECD.²⁰ Sådana siffror är dock behäftade med stor osäkerhet eftersom det inte är möjligt att göra en kontrafaktisk analys av vad som hade skett utan stödet.²¹ I rapporten *Konjunkturläget – juni 2020* för Konjunkturinstitutet fram att det inte går att veta hur hög arbetslösheten skulle ha blivit utan stöd vid korttidsarbete. Om inte stödet hade funnits hade det gett upphov till andra betydande dynamiska effekter och konjunkturförloppet hade därmed blivit annorlunda. I avsaknad av ett system för korttidsarbete i Sverige är det t.ex. möjligt att parterna inom industrin, liksom under finanskrisen, skulle ha tecknat avtal om en krisöverenskommelse som skulle ha möjliggjort för en arbetstidsförkortning.²² Sådana överenskommelser hade även kunnat tecknats inom andra branscher inom näringslivet som drabbats under pandemin, men som inte var i samma behov av stöd under finanskrisen. Ett sådant avtal hade troligtvis varit mindre omfattande och graden av arbetstidsförkortning, om det hade utformats på samma sätt som under finanskrisen, hade sannolikt varit lägre. Det är därför troligt att ett sådant avtal inte hade haft lika omfattande positiva sysselsättningseffekter som stödet vid korttidsarbete.

Skattning av möjliga sysselsättningseffekter utifrån erfarenheter från finanskrisen

I Tillväxtanalys rapport *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen* görs en skattning av möjliga kortsiktiga sysselsättningseffekter i det svenska systemet utifrån erfarenheter från finans-

¹⁸ I Sverige tecknades under finanskrisen lokala avtal om krisöverenskommelser mellan bl.a. Teknikarbetsgivarna och IF Metall som möjliggjorde arbetstidsförkortning bland anställda, dessa innebar dock inget statligt stöd, se betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

¹⁹ Se t.ex. sammanställningar i Tillväxtanalys PM 2021:09 *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen* och betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

²⁰ OECD:s rapport *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis* (2022).

²¹ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

²² Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – Juni 2020*.

krisen.²³ I skattningen, som baseras på estimat från finanskrisen, ingår kvartalsförändringar i BNP-tillväxten och andel av anställda som omfattas av stödet vid korttidsarbete.²⁴ Antalet bevarade anställningar räknas sedan fram genom en predikerad förändring av antalet anställda jämfört med antalet anställda kvartalet innan. I rapporten framgår att stödet totalt sett kan ha bevarat omkring 116 000 anställningar under 2020. Stödet bedöms ha stöttat sysselsättningen under den ekonomiska nedgången. För att stödet ska ge signifikant positiva sysselsättningseffekter krävs enligt studien att BNP faller med minst 1,5 procent. Det kan förhållas till minskningen i Sverige under andra kvartalet 2020 som uppgick till omkring sju procent. Det är emellertid behaftat med osäkerhet exakt vilken förändring av BNP som ger positiva sysselsättningseffekter. Studien baseras på estimat från finanskrisen och visar att stödet inte har tydligt positiva effekter vid mindre minskningar av BNP. Vid svagare nedgångar och under återhämtningsperioden kan stödet få en omvänd effekt.²⁵

Ett räkneexempel som ovan ska dock, vilket även Tillväxtanalys lyfter fram, tolkas med stor försiktighet, dels då länders arbetsmarknad ser olika ut och det finns skillnader i hur stöden är utformade, dels då finanskrisen var en kris av en helt annan karaktär än krisen som uppstod i spåren av coronapandemin. Det finns även flera samverkande faktorer som påverkar stödets betydelse under pandemin. Det finns argument till varför effekterna skulle kunna bli både större och mindre. På sikt kommer sannolikt liknande studier göras utifrån erfarenheter från användandet av stödet under pandemin.

Något som kan komplettera skattningarna i räkneexemplet från finanskrisen är en kvantifiering av vad den totala arbetstidsreduktionen under 2020 motsvarar i antalet heltidsekvivalenter. Under antagandet att samtliga som omfattades av stödet 2020 arbetade heltid och hade en förkortad arbetstid under hela månaden är det möjligt att räkna ut hur många heltidsanställda som omfattades av stödet. Det är även ett sätt att nyansera siffran om 580 000 anställda som omfattades av stödet någon gång under 2020. I genomsnitt under april till december 2020 var det drygt 135 000 heltidsanställda per månad som

²³ Tillväxtanalys PM 2021:09 *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen*.

²⁴ Estimaterna kommer från skattningar på makronivå baserat på utfall från 16 OECD-länder, som även beaktar andra kontrollvariabler så som anställningsskydd i de olika länderna, gjorda av Boer T. and H. Bruecker i rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011).

²⁵ Rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011).

var i korttidsarbete. Det höga antalet, som kan sättas i relation till skattningar ovan på omkring 116 000 anställda, visar att stödet haft en betydelse för arbetsmarknaden. Detta kan däremot inte ses som ett mått på antalet anställningar som stödet bevarat utan snarare som en övre gräns. Skillnaden mellan dessa skattningar indikerar att det funnits dödviktskostnader förknippade med användandet av stödet. Storleken på dödviktskostnaderna är dock svåra att bedöma.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att stödet vid korttidsarbete bidrog till att dämpa fallet i sysselsättningen. Under 2020 ökade antalet inskrivna arbetslösa vid arbetsförmedlingen med drygt 80 000 individer.²⁶ Utan korttidsarbete hade ökningen i antalet inskrivna arbetslösa i stället kunnat varit omkring 200 000 individer (med Tillväxtanalys skattning av antalet ”räddade jobb”), motsvarande fyra procent av arbetskraften. Arbetslöshetsnivån skulle då varit närmare tio procent.²⁷

7.1.3 Stödet har inte hjälpt alla på arbetsmarknaden

Antalet anställda har minskat mest i branscher som har nyttjat stödet i stor utsträckning

Att sysselsättningen minskar vid en ekonomisk nedgång är ett förväntat utfall och det är mer eller mindre oundvikligt. Den asymmetri som karaktäriserar krisen, genom att vissa branscher har påverkats kraftigt negativt och andra branscher varit mer eller mindre opåverkade, återspeglas i vilka branscher som har nyttjat stödet. Det återspeglas också i hur antalet anställda har förändrats inom olika branscher.²⁸ Företag med verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik hade ett högt nyttjande av stödet. Antalet anställda var mer eller mindre oförändrat jämfört med året innan. Tillverkningsindustrin hade en minskning av antalet anställda under 2020 med omkring två procent. Det var en betydligt mindre nedgång i jämförelse med hotell och restaurang samt kultur, nöje och fritid där antalet anställda mins-

²⁶ Avser förändringen från februari till december 2020, dvs. den period då stödet vid korttidsarbete har funnits under 2020 och den period som Tillväxtanalys skattningar baseras på.

²⁷ Detta är en statisk siffra som inte tar hänsyn till de övriga faktorer som hade kunnat påverkat arbetslöshetsnivån i minskande eller ökande riktning om stödet inte funnits, t.ex. att Industrins parter skulle ha kunnat tecknat ett avtal om arbetstidsförkortning.

²⁸ Avser årsgenomsnitt av kortperiodisk sysselsättningsstatistik. Det finns även branscher som ökat antalet anställda under 2020 och 2021. I regel har dessa branscher dock nyttjat stödet vid korttidsarbete i en relativt begränsad omfattning.

kade kraftigt, med omkring 15 procent, under 2020. Detta trots ett högt nyttjade av stödet i relation till branschernas storlek. Inom hotell och restaurang skedde därefter endast en marginell uppgång i antalet anställda under 2021. Uppgången var betydligt större inom kultur, nöje och fritid, även om nivån inte var tillbaka på samma som den var före pandemin.

Många företag har minskat antalet anställda trots att de har nyttjat stödet

Bland de företag²⁹ som har nyttjat stödet har antalet anställda minskat i drygt 40 procent av företagen mellan 2019 och 2020. Omkring 16 procent av företagen har haft en minskning av antalet anställda på minst 30 procent under 2020. Detta återspeglar endast anställda vid företagen och inte personal anställda via bemanningsföretag eller konsulter som arbetat vid företagen. Bland företag med sysselsättningsminskningar på mer än 30 procent mellan 2019 och 2020 hade drygt hälften även nyttjat omställningsstödet och/eller haft tillfälliga anstånd för skatteinbetalningar. Vanligast bland de företagen var att kombinera stödet vid korttidsarbete med omställningsstödet. Minskningen av antalet anställda var, som även tidigare har konstaterats, särskilt stor bland företag inom hotell och restaurang, där närmare 30 procent av företagen minskade antalet anställda med minst 30 procent under 2020. Minskningen av antalet anställda skedde trots att stödet nyttjades i stor utsträckning inom branschen. Det återspeglar det stora antalet med en tidsbegränsad anställning som förlorade arbetet under pandemins inledande skede.

I omkring 11 procent av företagen som nyttjade stödet ökade antalet anställda mellan 2019 och 2020 med 30 procent eller mer. Av dessa företag hade omkring 30 procent även nyttjat omställningsstödet och/eller anstånd med skatteinbetalningar. Det är ingen bransch som utmärker sig särskilt med en betydlig större andel som har ökat antalet anställda med 30 procent eller mer under 2020. Däremot är det en något mindre andel inom tillverkningsindustrin, knappt 7 procent av företagen, som ökade antalet anställda med 30 procent eller mer.

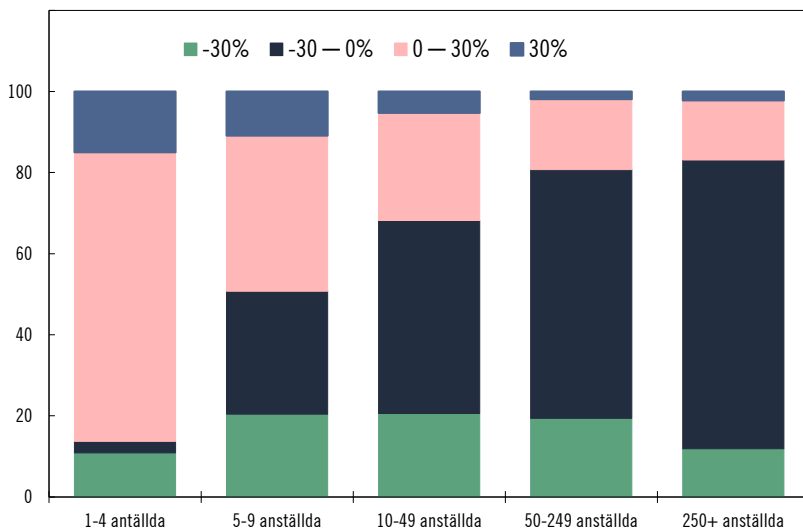
Inom de minsta och de största storleksklasserna har det varit en lägre andel företag som har minskat antalet anställda med mer än

²⁹ Avser företag med minst en anställd under 2019 och med en omsättning på 250 000 kronor eller mer.

30 procent, drygt 10 procent jämfört med omkring 20 procent i storleksklasserna däremellan (se Figur 7.6). Att det har skett små minskningar bland de minsta företagen (1–4 anställda) beror sannolikt på att många av dem endast har en anställd. Det är även i de minsta företagen som antalet anställda har ökat mest. Det beror på att det endast krävs ytterligare en anställd för att öka storleken på företaget med 25–100 procent. I de största företagen, med 250 anställda eller mer, krävs det relativt stora förändringar för en sysselsättningsminskning på 30 procent. Det krävs även desto större förändringar för dessa företag att öka antalet sysselsatta med 30 procent, varför de sannolikt har gjort det i lägst utsträckning.

Figur 7.6 Sysselsättningsförändringar bland företag inom olika storleksklasser som nyttjat stödet vid korttidsarbete

Andel av de företag som har nyttjat stödet



Anm.: Sysselsättningsförändring mellan 2019 och 2020.

Källor: Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket (22-03-23) och egna beräkningar.

Kommittén kan sammanfattningsvis konstatera att det har skett minskningar av antalet anställda bland de företag som har nyttjat stödet, trots att stödet har nyttjats i omfattande utsträckning. Det är särskilt tydligt inom hotell- och restaurangverksamhet som sysselsätter många med en tidsbegränsad anställning. Av kommitténs analys framgår inte hur många av de anställda som omfattats av stöd vid korttidsarbete

som senare blev uppsagda. Den tillfälliga möjligheten att få stöd under uppsägningstid har ökat likviditeten hos företag, men har också i praktiken inneburit att stödet har subventionerat kostnaderna för uppsägning av personal. Kommittén har däremot inte haft möjlighet att, under den korta utredningstiden och med den data som funnits tillgänglig för kommittén, kunna analysera i vilken utsträckning detta har skett.

Det finns även företag som har ökat antalet anställda under 2020. Av analysen framgår dock inte hur förloppet har sett ut under pandemin utan enbart förändringen som skett på årsbasis. Företag som ökat antalet anställda kan innefatta företag som hade ett oförändrat eller minskat antal anställda under våren 2020 och som därefter återanställde och/eller nyrekryterade under andra halvåret när efterfrågan i ekonomin steg. Dessa företag kan således också ha haft personalförändringar till följd av effekter från pandemin, utan att det visar sig i den statistik som kommittén har tillgänglig.

Tidsbegränsat anställda har inte omfattats av stödet i samma utsträckning som tillsvidareanställda

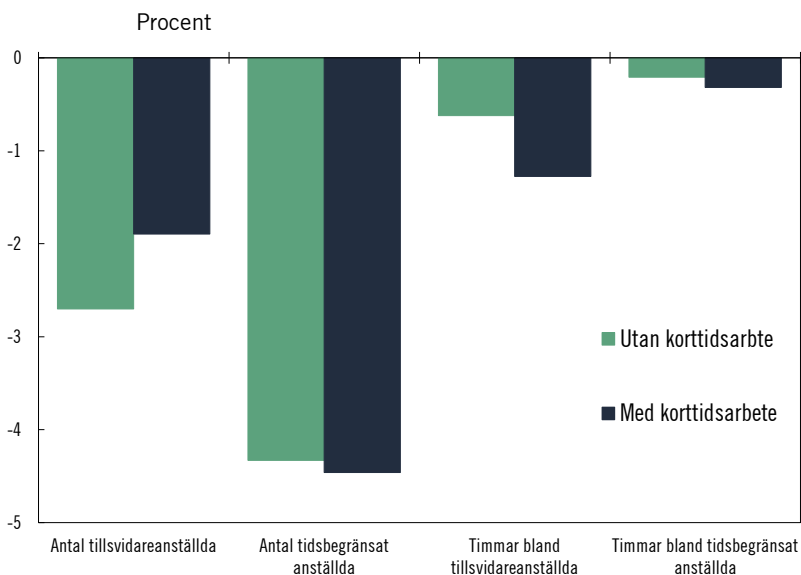
Även om stödet vid korttidsarbete har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under pandemin har stödet inte kommit alla till del. Det är heller inte ett förväntat utfall eller ett rimligt krav. Sysselsättningen sjönk tydligt under första halvåret 2020, i synnerhet bland tidsbegränsat anställda som stod för drygt 60 procent av minskningen av sysselsättningen. Det är en särskilt stor minskning med avseende på att tidsbegränsat anställda utgör en relativt liten andel av de sysselsatta. Tidsbegränsade anställningar kan vara utformade på skilda vis och anställningen kan vara tidsbegränsad av olika skäl. En tidsbegränsad anställning kan i många fall vara ett vanligt steg mot en tillsvidareanställning, via t.ex. en provanställning. Ofta karaktäriseras tidsbegränsat anställda av att de är unga, har en lägre utbildningsnivå och i större utsträckning arbetar inom vissa branscher där personalomsättningen är högre och kvalifikationsnivåerna lägre. Även utrikes födda är överrepresenterade bland dem med en tidsbegränsad anställning.³⁰ Det har inte funnits några begränsningar för tidsbegränsat anställda att omfattas av stödet vid korttidsarbete. Samtidigt har det funnits ett krav på att arbetsgivaren ska ha använt sig av tillgängliga åtgärder för

³⁰ Statistiska centralbyråns rapport *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – Tema: Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019* (2022).

att minska kostnaden för arbetskraft. Det har bidragit till att vissa arbetsgivare har sagt upp tillfällig personal. Det saknas dock uppgifter över hur många av de som omfattas av stödet som har haft en tidsbegränsad anställning.

Att tidsbegränsat anställda inte gynnas av ett system för korttidsarbete är också något som har konstaterats av OECD efter hur systemen nyttjades under finanskrisen. I OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2010* analyseras förändringar av antalet anställda och arbetade timmar under finanskrisen bland både tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda i 19 OECD-länder.³¹ System för korttidsarbete bidrog framför allt till att hålla sysselsättningen uppe bland tillsvidareanställda i jämförelse med länder utan stöd. OECD kunde inte utröna någon signifikant positiv effekt på antalet anställda eller arbetade timmar bland tidsbegränsat anställda. Även i avsaknad av ett system för korttidsarbete är dessa anställningar mer känsliga för ekonomiska nedgångar (se Figur 7.7).

Figur 7.7 Förändringar av anställda och arbetade timmar efter anställningsform



Anm.: Avser förändringen av antalet anställda och arbetade timmar vid en förändring av BNP på 10 procent.

Källa: OECD Employment Outlook 2010.

³¹ Analysen omfattar anställda inom tillverkningsindustrin, bygg, distributionstjänster och företagstjänster.

Ett skäl till att ett system för korttidsarbete inte gynnar tidsbegränsat anställda är att denna personalgrupp ofta har ett jämförelsevis lågt anställningsskydd, vilket medför att arbetsgivare som har ett behov av att minska sina kostnader väljer att säga upp denna personalgrupp.³² Eftersom en tidsbegränsad anställning är en temporär anställning, lämpar sig denna anställningsform ofta bättre inom vissa branscher, exempelvis säsongsberoende verksamhet som vanligtvis anställer personal tillfälligt inför verksamhetens högsäsong.³³ Att tidsbegränsat anställda inte omfattats av stödet i någon större utsträckning kan således bero på andra faktorer än stödets utformning.

En ytterligare grupp anställda som förlorade sina anställningar under pandemin var konsulter.³⁴ Branscher för vissa företagstjänster, som innefattar konsultverksamhet, hade omfattande varsel under 2020.³⁵ Stödet i sig är inte begränsat till särskilda anställningsformer utan alla anställda som är verksamhetskritiska kan vara i korttidsarbete. Däremot ska arbetsgivaren, som tidigare nämnts, ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Det kan innebära att företag väljer att minska kostnader genom att avsluta kontrakt med konsulter. Det saknas uppgifter om, och i vilken utsträckning, konsulter har omfattats av stödet. Inom branscher för vissa företagstjänster var drygt 90 000 anställda i korttidsarbete någon gång under 2020. Det är dock osäkert hur stor andel av dessa anställda som var anlitade konsulter. Eftersom även bemanningsföretag kunde nyttja stödet kan det i siffrorna också finnas konsulter som deltagit i korttidsarbete vid bemanningsföretag.

Sysselsättningen har minskat mer bland kvinnor men arbetade timmar har minskat mer bland män

Jämfört med finanskrisen drabbade krisen till följd av pandemin i högre utsträckning branscher i näringslivet där en större andel kvinnor arbetar. Att krisen påverkat andra branscher har haft betydelse för

³² Rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011).

³³ En analys om situationen för just säsongsberoende verksamhet återfinns under avsnitt 6.2.4.

³⁴ Se bl.a. Göteborgs-Postens artikel *Så många blir uppsagda på Volvo Cars*, den 1 oktober 2020, där det framgår att 300 konsulter fått lämna bolaget.

³⁵ Konjunkturinstitutet rapport *Konjunkturläget – December 2020*. I företagstjänster (SNI-kod M och N) ingår verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik (bransch M) samt uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster (bransch N). Det är främst bransch N som drabbats av covid-19-krisen. Här ingår exempelvis bemanningsföretag och konsultverksamheter.

hur stödet vid korttidsarbete nyttjats och i förlängningen hur situationen på arbetsmarknaden utvecklats för män och kvinnor. Detta illustreras genom en redogörelse av hur sysselsättningen förändrades under 2020.³⁶

Under det första halvåret 2020 minskade sysselsättningen bland kvinnor med 3,4 procent, motsvarande 83 000 (se Figur 7.8). Motsvarande siffra bland män var en minskning på 1,3 procent, eller 35 000 färre. Sysselsättningsminskningen skedde främst bland tidsbegränsat anställda. Bland män minskade antalet tidsbegränsat anställda med omkring 26 000 (motsvarande 8 procent) och bland kvinnor var minskningen 49 000 (motsvarande 12 procent). Utvecklingen kan till stor del förklaras av vilka branscher som har drabbats under pandemin, att en större andel kvinnor än män har en tidsbegränsad anställning samt att män omfattades av stödet vid korttidsarbete i större utsträckning än kvinnor. Det blir även tydligt vid en jämförelse av förändringen av arbetade timmar. Samtidigt som sysselsättningen sjönk betydligt mer bland kvinnor under det första halvåret 2020 var nämligen minskningen i arbetade timmar något större bland män. En viktig förklaring till det är att fler män var i korttidsarbete, vilket innebar att de behöll sin anställning men tillfälligt minskade arbetade timmar. En annan förklaring är att kvinnor i genomsnitt har en lägre medelarbets-tid än vad män har. Det beror på att kvinnor i större utsträckning än män arbetar deltid, har en tidsbegränsad anställning och har en högre sjukfrånvaro och frånvaro pga. vård av barn.

Bland både män och kvinnor skedde en viss återhämtning under det andra halvåret 2020 och både sysselsättningen och arbetade timmar steg något. Uppgången i arbetade timmar var större än uppgången i sysselsättning när användandet av stödet vid korttidsarbete minskade och många anställda kunde öka sin arbetstid. I slutet av 2020 var både sysselsättningen och arbetade timmar kvar på en lägre nivå än före pandemin.

³⁶ Till följd av en omläggning av arbetskraftsundersökningarna som gjordes från och med 2021 och som inneburit ett tidsseriebrott i statistiken fokuserar detta avsnitt endast på utvecklingen under 2020. För mer information, se Statistiska centralbyråns webbplats *Information om införandet av ny ramlag 2021 i AKU*.

Figur 7.8 Förändringar på arbetsmarknaden bland män och kvinnor

Procent, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Förändringen av sysselsättning och arbetade timmar avser åldersgruppen 15–74 år. Förändring av sysselsättning bland unga avser åldersgruppen 15–24 år.

Källa: Statistiska centralbyrån (AKU).

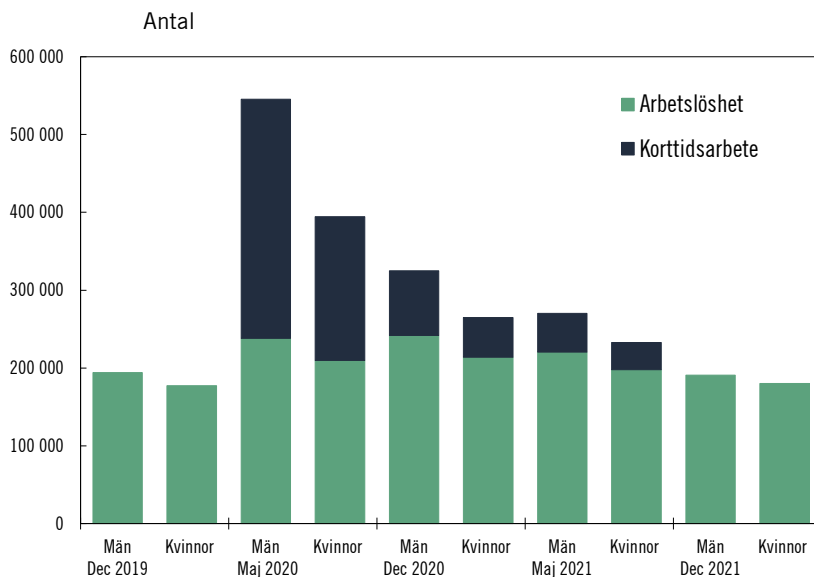
Som framgår av Figur 7.8 har många unga (15–24 år) kvinnor förlorat sin anställning under pandemin. Sysselsättningen minskade med omkring 40 000 bland unga kvinnor (närmare 16 procent) första halvåret 2020, jämfört med 17 000 bland unga män (närmare 7 procent). De branscher som har drabbats under pandemin, såsom hotell- och restaurangverksamhet och handeln, är branscher som har många ingångsjobb och anställer många unga som arbetar extra vid sidan av studier. De är viktiga yrken då de bidrar till att skapa en första anknytning till arbetsmarknaden, i synnerhet bland unga och nyanlända. Den ökade arbetslöshetsrisken bland unga mellan 2019 och 2020 förklaras dock inte enbart av i vilka branscher unga arbetar. Även de turordningsregler som gäller på svensk arbetsmarknad, sist in först ut, påverkar eftersom unga vanligtvis har lägst senioritet.³⁷

Som konstaterats har sysselsättningen minskat mer bland kvinnor under pandemin, samtidigt som arbetade timmar har minskat mer bland män. Det krävs således flera perspektiv för att få en helhetsbild

³⁷ Rapporten *Unequal Labour Market Impacts of COVID-19 in Sweden – But Not Between Women and Men* (2021).

av utvecklingen på arbetsmarknaden. Ytterligare ett mått för att beskriva utvecklingen är antalet inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen. Det var fler inskrivna arbetslösa män än kvinnor före pandemin, omkring 195 000 respektive 180 000 i december 2019 (se Figur 7.9). Ett halvår senare, i maj 2020, var motsvarande siffror på omkring 240 000 respektive 210 000 inskrivna arbetslösa män respektive kvinnor. Ökningen var större bland män, både antalsmässigt och procentuellt. Vidare var drygt 300 000 män och 180 000 kvinnor i korttidsarbete någon gång under maj. Att fler män än kvinnor skrev in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, trots att sysselsättningen minskade mer bland kvinnor, kan delvis förklaras av att vissa grupper inte väljer att skriva in sig på Arbetsförmedlingen. Det kan t.ex. vara unga som förlorat ett extraarbete under pandemin och vars huvudsakliga sysselsättning är att studera, varför de inte betraktar sig som arbetslösa. I december 2020 var antalet inskrivna arbetslösa mer eller mindre oförändrade jämfört med maj, samtidigt hade antalet i korttidsarbete minskat tydligt. Minskningen av anställda i korttidsarbete var procentuellt sett ungefär lika stor bland kvinnor och bland män. Bland både kvinnor och män skedde ytterligare en viss minskning av anställda i korttidsarbete och inskrivna arbetslösa i maj 2021. I december 2021 omfattades inga anställda av det förstärkta stödet för korttidsarbete och antalet inskrivna arbetslösa hade minskat och var totalt sett åter på samma nivå som före pandemin.

Figur 7.9 Inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen och anställda i korttidsarbete efter kön



Anm.: Uppgifter över anställda i korttidsarbete är preliminära och kan komma att ändras.

Källor: Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket (22-04-11).

Att utvecklingen på arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan män och kvinnor under pandemin beror på flera faktorer som kommittén delvis har beskrivit i avsnitten ovan. I kommande avsnitt vidgar kommittén perspektivet och analyserar vidare hur utvecklingen under pandemin och i sin tur stödet vid korttidsarbete har påverkat inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten i samhället.

7.2 Stödet har haft en stor betydelse för att skydda individer från ett potentiellt större inkomstbortfall

Stödet vid korttidsarbete skiljer sig från andra företagsstöd under pandemin på så sätt att stödet, även om det är riktat till företag, har en direkt effekt på individers inkomster. Denna effekt har dock begränsats av att stödet varit tillfälligt förstärkt. För de individer som utan stödet hade blivit av med sin anställning och blivit arbetslösa har

stödet inneburit en betydelsefull förstärkning i jämförelse med arbetslöshetsförmånerna (som också har stärkts under pandemin). Som tidigare nämnts är det svårt att kvantifiera vilka sysselsättningseffekter stödet har haft under pandemin. Omkring 580 000 anställda omfattades av korttidsarbete någon gång under 2020. Det är inte rimligt att anta att samtliga anställda som minskat arbetstiden skulle ha blivit arbetslösa och fått lägre inkomster om stödet inte hade funnits. Särskilt inte då arbetstidsminskningen för de anställda som omfattades av stödet inte har varit 100 procent och eftersom vissa anställda endast har omfattats av stödet under en kortare tid. Det är sannolikt att en del av dessa anställda ändå hade fått behålla sina anställningar. För de individer som ändå hade fått behålla sin anställning har korttidsarbete inneburit en försämring i jämförelse med den tidigare lönen.

Anställda i korttidsarbete har fått behålla 88–96 procent av sin bruttolön under den period som stödet varit förstärkt och staten har stått för en större del av kostnaden. Att den anställde fått behålla en del av lönen för icke arbetad tid har också inneburit att lönen för arbetad tid har ökat under pandemin. Som exempel fick de arbetstagare som minskande sin arbetstid med 20 procent, och därmed arbetade 80 procent av sin normala arbetstid, behålla 96 procent av sin bruttolön, vilket i realiteten innebär att arbetstagarna fick högre lön per arbetad timme. Eftersom sannolikt även kostnaderna hänförliga till arbetad tid minskade för många anställda (exempelvis resekostnader³⁸, kostnader för utelunch m.m.) har nettoeffekten varit ännu större.³⁹ Värt att beakta är också att anställda som har omfattats av korttidsarbete har kunnat ta ett annat arbete under den arbetsbefriade tiden. Huruvida detta har skett, och i sådana fall i vilket utsträckning, saknas däremot uppgifter om.

De närmare effekterna för inkomstfördelningen under pandemin har också analyserats i Coronakommissionens underlagsrapport *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad – Befolkningen inkomstutveckling under 2020*. Av rapporten framgår att arbetsinkomsterna i genomsnitt endast minskat med två–tre procent under 2020. Detta kan jämföras med den förlust om fyra–sex procent som typiskt sett drabbar arbetstagare vars arbetsplats läggs ner, eller den genomsnittliga arbetsinkomstförlusten under 1990-talskrisens första år som var hela tolv procent. Till arbetsinkomsterna räknas inte

³⁸ Minskade resekostnader innebär såväl den faktiska kostnaden som en tidsbesparing.

³⁹ Konjunkturinstitutets remissvar *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742).

enbart ersättning för utfört arbete, utan också ersättning för icke arbetad tid, vilket innefattar den lön som arbetstagare fått för korttidsarbete samt den sjuklön⁴⁰ som arbetsgivarna är skyldiga att betala under 14 dagar i inledningen av en sjukperiod. I underlagsrapporten studeras hur arbetsinkomster utvecklades under coronapandemin med hänsyn till effekterna av bl.a. stödet vid korttidsarbete. Studien visade att både sjuklön och lön för korttidsarbete utgjorde en betydande del av de anställdas inkomster under pandemin. När effekterna av stödet vid korttidsarbete analyserades konstaterades att det var det stöd som bidragit mest till att dämpa arbetsinkomstminskningen under pandemin, nästan 69 procent av förlusten av utbetalda arbetsinkomster. Även om dödviktseffekterna innebär en oviss faktor i analysen visar resultatet från underlagsrapporten att stödet haft stor betydelse för att skydda individer från inkomstbortfall. Att anställda har fått behålla stora delar av sin inkomst har lett till positiva effekter bl.a. genom att konsumtionen har kunnat hållas uppe under pandemin. Samtidigt har de ekonomiska skillnaderna tillfälligt ökat mellan dem som omfattats av korttidsarbete i jämförelse med både dem som arbetade som vanligt och dem som har blivit arbetslösa.

Det är emellertid viktigt att nämna i sammanhanget att det finns många faktorer som har påverkat inkomstfördelningen under pandemin. Det har funnits flera andra stöd, både permanenta och tillfälliga, som också har varit viktiga för att stärka individers inkomst. Den redogörelse som kommittén har gjort blir därför partiell. Det behövs ett bredare perspektiv för att kunna bedöma hur stödet vid korttidsarbete, tillsammans med andra stödåtgärder, har påverkat inkomstfördelningen i samhället på både kort och lång sikt. En djupare förståelse för hur inkomsten har påverkats bland olika grupper kräver dock en mer detaljerad analys än vad som ligger inom ramen för kommitténs uppdrag.

⁴⁰ Arbetsgivare är ansvarig att betala sjuklön på 80 procent av lönen under de första 14 dagarna av ett sjukfall. Därefter övergår ansvaret till staten som betalar ut sjukpenning via Försäkringskassan.

7.3 Stödet har haft viss negativ effekt för den ekonomiska jämställdheten

Stödet vid korttidsarbete är ett könsneutralt utformat stöd. Eftersom den svenska arbetsmarknaden är könssegregerad⁴¹ kan däremot användningen av stödet påverka den ekonomiska jämställdheten, beroende på om stödet används mer och passar vissa branscher bättre. När det nya stödet vid korttidsarbete infördes i början av pandemin gjorde regeringen bedömningen att stödet av flera skäl skulle komma att få vissa direkta effekter på den ekonomiska jämställdheten. Skälen för detta var att stödet främst förväntades gynna ägare av företag och anställda där män är i majoritet, framför allt industriföretag där skillnaderna i andelen anställda kvinnor respektive män är större än för privat sektor totalt. Över 70 procent av de anställda inom industrin är män. Regeringen lyfte även fram att i privat sektor som helhet är det fler män än kvinnor som arbetar och som har en tillsvidareanställning, vilket kan öka sannolikheten att erhålla stöd. Skälet för det är att en förutsättning för stöd är att arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Sådana åtgärder kan handla om att genomföra uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms verksamhetskritisk, t.ex. konsulter, inhyrd personal eller tillfälligt anställd personal. Regeringens samlade bedömning var dock att det nya systemet sannolikt inte skulle medföra några större permanenta konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten (prop. 2019/20:132 s. 83).

Som framgår av avsnitt 5.4.1 har nyttjandet av stödet vid korttidsarbete under 2020 överensstämmt med regeringens bedömning eftersom en större andel män än kvinnor omfattats av stödet. Tillverkningsindustrin nyttjade stödet mest under 2020 och drygt 175 000 anställda inom tillverkningsindustrin omfattades av stödet någon gång under året. Stödet som utgick till tillverkningsindustrin var nästan 25 procent (7,8 miljarder) av det totala nettobeviljade stödbeloppet under 2020 (31,2 miljarder). Det ska dock poängteras att män inom tillverkningsindustrin inte har varit överrepresenterade i stödet jämfört med kvinnor i branschen. Utifrån hur fördelningen ser ut inom branschen har stödet utgått jämnt mellan könen.

⁴¹ Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:2 *Ekonomiska jämställdhet - En uppföljning av senare års utveckling av det jämställdhetspolitiska delmålet.*

Att den mansdominerade tillverkningsindustrin mottog en stor andel av stödet har haft en negativ påverkan på den ekonomiska jämställdheten åtminstone på kort sikt, genom att en större andel anställda män kunnat behålla 88–96 procent av sin bruttolön. Denna konsekvens är väntad eftersom systemet är utformat framför allt för industrin i Sverige och för att stärka dess konkurrenskraft internationellt (prop. 2019/20:132 s. 47–48). Motiven bakom ett sådant stöd är att det gynnar ekonomin i Sverige eftersom tillverkningsindustrin bidrar till en stor del av produktionen i näringslivet. Stödet är också bättre anpassat för branscher med goda möjligheter att växla i produktion efter efterfrågan. I dessa branscher är det vanligare med tillsvidareanställningar, vilket är en anställningsform som förekommer oftare bland män än kvinnor. Könsfördelningen inom olika branscher på arbetsmarknaden medför således att ett system för korttidsarbete som gynnar sådana branscher i förlängningen också främst gynnar män.

Under pandemin drabbades däremot också kontaktnära tjänstebranscher av följd effekter av pandemin, vilket innebar att även dessa branscher kom att nyttja stödet i stor omfattning. De branscher som hade flest anställda i korttidsarbete efter tillverkningsindustrin var handeln och hotell- och restaurangbranschen. Inom handeln samt hotell- och restaurangbranschen var omkring 47 respektive 43 procent av dem som omfattades av stödet kvinnor. Det motsvarar ungefär andelen anställda kvinnor inom dessa branscher. Dessa branscher bidrar således inte lika påtagligt som tillverkningsindustrin till att förstärka skillnader i den ekonomiska jämställdheten. Samtidigt har anställda inom hotell- och restaurangverksamhet drabbats hårdast sett till minskade arbetsinkomster då de i genomsnitt förlorade 11 procent av tidigare arbetsinkomster under pandemin.⁴² Kvinnor, ofta unga, arbetar i stor utsträckning i de branscher som drabbats av betendeförändringar och smittskyddsåtgärder. Dessa branscher har nyttjat stödet vid korttidsarbete i hög grad, men karaktäriseras även av att en stor andel av de anställda har tillfälliga kontrakt. Det innebär att dessa anställda enklare kan sägas upp och därmed minskar lönekostnaderna för företagen, vilket också har skett under pandemin. Det finns dock tecken på att många har lämnat arbetskraften för studier, vilket i regel är något positivt då det bidrar till en lägre arbetslöshet på kort sikt och till en högre sysselsättning och produktivitet på längre sikt.

⁴² Underlagsrapporten *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad – Befolkningen inkomstutveckling under 2020* (2022).

Detta har dessutom möjliggjorts genom att antal studieplatser har utökats under pandemin.⁴³

Under 2021 minskade skillnaderna mellan antalet män och kvinnor i korttidsarbete, vilket också kan förklaras av att tillverkningsindustrin inte längre nyttjade stödet i någon större omfattning. Omkring 57 procent män omfattades av stödet, vilket kan jämföras med könsfördelningen på arbetsmarknaden i stort, där drygt 52 procent av antalet sysselsatta är män. Bland anställda inom privat sektor, som var den sektor som omfattades av stödet, är omkring 60 procent män.⁴⁴

Precis som kommittén tidigare framhållit vid analysen av stödets påverkan på inkomstfördelningen är det även i det här sammanhanget viktigt att lyfta fram att det är många faktorer som påverkar den ekonomiska jämställdheten i samhället. Den ekonomiska jämställdheten påverkas även av hur arbetsmarknaden i stort har förändrats under pandemin och vilka av dessa förändringar som blir bestående (se avsnitt 7.1.3 ovan för en kortfattad beskrivning av utvecklingen på arbetsmarknaden bland kvinnor och män under pandemin). Till exempel är en större andel kvinnor än män anställda inom offentlig sektor. Den offentliga sektorn har inte haft möjlighet att nyttja stödet, men är samtidigt ingen sektor som i sin helhet har påverkats av en minskad efterfrågan under pandemin.⁴⁵ Till skillnad från utvecklingen i många andra länder tycks de negativa effekterna av pandemin på såväl de genomsnittliga arbetsinkomsterna som totalinkomsterna vara mer begränsade för kvinnor än för män i Sverige.⁴⁶ I motsats till i många andra länder tycks heller inte kvinnors situation på arbetsmarknaden försämrats i relation till männen.⁴⁷ Kommitténs analys i denna del blir därför också partiell, vilket innebär att även här behövs ett bredare perspektiv för att kunna bedöma hur stödet vid korttidsarbete, tillsammans med andra stödåtgärder, har påverkat ekonomiska jämställdheten i samhället på både kort och lång sikt. En sådan analys ingår däremot inte i kommitténs uppdrag.

⁴³ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 16 avsnitt 4.5.

⁴⁴ Uppgifter från Arbetskraftsundersökningarna 2019.

⁴⁵ Rapporten *Unequal Labour Market Impacts of COVID-19 in Sweden – But Not Between Women and Men* (2021). Som exempel kan också nämnas att undersköterskor har haft en låg arbetslöshetsrisk under pandemin, vilket är en yrkesgrupp där 91 procent av de anställda är kvinnor.

⁴⁶ Underlagsrapporten *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad – Befolkningen inkomstutveckling under 2020* (2022).

⁴⁷ IFAU:s rapport 2021:19 *Den ojämlika (?) arbetslöshetsbördan under den första vågen av covid-19-pandemin i Sverige*.

8 Stödets betydelse för samhällsekonomin under pandemin

8.1 Den samhällsekonomiska betydelsen är en bred frågeställning som måste avgränsas

Stödets betydelse för samhällsekonomin omfattar många aspekter som är svåra att mäta. Många frågor går heller inte att besvara fullt ut eftersom en kontrafaktisk analys av vad som hade varit utfallet utan stödet inte går att göra. Det finns också svårigheter i att isolera vilka effekter som beror på stödet till följd av fler samverkande faktorer. Resultatet av en samhällsekonomisk analys kan även variera utifrån värderingar om vilka faktorer som har betydelse för när ett stöd ska anses vara samhällsekonomiskt effektivt. Analysen kan t.ex. göras utifrån ett snävt kostnadsperspektiv där kostnad för stödet vägs mot förväntade framtida produktionsvinster. Den kan också göras utifrån ett bredare perspektiv där stödets betydelse vägs samman med riskerna för att enskilda företag försätts i konkurs, att individer blir arbetslösa och de följd effekter detta kan ge i form av ökade kostnader för samhället på både kort och lång sikt. Eftersom frågeställningen är bred måste den således avgränsas. I följande avsnitt kommer därför stödets betydelse för samhällsekonomin främst analyseras utifrån syftet med stödet och frågan om de förväntade ekonomiska effekterna med stödet har uppfyllts under pandemin.

8.2 Stöd vid korttidsarbete kan ha både positiva och negativa effekter på samhällsekonomin¹

8.2.1 Stödet kan bidra till positiva effekter för både individer och företag

Ett väl fungerande, ändamålsenligt och precist system för korttidsarbete innebär positiva effekter för såväl enskilda individer och företag som för samhällsekonomin i stort. Ett viktigt syfte med stödet vid korttidsarbete är att dämpa en nedgång i sysselsättningen och att undvika att anställda i produktiva företag blir arbetslösa till följd av tillfälliga störningar i efterfrågan. Eftersom det kan ta tid för arbetslösa att återinträda på arbetsmarknaden, i synnerhet under en lågkonjunktur då efterfrågan på arbetskraft är låg, minskar stödet risken för en högre arbetslöshet även på längre sikt (s.k. persistenseffekter). För arbetstagaren innebär korttidsarbete att inkomsten tillfälligt blir lägre, men bibehålls i högre utsträckning i jämförelse med om arbetstagaren blivit arbetslös. Det gäller i synnerhet bland arbetstagare med högre inkomster.² Att inkomsten hålls uppe bidrar i sin tur till att upprätthålla konsumtionen i samhället. Ur arbetstagarens synvinkel är också en tillfällig minskning i arbetade timmar och lägre inkomst att föredra framför arbetslöshet under en lågkonjunktur.

För företag innebär stödet en möjlighet att behålla värdefull personal med rätt kompetens vid en tillfällig nedgång i efterfrågan, vilket möjliggör för företag att undvika konkurs och att snabbt återstarta verksamheten då efterfrågan tilltar. Företag får en stärkt likviditet genom att staten svarar för en del av arbetskostnaderna. Stödet möjliggör för företag att tillfälligt behålla personal och reglera arbetade timmar (s.k. labour hoarding) till en lägre kostnad än den anställdes ordinarie lön. Arbetsgivare får tillfälligt betala en högre timlönekostnad till arbetstagaren men undviker kostnader som är förknippade med uppsägningar. Stödet kan bidra till att hålla produktiviteten uppe genom att arbetade timmar anpassas till produktionsnivån. Företagen kan dessutom öka produktionen snabbare när efterfrågan stiger då tid

¹ Underlag för avsnittet är information från bl.a. departementspromemorian *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser* (Ds 2012:59), betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66), OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*, Tillväxtanalys PM 2021:09 *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finans-krisen* och Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

² Individer med en högre inkomst tenderar även att ha ett högre sparande och därmed vara mindre känsliga för tillfälliga inkomstvariationer än individer med en lägre inkomst.

och resurser inte behöver användas för nyrekryteringar. Det bidrar till att stärka företagens internationella konkurrenskraft. För företag som verkar på en internationell marknad är stödet viktigt för att bibehålla konkurrensneutralitet, eftersom flera viktiga konkurrentländer till Sverige har ett system för korttidsarbete. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det också betydelsefullt att ett konkurrenskraftigt system för korttidsarbete kan verka för att investeringar behålls i, eller förläggs till, Sverige. Det skapar arbetstillfällen och bidrar positivt till tillväxten i ekonomin.

8.2.2 Stödet kan också bidra till negativa effekter såsom dödviktskostnader och en hämmad strukturomvandling

Att ett system för korttidsarbete medför negativa effekter är oundvikligt. Risken för detta är särskild stor under en allvarlig kris då stödet snabbt uppnår höga volymer. Det är viktigt att stödet är utformat så att de negativa kostnaderna minimeras. För att stödet ska vara samhällsekonomiskt motiverat ska det utgå till i grunden produktiva företag som möter tillfälliga ekonomiska svårigheter. Det minskar risken för kapitalförstöring genom att företagsspecifika tillgångar bevaras och kan användas i det aktuella företaget. En risk med stödet är att det kan medföra dödviktseffekter genom att arbetsgivare får stöd för anställda som ändå hade behållits i företaget, vilket innebär att skattemedel inte används effektivt. Det finns även en risk att stödet uppbärs av lågproduktiva företag som utan stöd hade försatts i konkurs. Därmed riskerar stödet att hämma en naturlig strukturomvandling i ekonomin genom att med skattemedel bidra till att bevara lågproduktiva företag. Det kan i sin tur ske på bekostnad av att tillväxten inom produktiva företag hämmas och nyetablering av företag hålls tillbaka, vilket på sikt bidrar till negativa produktivitetseffekter. Det finns också en risk att företag medvetet missbrukar systemet för att få stöd som de inte är berättigade till. Företag kan också uppleva att incitamenten att anpassa sin verksamhet efter rådande omständigheter är svaga i relation till att fortsätta få stöd och därför väljer de att nyttja möjligheten till stöd längre än nödvändigt (s.k. moral hazard).

Samtidigt som stödet kan bidra till att bevara produktiva matchningar på arbetsmarknaden finns det också en risk för att stödet hämmar en rörlighet på arbetsmarknaden genom att anställda stannar hos en arbetsgivare. Det är i synnerhet ett problem om arbetsgivaren

inte är produktiv (s.k. inlåsnings effekter). Frånvaro från arbete under en längre period riskerar att leda till att individers kunskap och kompetens försämras, vilket sker i än större utsträckning vid arbetslöshet. Kompetenshöjande insatser under stödperioden kan däremot motverka en försämrad produktivitet bland de anställda och även bidra till att både företag och anställda är bättre rustade när efterfrågan stiger och produktionen kan öka.

Det finns även en risk att stödet gynnar personer som redan har en stark förankring på arbetsmarknaden (insiders) eftersom stödet främst används för tillsvidareanställda. Det riskerar att leda till ökad arbetslöshet bland grupper som sedan tidigare hade en svagare anknytning till arbetsmarknaden (outsiders). Även lönebildningen riskerar att påverkas genom att anställda som omfattats av stödet ställer kompensatoriska krav utifrån en bättre ställning än de som står utanför. Detta kan i sin tur bidra till en högre jämviktsarbetslöshet.

8.3 Stödet har medfört positiva samhällsekonomiska effekter

8.3.1 Tydligt positiva effekter av stödet, men till en hög kostnad

Det nettobeviljade beloppet för stödet har under 2020 och 2021 uppgått till omkring 40 miljarder kronor. Förutom anstånd med skattebetalningar har stödet varit det företagsstöd som utgått med högst belopp. Som en jämförelse var kostnaden för stödet under 2020 omkring 1,5 gånger högre än utgiftsökningarna inom välfärdssystemet samma år.³ Eftersom kostnaden för stödet har varit hög är det viktigt att förhålla kostnaden till den betydelse stödet har haft för samhällsekonomin i stort. Som kommittén bedömt i kapitel 6 och 7 har stödet vid korttidsarbete bidragit till att undvika att företag har försatts i konkurs och också underlättat en återstart för många företag. Stödet har i stor utsträckning utgått till de branscher som har påverkats negativt under pandemin. Stödet har även bidragit till att hålla sysselsättningen uppe. Dessa positiva effekter för jobb och företag visar på stödets betydelse i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det är dock

³ IFAU:s rapport 2022:3 *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad*. Notera att författarna skriver om den sammantagna kostnaden för utbetalningarna av stöd vid korttidsarbete och ersättning för sjuklönekostnader till företagen, som var två och en halv gånger högre. Kommittén har valt att beräkna kostnader endast för stödet vid korttidsarbete då det är mest relevant inom ramen för detta delbetänkande.

förenat med stor osäkerhet att försöka kvantifiera de positiva effekterna. Att stödet nått de branscher som utgör en stor del av produktionen och sysselsättningen i Sverige är betydelsefullt, men samtidigt finns det också andra värden som stödet bidragit till att bevara. Även branscher som bidrar i lägre grad till produktionen är viktiga för samhället och svensk ekonomi i stort genom att de exempelvis står för en viktig del i en produktionskedja eller innefattar många ingångsjobb på arbetsmarknaden.

8.3.2 Stödet har stöttat branscher med stort bidrag till svensk BNP

Det är möjligt att få en indikation på stödets betydelse ur ett samhällsekoniskt perspektiv utifrån det bidrag de branscherna som nyttjat stödet har till produktionen i svensk ekonomi. Detta kan göras genom att relatera produktionen respektive antalet anställda i respektive bransch till näringslivet i stort. Det ger åtminstone delvis en bild av hur branscher, som är viktiga för svensk ekonomi, har nyttjat stödet.⁴

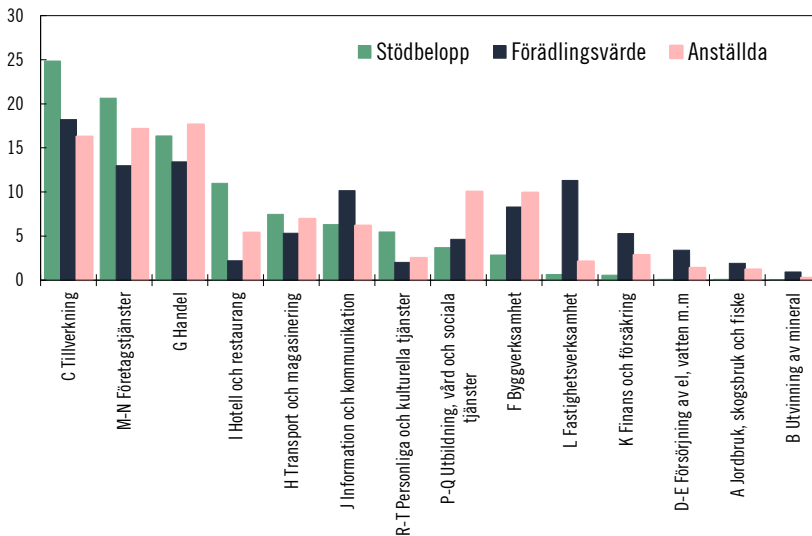
Genom att mäta nyttjandet av stödet som andel av det totala netto-beviljade beloppet i respektive bransch framgår att den högsta nyttjandegraden var inom tillverkningsindustrin, som uppbar omkring 25 procent av det totala stödbeloppet 2020. Det är även den bransch med högst förädlingsvärde och som sysselsätter en stor andel av de anställda i näringslivet, omkring 18 procent respektive 16 procent (se Figur 8.1). Att en stor del av stödet har uppburits av den bransch som har högst förädlingsvärde, och som i stor omfattning verkar på en internationell och konkurrensutsatt marknad, visar att ett av syftena med stödet, dvs. att stärka svensk ekonomi genom att stötta i grunden livskraftiga företag, har uppfyllts. Andra branscher som också har ett högt nyttjande av stödet samt ett jämförelsevis högt bidrag till produktion respektive sysselsättning i näringslivet är verksamheter inom företagstjänster⁵ samt handeln. Det är således också betydelsefulla branscher utifrån just den aspekten.

⁴ Notera att det är en statisk analys som inte beaktar den interaktion som finns mellan olika branscher, där företag inom en liten bransch kan vara av stor betydelse för verksamheter inom en större bransch.

⁵ I branschen ingår verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap, teknik; uthyrning fastighets-service, resetjänster och andra stödtjänster.

Figur 8.1 Totalt stödbelopp för korttidsarbete under 2020 samt förädlingsvärde och anställda inom respektive bransch

Andel av totalt stödbelopp respektive förädlingsvärde och anställda i näringslivet



Anm.: Uppgifter över nettobeviljat belopp för 2020 är preliminära och kan komma att ändras framöver. Förädlingsvärde 2019 i respektive bransch enligt nationalräkenskaper som andel av totala förädlingsvärdet i näringslivet. För vissa branscher saknas uppgifter över förädlingsvärde och därför redovisas dessa branscher inte enskilt. Anställda enligt ett årsgenomsnitt för 2019 enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik.

Källor: Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket (22-03-29).

8.3.3 Stödets positiva effekter var störst vid den ekonomiska nedgången under pandemins första fas

Ett av stödets syften är att stötta företag som drabbas av allvarliga ekonomiska svårigheter till följd av t.ex. en kraftigt minskad efterfrågan. När pandemin inleddes skedde en kraftig inbromsning av den svenska ekonomin och arbetsmarknaden drabbades negativt. Det var också i början av pandemin som högst stödbelopp betalades ut. Därefter skedde en snabb återhämtning i ekonomin och redan under det tredje kvartalet under 2020 steg BNP tydligt. Användningen av stödet, på en aggregerad nivå, minskade successivt allt eftersom ekonomin förbättrades. Det kan konstateras att de branscher som bidrar mest till svensk produktion också nyttjade stödet som mest under den första fasen av pandemin. Därefter minskade användandet för att under 2021 vara på betydligt lägre nivåer. De största positiva effekterna av stödet

får därför anses ha varit under 2020, i synnerhet under den ekonomiska nedgången. Under 2021 är effekterna däremot svårare att bedöma eftersom en tydlig återhämtning skett i ekonomin och på arbetsmarknaden, samtidigt som stödet i hög grad nyttjades av företag som var särskilt drabbade av rådande restriktioner, t.ex. inom hotell- och restaurangverksamhet.

8.3.4 Stödet har stöttat kontaktnära företag som påverkats tydligt av restriktioner

Hotell och restaurang är en bransch som, liksom publikberoende verksamheter inom kultur, nöje och fritid, har drabbats tydligt av de restriktioner som infördes under pandemin. Det är en personalintensiv bransch som sysselsätter drygt fem procent av de anställda i privat sektor. Hotell och restaurang har haft ett högt nyttjande av stödet, omkring elva procent av stödbeloppet under 2020. Jämfört med många andra branscher har hotell och restaurang även nyttjat stödet i stor omfattning under längst tid under pandemin. Branschen är dock förhållandevis liten i relation till näringslivets totala produktion. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv är det trots detta betydelsefullt att produktiva företag inom branschen överlever. Skulle branschen drabbas av en mer utbredd mängd konkurser skulle det få stora följdkonsekvenser för samhället i stort. Det skulle bl.a. påverka arbetsmarknaden eftersom hotell- och restaurangverksamhet innefattar en stor andel ingångsjobb och sysselsätter många unga och nyanlända. Detsamma gäller även andra verksamheter, exempelvis inom kultur, nöje och fritid, den bransch som nyttjat stödet mest i förhållande till antalet anställda. Branschen är en viktig förutsättning för bl.a. svensk turism och sociala värden i samhället. Det finns även en vikt i att bevara anställda inom branschen och därmed upprätthålla kulturens mervärden för samhället generellt. Risken finns annars att anställda lämnar branschen och att det på sikt blir svårare att återrekrytera.

Utifrån kommitténs analys om företagens möjlighet till återstart kan emellertid en problematisering göras av frågan om stödet som utgått till hotell- och restaurangbranschen uppfyllt syftena med stödet. Hotell och restaurang har varit påverkade av restriktioner särskilt riktade mot branschen under en lång tid. Restriktionerna har lyfts först i inledningen av 2022 och det är ännu för tidigt att bedöma i vilken utsträckning branschen har kunnat återstarta. Möjligheterna att åter-

starta är nära kopplad till bristen på arbetskraft inom olika yrkesgrupper i branschen. Trots att stödet har nyttjats i en betydande omfattning har företag inte kunnat behålla arbetskraft i branschen i tillräckligt stor utsträckning. Det beror dels på att det är en bransch med jämförelsevis hög personalomsättning, dels på att anställda har valt att byta bransch eller börjat studera. Stödet har emellertid bidragit till branschens överlevnad och verkat kompensatoriskt för de restriktioner som särskilt drabbat branschen. Flertalet stöd har, tillsammans med stödet vid korttidsarbete, bidragit till att kompensera branschen. Branschen har i hög utsträckning också nyttjat omställningsstödet och möjligheten till anstånd med skattebetalningar. I relation till antalet anställda inom branschen var hotell och restaurang, tillsammans med kultur, nöje och fritid, den bransch som mottog högst stödbelopp av staten under 2020 och 2021, drygt 100 000 kronor per anställd.

Stödet vid korttidsarbete är ett stöd som framför allt är anpassat för verksamhet med goda möjligheter att justera produktion utifrån en tillfälligt minskad efterfrågan, vilket t.ex. gäller förhållandena inom tillverkningsindustrin, där arbetet är mer planerbart genom inkomna ordrar med leveranser utifrån längre tidsperioder. Stödet är däremot sämre anpassat för personalintensiva verksamheter och där förhållandena är mer växlande, exempelvis inom restaurangverksamhet där tiden från beställning till leverans är mer knapp och efterfrågan kan vara mer oförutsägbart. Stödets negativa effekter ökar också ju längre tid stödet nyttjas, framför allt i form av risker för hämmad strukturomvandling, minskad rörlighet på arbetsmarknaden och försämrat humankapital⁶ (se mer om negativa effekter av stödet under avsnitt 8.4). Det aktualiserar frågan om stödet vid korttidsarbete har varit det mest ändamålsenliga stödet för att kompensera hotell- och restaurangbranschen samt de övriga branscher som särskilt drabbades av restriktioner under en längre tid. För att kunna besvara den frågan bör dock en analys göras, utifrån ett större offentligfinansierat perspektiv, av samtliga stöd som utgått under pandemin och i vilken mån stöden samverkat och kompenserat branscherna. En sådan analys ryms inte inom kommitténs uppdrag, men är viktig att göra för att i framtiden vara förberedd för liknande kriser.

⁶ Begreppet används ofta inom nationalekonomin för att beskriva individers kompetens med avseende på exempelvis utbildning och arbetslivserfarenhet.

8.4 Det förstärkta stödet har ökat risken för negativa effekter

8.4.1 Stödets utformning har betydelse för storleken på de negativa effekterna

Stödet vid korttidsarbete tillämpades för första gången under pandemin och förstärktes dels genom att staten svarade för en större andel av lönekostnaden för icke arbetad tid, dels genom att en fjärde nivå för arbetstidsminskning respektive löneminskning infördes under vissa stödmånader. Det förstärkta stödet var tillgängligt under perioden mars 2020–september 2021. Det har varit möjligt att nyttja stödet under hela tidsperioden, dvs. som längst i upp till 19 månader, eftersom stödperioden förlängdes och karenstiden tillfälligt slopades. I stödets ordinarie utformning är det endast möjligt att nyttja det under en period om högst nio månader. Ett skäl till att det ursprungliga stödet är tidsbegränsat är att ett långvarigt nyttjande riskerar att öka negativa effekter för samhällsekonomin.

Det förstärkta stödet innebar att stödet blev mer gynnsamt för både arbetsgivare och arbetstagare. För arbetsgivare kan en låg kostnad för att nyttja stödet innebära att de saknar incitament att anpassa verksamheten efter rådande efterfrågeläge, vilket i sin tur riskerar att leda till ett överutnyttjande. Ett mindre gynnsamt stöd kan bidra till att lågproduktiva företag, som ändå inte hade överlevt, skulle tvingas ställa om sin verksamhet eller försättas i konkurs. Samtidigt som det ökar sannolikheten att livskraftiga företag i större utsträckning ställer om och endast nyttjar stödet i den mån som är nödvändigt.⁷ Att minska stödets subventionsgrad till företag är således ett verktyg för att minska överutnyttjandet av stödet då behovet kan vara svårt att kontrollera genom t.ex. minskad omsättning.⁸ För arbetstagare kan ett för gynnsamt stöd innebära att de stannar kvar i ett lågproduktivt företag i stället för att söka sig vidare till en annan anställning. Kostnaden för det ökar särskilt när efterfrågan på arbetskraft stiger. Frånvaro från arbete riskerar även att försämra den anställdes human kapital, vilket kommittén återkommer till i nästa avsnitt.

Kostnadsincitament minskar således risken för ett överutnyttjande av stödet. Förutom att stödet innebär en direkt kostnad för staten

⁷ OECD:s rapport *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond* (2020).

⁸ OECD:s rapport *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis* (2022).

finns det även andra kostnader förknippade med ett stöd som är för gynnsamt under en för lång tid. Det riskerar att fördröja samhälls-ekonomiskt önskvärda förändringar i ekonomin, genom att arbetskraft bevaras i företag med låg produktivitet. Det i sin tur riskerar att ske på bekostnad av att tillväxten i produktiva företag hämmas till följd av brist på arbetskraft. Risken för sådana negativa effekter är större under återhämtningsfasen eller under normala konjunkturförhållanden då efterfrågan på arbetskraft är högre. Risken ökar också med stödperiodens längd. Under ekonomiska kriser kan däremot stöd för omställning vara motiverade även om de under en begränsad tid utgår till lågproduktiva företag.

8.4.2 Stödet kan ha minskat rörligheten på arbetsmarknaden

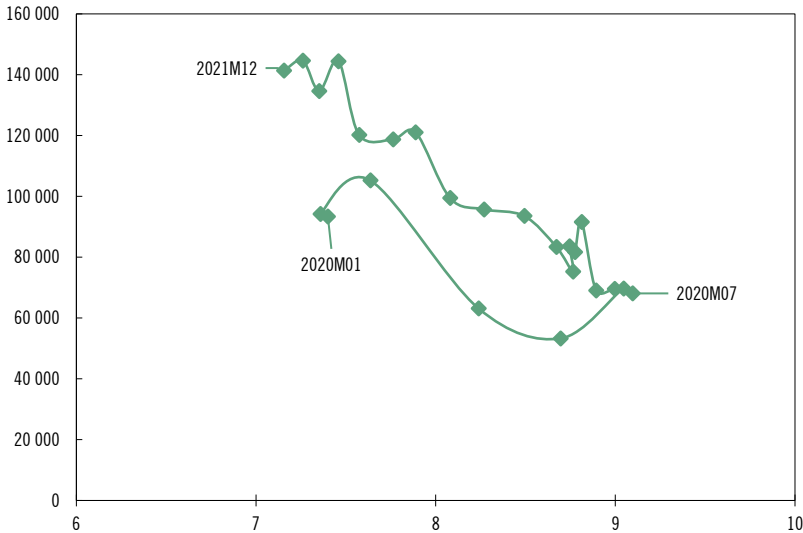
Ett stort antal anställda i näringslivet omfattades av stödet vid korttidsarbete, i synnerhet under våren 2020. Stödet innebär att individer behåller sin anställning och minskar risken för att de blir arbetslösa. Det finns dock en risk att anställda som omfattas av korttidsarbete väljer att stanna kvar i mindre produktiva företag i stället för att söka sig vidare till långsiktigt livskraftiga företag (s.k. inlåsnings effekter), vilket minskar rörligheten på arbetsmarknaden. Detta är en risk som särskilt ökar vid mer utdragna stödperioder. Risken att arbetstagare stannar kvar i ett lågproduktivt företag ökar om arbetstagaren saknar incitament att söka annat arbete då stödet är för generöst. Vid en lågkonjunktur är efterfrågan på arbetskraft vanligtvis låg samtidigt som det finns ett större antal individer på arbetsmarknaden som är tillgängliga för de lediga tjänster som finns. Det är således flera sökande per tillgängligt arbetstillfälle, vilket innebär att rörligheten på arbetsmarknaden per automatik blir lägre. Det omvända sambandet gäller vanligtvis vid en högkonjunktur, dvs. en högre efterfrågan på arbetskraft och färre lediga resurser på arbetsmarknaden.

Under pandemin har dessa relationer stämt relativt väl med vad som förväntas vid en ekonomisk nedgång. I Figur 8.2 illustreras lediga resurser på arbetsmarknaden genom utvecklingen av inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen tillsammans med efterfrågan på arbetskraft under 2020 och 2021. Andelen inskrivna arbetslösa steg vid pandemins inledning och var som högst i juli 2020. Parallellt med detta minskade antalet nyanmälda lediga platser. Redan efter sommaren

2020 tilltog efterfrågan på arbetskraft och under våren 2021 var efterfrågan på arbetskraft högre än vad den var innan pandemin. Anställda i korttidsarbete var däremot fortfarande kvar på en jämförelsevis hög nivå. Arbetslösheten sjönk successivt tillbaka för att i slutet av 2021 vara på en lägre nivå än vad den var innan pandemin. Att det skedde en successiv nedgång i arbetslösheten och att sysselsättningen steg indikerar att arbetsgivare åtminstone till viss del kunde tillsätta de lediga tjänsterna. Efterfrågan på arbetskraft var dock kvar på en hög nivå och i slutet av 2021 var andelen företag som angav att de upplevde brist på arbetskraft på en jämförelsevis hög nivå enligt konjunkturbarometern. Den stora efterfrågan på arbetskraft under 2021 kan således vara ett tecken på att vissa anställda var kvar i korttidsarbete under för lång tid. Även om rörligheten sannolikt har hämmats av stödet är det förenat med svårigheter att bedöma i vilken omfattning det har skett. Rörligheten på arbetsmarknaden påverkas av flera faktorer, t.ex. hur matchningen ser ut mellan arbetskraftens kvalifikationer och de krav som efterfrågas för de lediga tjänsterna. Att göra en mer ingående analys av faktorer som påverkat rörligheten på arbetsmarknaden ligger dock utanför ramen för kommitténs uppdrag.

Figur 8.2 Relationen mellan nyanmälda lediga platser och inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen

Antal respektive andel av arbetskraften



Källa: Arbetsförmedlingen.

Uppgifter över hur många månader anställda har omfattats av stödet under pandemin visar att bland de anställda som var i korttidsarbete under 2020 och 2021 var det vanligast att vara det i fyra till sex månader. Omkring 38 procent av samtliga anställda i korttidsarbete omfattas av den tidsperioden (se Tabell 8.1). Närmare 75 procent av samtliga omfattades av stödet i upp till ett halvår. Det kan ställas i relation till att endast en procent av samtliga anställda som omfattades av stödet hade det under hela stödperioden, dvs. i 19 månader. Den tillfälliga förlängningen av stödperiodens längd och förändringar av karenstiden under pandemin, möjliggjorde att 14 procent av anställda omfattades av stödet i mer än nio månader.

Tabell 8.1 Antal månader i korttidsarbete

Andel av samtliga anställda i korttidsarbete 2020–2021

	1–3 mån	4–6 mån	7–9 mån	10–12 mån	13–15 mån	16–18 mån	19 mån
Tid i korttidsarbete	35	38	13	5	5	3	1

Källa: Tillväxtverket (22-04-04).

Att majoriteten av anställda i korttidsarbete omfattades av stödet i upp till sex månader innebär en lägre risk för att anställda som omfattades av stöd varit kvar för länge i mindre produktiva företag (s.k. inlåsnings effekter), och därmed hållit tillbaka rörligheten på arbetsmarknaden under längre perioder. Samtidigt har drygt en av fyra anställda i korttidsarbete haft en arbetstidsminskning under mer än ett halvår. Antalsmässigt motsvarar det drygt 150 000 anställda, vilket är närmare fem procent av samtliga anställda i näringslivet. Detta har inneburit ett betydande outnyttjat arbetskraftsutbud. Även om alternativet för samtliga anställda i korttidsarbete inte hade varit en annan anställning hade sannolikt antalet arbetade timmar i ekonomin kunnat vara något högre, i synnerhet under 2021 då efterfrågan på arbetskraft var hög.

8.4.3 Få anställda har omfattats av kompetensinsatser

Längre tider utan arbete eller i studier riskerar att försämra individers humankapital. Det gäller såväl bland arbetslösa individer som anställda som tillfälligt minskar sin arbetstid. För anställda i korttids-

arbete är det särskilt en risk vid en högre grad av arbetstidsminskning som sker under längre perioder. Som framgår av avsnitt 5.3.4 har arbetstiden för anställda i korttidsarbete reducerats i en varierad grad. En arbetstidsförkortning om 60 procent har varit vanligast under hela perioden mars 2020– september 2021. Under perioder då en arbetstidsminskning om 80 procent varit möjlig har färre anställda haft en arbetstidsförkortning om 60 procent samtidigt som arbetstidsförkortningar på 80 procent stigit. Även om det har varit möjligt att beviljas stöd upp till 80 procent kan vissa anställda i praktiken tillfälligt ha minskat sin arbetstid med 100 procent, eftersom vissa företag i perioder drabbades av en kraftigt minskad efterfrågan. I vilken omfattning detta har skett saknar dock kommittén uppgifter om. Under längre tider med frånvaro av arbete kan kompetenshöjande insatser främja individers kompetensnivå. Det är ur flera perspektiv bättre att anställda använder den arbetsbefriade tiden till kompetensutveckling, eller annat arbete, än till betald ledighet. När efterfrågan på arbetskraft är låg och risken för arbetslöshet är hög, vilket var särskilt fallet under pandemins första fas, är det därför särskilt viktigt att individer kan använda tiden till kompetensutveckling och/eller omställning.

Från januari 2021 infördes möjlighet för företag att få ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete.⁹ Under 2021 ansökte 1 478 företag om ersättning för kompetensinsatser och av dessa beviljades 1 230 företag ersättning. Kostnaden för kompetensinsatserna uppgick till 13,9 miljoner kronor och omfattade 2 090 anställda. Det är således få i förhållande till det totala antalet anställda som var i korttidsarbete under 2021, omkring en procent. Det är dock viktigt att framhålla att kompetensutveckling även kan ske utan att ersättning söks av Tillväxtverket. I vilken omfattning detta har skett saknar kommittén däremot uppgifter om.

De branscher som har använt sig av kompetensinsatser mest, sett till antalet anställda som har omfattats, är även branscher som nyttjat stödet vid korttidsarbete i stor utsträckning. Det gäller särskilt verksamheter inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik, handeln samt hotell och restaurang. Det har varit vanligast med en kompetensinsats som är yrkesspecifik eller en specialistutbildning. Därefter följer kompetensinsatser inom it och digitalisering samt arbetsmiljö, hälsa

⁹ Ansökan om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete var möjligt från 29 mars 2021, men stöd kunde sökas retroaktivt från januari samma år.

och säkerhet. Merparten av kompetensinsatserna, omkring 62 procent, har genomförts internt.¹⁰

Att få anställda omfattades av kompetensinsatser under 2021 kan ses som ett outnyttjat tillfälle att stärka individens ställning både på arbetsmarknaden och den aktuella arbetsplatsen. Det finns även andra värden med att tiden läggs på kompetensutveckling, för såväl individen som företaget. Det kan t.ex. bidra till att stärka den anställdes position på företaget och underlätta en omställning inom företaget. Drygt en av fyra anställda i korttidsarbete, motsvarande cirka 150 000 anställda, har haft en arbetstidsminskning under mer än ett halvår, vilket ökar riskerna för ett försämrat humankapital. Den risken har varit särskilt förhöjd för de arbetstagare som har varit i korttidsarbete under en längre tid och med en större arbetstidsminskning.

I sammanhanget är det också viktigt att lyfta fram att det är möjligt att kombinera korttidsarbete med annat arbete. Kommittén saknar dock uppgifter om i vilken utsträckning detta har skett under 2020 och 2021. Om anställda i korttidsarbete har haft ett annat arbete under arbetstidsminskningen har det bidragit till att stärka individens förmåga och förankring till arbetsmarknaden. Ett annat arbete under arbetstidsminskningen är positivt för den enskilde individens inkomst och kan höja den enskildes kompetens, men det har å andra sidan inneburit att arbetstagaren har fått ersättning för icke arbetad tid via företaget som nyttjat stödet vid korttidsarbete. Detta innebär en kostnad för staten och företaget, samtidigt som arbetstagaren har fått ersättning för icke arbetad tid samt lön för arbete utfört hos en annan arbetsgivare.

8.4.4 Stödet har medfört dödviktseffekter

För att stödet vid korttidsarbete ska vara samhällsekonomiskt effektivt och motiverat är det viktigt att stödet inte utgår till företag som ändå skulle ha behållit sin personal, dvs. att dödviktskostnaderna är så låga som möjligt. Det är också viktigt att det finns tillräckliga incitament för företag att inte nyttja stödet när konjunkturen vänder. Företag kan annars nyttja möjligheten till stöd under en längre tid än vad som egentligen är motiverat. Vad kommittén känner till finns ännu varken nationella eller internationella studier med syfte att kvantifiera

¹⁰ Tillväxtverkets delrapport av uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete* (N2020/01467-112).

dödviktseffekter utifrån erfarenheter under pandemin. Eftersom stödet är nytt i Sverige är det heller inte möjligt att utgå från tidigare erfarenheter. Konjunkturinstitutet har emellertid i rapporten *Konjunkturläget – juni 2020* publicerat ett räkneexempel över dödviktseffekter med utgångspunkt från de avtal om arbetstidsförkortning som tecknades inom industrin under finanskrisen. Dessa beräkningar, som är behäftade med stor osäkerhet, indikerar att det funnits dödviktseffekter på omkring 20 procent inom industrin under det andra och tredje kvartalet 2020.¹¹ Det finns även internationella studier över erfarenheter från finanskrisen. Dessa studier visar att dödviktseffekterna under finanskrisen sannolikt var omfattande, men storleken på effekterna varierar mellan 20 och 70 procent beroende på studie, om den görs på mikro- eller makronivå samt vilka länder som har analyserats.¹² Även om studierna avser erfarenheter från en annan typ av kris och från andra länder så finns det anledning att använda dessa resultat som stöd för slutsatsen att stödet har gett upphov till vissa dödviktseffekter genom att stöd har utgått till arbetsgivare för anställda som ändå hade behållits i företaget. Det är dock förenat med stor osäkerhet att mäta dödviktseffekter genom en kontrafaktisk analys där stödet inte hade funnits, alternativt att pandemins förlopp hade varit mer utdraget.¹³ Att företag som har beviljats stöd tvingats uppvisa ekonomiska svårigheter genom t.ex. en minskad omsättning har minskat risken för att dödviktseffekter uppstått.¹⁴ Att stödet i stor utsträckning tycks ha nyttjats av rätt branscher, definierat som bran-

¹¹ I Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – juni 2020* redovisas ett räkneexempel från finanskrisen 2008–2009 då omkring 10 procent av de anställda i industrin hade avtal om arbetstidsförkortning om i genomsnitt knappt 20 procent, uppräknat till heltidstjänster motsvarar det 2 procent av anställda inom industrin. Myndigheten antar sedan att i genomsnitt 25 procent av de anställda inom industrin var i korttidsarbete det andra och det tredje kvartalet 2020 och att arbetstiden minskade med i genomsnitt omkring 40 procent. Mätt som antalet heltidstjänster motsvarar det 10 procent av anställda inom industrin under det andra och det tredje kvartalet 2020. Detta innebär att andelen med avtal om arbetstidsförkortning inom industrin var fem gånger så högt under pandemin jämfört med finanskrisen. Det skulle kunna innebära att omkring 20 procent av anställda i korttidsarbete inom industrin hade varit det även utan stöd. Det ger således en indikation på omfattningen av dödviktseffekterna under denna period.

¹² Departementspromemorian *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser* (Ds 2012:59).

¹³ I rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011) görs två skattningar över sysselsättningseffekter av stödet under finanskrisen, varav en tillämpas på makro- och en på mikronivå. De båda studierna visar på positiva, men varierande resultat då det kommer till sysselsättningseffekter. Även dödviktstkostnader bedöms variera i de två skattningarna. Studien som görs för Tyskland på mikrodata ger betydligt lägre dödviktseffekter jämfört med studien som görs för flera länder på makronivå. Detta visar på komplexiteten av att skatta dessa effekter.

¹⁴ Rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011).

scher med stora omsättningstapp och produktionsbortfall, innebar i sig en lägre risk för dödviktstkostnader. Att stödet nyttjades som mest under inledningen av pandemin och att nyttjandet därefter minskade tydligt har också bidragit till att dödviktseffekterna varit lägre. Risken för dödviktseffekter är nämligen större i återhämtningsfasen och inte vid den initiala nedgången av den ekonomiska aktiviteten.¹⁵ Samtidigt finns det omständigheter som talar för att personal hade behållits även utan stödet vid korttidsarbete.¹⁶ Detta gäller i synnerhet inom tillverkningsindustrin eftersom branschen främst var drabbad under några månader vid pandemins inledning och sannolikt i praktiken hade kunnat klara krisen även utan stöd. Det fanns däremot en stor osäkerhet vid krisens inledning kring hur länge den skulle pågå, vilket hade kunnat få till följd att anställda ändå blivit uppsagda till följd av osäkerheten.

Kommittén kan sammanfattningsvis konstatera att stödet har inneburit dödviktseffekter, men att det råder en osäkerhet kring omfattningen av dessa. Att stödet var förstärkt under sammanlagt 19 månader och att det stora antalet ansökningar minskat möjligheten till effektiva kontroller, har inneburit en ökad risk för dödviktseffekter. Samtidigt har nyttjandet, som ovan nämnts, gradvis minskat under loppet av pandemin och de branscher som har nyttjat stödet har främst varit de som bedöms ha hämmats av pandemin under en längre period, vilket talar för att dödviktseffekterna inte varit omfattande. Den fråga som i stället uppstår, för de branscher som nyttjat stödet under en längre tid, är om stödet har fördröjt en nödvändig strukturomvandling, vilket utvecklas i nästa avsnitt.

8.4.5 Stödets effekter för strukturomvandlingen

Strukturomvandlingen skyndas vanligtvis på vid ekonomiska kriser

Den ekonomiska kris som har uppstått i spåren av pandemin har inte sin grund i strukturella obalanser utan orsakades av en extern chock som var svår att förutse. Det är ett motiv för staten att gå in med omfattande stödåtgärder till företag, eftersom det finns en risk att produktiva företag annars drabbas genom att t.ex. försättas i konkurs, vilket

¹⁵ OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*.

¹⁶ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

i förlängningen påverkar samhällsekonomin negativt. Samtidigt som stödåtgärder kan stötta företag och anställda under en lågkonjunktur tenderar kriser att påskynda en nödvändig strukturomvandling som är viktig för ekonomin. Kriser leder till att förändringar sker snabbare. Vid en lågkonjunktur är även kostnaden för omstrukturering lägre eftersom det finns många lediga resurser på arbetsmarknaden. Gammal teknik ska bytas mot ny och anställdas kompetens förnyas samtidigt som affärsmodeller bör ses över. För att en strukturomvandling ska vara effektiv, i termer av t.ex. produktivitetshöjande och jobbskapande, krävs att långsiktigt produktiva företag ställer om och expanderar på bekostnad av att mindre produktiva företag slås ut. Att detta ska kunna ske är beroende av att t.ex. insolvensprocesser fungerar väl under kriser och att de långsiktigt produktiva företagen kan skiljas från dem som inte är det.¹⁷ Det är viktigt att stödåtgärder inte avvecklas för tidigt då det bl.a. riskerar att medföra att företag som fått stöd ändå måste varsla anställda eller försättas i konkurs. Tidigare utbetalda stöd kan då uppfattas vara förgäves. En för sen avveckling innebär däremot en ineffektiv användning av offentliga medel och riskerar att hämma strukturomvandlingen.¹⁸ Förutom att ekonomisk-politiska stimulanser bidrar till att stötta återhämtningen i ekonomin kan de även, rätt utformade, underlätta vid en strukturomvandling genom att t.ex. främja investeringar i humankapital och digitalisering.¹⁹ Regeringens strategi, utifrån erfarenheter från tidigare kriser, har varit att stödåtgärder inte ska fasas ut för tidigt (prop. 2021/22:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.4).

Stödet bedöms inte ha hämmat strukturomvandlingen på kort sikt

Pandemin är ännu inte över, men den har nått en ny fas där covid-19 inte längre klassas som en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom. Under februari 2022 avskaffades de flesta av restriktionerna och med dem fasades många av de kvarvarande stödåtgärderna för jobb och företag successivt ut. Det saknas ännu förutsättningar för att utvärdera hur krisen i spåren av coronapandemin permanent har påverkat strukturomvandlingen i samhället. På längre sikt är det möjligt att se

¹⁷ ESO:s rapport 2021:6 *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling*.

¹⁸ Finanspolitiska rådets rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*.

¹⁹ Riksbankens *penningspolitiska rapport, november 2020*.

vilka förändringar i efterfrågemönster som kommer att bestå och hur resurser flyttas från en del av ekonomin till en annan. Inom handel har dock en, sedan tidigare påbörjad, omställning från butikshandel till e-handel skyndats på under pandemin.²⁰

Det beslutades om många konkurser och rekonstruktioner initialt under pandemins första fas. De beteendeförändringar och restriktioner som infördes skyndade på en nedläggning eller omställning bland vissa företag som sedan tidigare hade ekonomiska svårigheter. Under senare faser av pandemin var emellertid antalet konkurser jämförelsevis låga, vilket kan vara en indikation på att stödåtgärderna, däribland stödet vid korttidsarbete, räddat många företag. Stöden har bidragit till att tillfälligt stärka företags likviditet och många företag hade sannolikt riskerat att hamna i allvarliga ekonomiska problem utan stöden. Det låga antalet konkurser kan däremot också vara en indikation på att stödåtgärderna har varit för omfattande och därför förhindrat en nödvändig strukturomvandling inom vissa branscher. Det finns en risk att de stödåtgärder som har införts under pandemin har varit för generösa eller har funnits under en för lång tid efter att ekonomin har återhämtats, sett ur ett makroekonomiskt perspektiv.

Efterfrågan i ekonomin har under pandemin påverkats strukturellt där vissa sektorer har gynnats och andra har missgynnats.²¹ Sveriges höga digitaliseringsgrad har sannolikt underlättat för en tillfällig anpassning eller en mer permanent omställning.²² Förutom den tidigare nämnda strukturomvandlingen inom detaljhandeln, där det skett ett skifte från butikshandel till e-handel, bedöms en annan effekt vara att tekniska hjälpmedel har fått stort genomslag, vilket möjliggjort arbete på distans. Detta leder bl.a. till att antalet affärsresor bedöms minska i framtiden.²³ Framtida resmönster bedöms även påverkas av den pågående klimatomställningen. Vidare har restaurangbranschen till viss del ställt om, tillfälligt eller permanent, till att kunder har köpt en större andel hämtmat under pandemin.²⁴ Detsamma gäller för dagligvaruhandeln som initialt under pandemin påverkades av att kunders köpbeteende förändras till att många bunkrade varor, för att därefter

²⁰ Konkurrensverkets rapport 2021:3 *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln*.

²¹ Konjunkturinstitutets rapport *Lönebildningsrapporten – Oktober 2021*.

²² Sverige är högt rankande i Europeiska Kommissionens digitaliseringsindex The Digital Economy and Society Index (DESI).

²³ Konkurrensverkets rapport 2021:3 *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln*, ESO:s rapport 2021:6 *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling*.

²⁴ Livsmedelsföretagens rapport *Corona och beteendeförändringar* (2020).

ställa om och i större utsträckning handla mat via nätet.²⁵ Huruvida denna förändring av beteenden blir långvarig och efterfrågan permanent skiftar är för tidigt att bedöma. Det är emellertid sannolikt att förändrade beteenden kommer att påverka strukturomvandlingen i samhället på längre sikt, vilket kan få som konsekvens att antalet konkurser stiger. Antalet nystartade företag har enligt Tillväxtanalys varit på en relativt hög nivå under 2020 och 2021²⁶, i synnerhet gällande företag inom bl.a. e-handel. Det tyder på att delar av näringslivet har ställt om till de förändrade förutsättningarna som påskyndats under pandemin, där butikshandeln har stått tillbaka samtidigt som e-handelns andel har vuxit.

Sammanfattningsvis är kommitténs bedömning att den omständigheten att stödet vid korttidsarbete har varit förstärkt under en längre tid har upprätthållit verksamhet inom vissa lågproduktiva företag längre än vad som annars varit fallet. Samtidigt har pandemin skyndat på en större omställning i ekonomin, i synnerhet till mer digitalisering inom flertalet verksamheter däribland handeln. Det är svårt att bedöma hur dessa effekter har samverkat och i vilken utsträckning omställningen till följd av pandemin har motverkat de negativa effekterna av stödet vid korttidsarbete och andra stödåtgärder. Kommitténs samlade slutsats är att stödet vid korttidsarbete inte bedöms ha haft någon betydande negativ effekt på strukturomvandlingen. Det bör dock noteras att denna slutsats bör omprövas vid ett senare tillfälle när de sammantagna effekterna är möjliga att analysera.

8.5 Det fanns skäl att trappa ned förstärkningen av stödet tidigare

Kommittén har konstaterat att de positiva effekterna av stödet för samhällsekonomin var som störst under den första fasen av pandemin och att det är svårare att bedöma effekterna av stödet under 2021. Det beror på att stödet framför allt blev ett kompensatoriskt stöd till de branscher som särskilt påverkades av restriktioner, såsom hotell- och restaurangbranschen. Att stödet förstärktes minskade kostnaderna för arbetsgivare och arbetstagare att nyttja stödet, vilket också ökade riskerna för negativa effekter, såsom ett överutnytt-

²⁵ Svensk handels rapport *Läget i handeln* (2021).

²⁶ I sammanhanget bör framhållas att kapitalkravet för ett privat aktiebolag har halverats sedan januari 2020, från 50 000 kronor till 25 000, vilket har möjliggjort för fler att starta företag.

jande av stödet. Detta väcker frågan om stödet borde ha riktats mot särskilda branscher eller om förstärkningen av stödet borde ha fasats ut tidigare.²⁷ Coronakommissionen har i sitt slutbetänkande lyft fram att redan i månadsskiftet maj–juni 2020 fanns uppgifter som kunde visa hur omsättningen inom företag förändrats mars och april 2020 relativt tidigare år. Genom att använda dessa uppgifter hade träffsäkerheten av regeringens åtgärder kunnat öka. Coronakommissionen anser att det som låg närmast till hands vid det tillfället var att ändra reglerna för stöd vid korttidsarbete, genom att villkora rätten till stöd till en viss branschtillhörighet. Kommittén kan emellertid konstatera att, även om det fanns indikationer på att behovet av stöd hade minskat under sommaren 2020, hade regeringen redan i mars 2020 beslutat att förstärkningarna av stödet skulle gälla till december 2020. Det var således inte möjligt att senare under sommaren 2020 rikta stödet utan att diametralt ändra de givna lagliga förutsättningarna för mottagarna. Att rikta stödet hade också inneburit svårigheter utifrån ett lagtekniskt perspektiv. Stödet vid korttidsarbete är, till skillnad från t.ex. det riktade hyresstödet, ett permanent regelverk som tillfälligt förstärktes under pandemin. Att rikta stödet hade därför i princip inneburit att ett nytt regelverk hade behövts ta fram, med svårigheter att avgränsa vilka branscher som skulle omfattas av stödet. Ett nytt regelverk hade också behövt anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande eftersom ett sådant stöd skulle kunna betraktas som statsstöd²⁸. Detta hade förvisso varit möjligt efter att förstärkningarna upphört att gälla i december 2020, men det är fortfarande tveksamt om ett riktat stöd vid korttidsarbete hade varit ändamålsenligt, särskilt mot bakgrund av att stödet inte är anpassat för att tillämpas under sådana förhållanden. Då finns det hellre skäl att anse att ett annat stöd borde nyttjats för dessa branscher, exempelvis omställningsstödet där stöd beviljas utifrån omsättningsförändringar. Det finns nämligen även svårigheter i att rikta stöd utifrån branschtillhörighet eftersom det är ett trubbigt mått. Det beror bl.a. på att företag inom samma bransch kan ha påverkats påtagligt olika. Dess-

²⁷ Detta är även en diskussion som OECD för vid deras genomgång av system för korttidsarbete inom OECD-länderna. Se en genomgång av detta i kapitel 9 eller i OECD:s rapport *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis* (2022).

²⁸ Statsstöd är när stat, kommun eller landsting stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. EU:s regler för statligt stöd regleras av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det offentliga får med vissa undantag inte lämna stöd förrän det i förhand har godkänts av EU-kommissionen. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

utom kan företag inom vissa branscher påverkas indirekt av en minskad efterfrågan i den bransch som stödet riktats till. Inom företagstjänster kan det t.ex. bero på vilka företag tjänsterna säljs till, om det exempelvis är städning av industriföretag eller restauranger. Kommittén bedömer således att rikta stödet vid korttidsarbete inte hade varit den bästa lösningen för att minska riskerna för negativa effekter av stödet.

Riskerna för negativa effekter hade däremot kunnat reducerats om stödets förstärkning hade fasats ut tidigare. Att återhämtningen pågick i såväl ekonomin i stort som på arbetsmarknaden redan under av andra halvåret 2020 talar för att det skäl, utifrån stödets ursprungliga syften, att göra en sådan utfasning. Inte minst med avseende på den stora efterfrågan på arbetskraft som fanns under 2021. Kommittén vill dock framhålla att det är en slutsats som är lättare att göra i efterhand då utfallet av pandemin tydligare kan bedömas. När det under senhösten 2020 närmade sig tidpunkten för förstärkningarnas upphörande var osäkerheten fortfarande stor vad gällde pandemins utveckling. Vaccinationerna hade ännu inte påbörjats och nya och mer smittsamma varianter av covid-19 hade börjat spridas i världen. Det var också oklart i vilken mån vaccinet skulle skydda mot de nya varianterna av viruset som uppstod. Trycket från näringslivet att ytterligare stöd behövdes för att företagen skulle klara sig igenom pandemin var stort²⁹, inte minst då stödet kvarstod i många andra länder. Vid samma tidpunkt bedömdes det även finnas ett behov av ytterligare restriktioner i samhället för att minska smittspridningen. De ökade restriktionerna ledde till att den ekonomiska återhämtningen i ekonomin bromsades något, däremot inte alls i samma utsträckning som under pandemins inledning. En ytterligare osäkerhet var att det saknades uppgifter över hur stödet användes i realtid, vilket försvårade möjligheten att bedöma det faktiska behovet av stöd. Att regeringen och riksdagen under senhösten 2020 fattade beslut att låta förstärkningen gälla ytterligare en viss tid under första kvartalet 2021 framstår därför som rimligt utifrån hur situationen bedömdes vid tidpunkten för besluten. I det sammanhanget måste beaktas att lagstiftning tar tid att införa och företagen behöver ges förutsättningar för att kunna förbereda sig för att införa korttidsarbete. Dessutom meddelade både Tyskland och Storbritannien att deras system för korttidsarbete skulle förlängas att gälla i samma

²⁹ Se bl.a. Svenskt Näringslivs hemställan till Finansdepartementet den 26 oktober 2020 (dnr Fi2020/04283-1).

form som tidigare (se mer om Tyskland och Storbritanniens system för korttidsarbete i kapitel 9).

När den tredje fasen av pandemin inleddes under inledningen av 2021 och det började närma sig tidpunkten då det förstärkta stödet skulle upphöra var det pandemiska läget alltså allvarligt. De restriktioner som infördes var än mer ingripande än tidigare och smittotalen var fortfarande höga. I det läget, dvs. i mitten av februari 2021, valde regeringen att återigen meddela att det förstärkta stödet skulle förlängas ytterligare en månad fram till april. När regeringens förslag lämnades till riksdagen ändrade riksdagen emellertid förslaget och beslutade att förstärkningen skulle gälla till utgången av juni månad. Detta tydliggör den politiska vilja som fanns att förlänga de stödåtgärder som inletts under pandemin. Det förstärkta stödet förlängdes därefter ytterligare en sista gång, för stödmånader under perioden juli–september 2021.

När det tillfälliga förstärkta stödet slutade gälla och det permanenta stödet med gällande karensregler blev aktuellt den 1 oktober 2021 skedde ingen uppgång av antalet konkurser. Inte heller någon annan arbetsmarknadsdata, t.ex. rapporterade varsel om uppsägning vid Arbetsförmedlingen, visade på någon försämring i samband med avvecklingen av det förstärkta stödet i slutet av 2021 och början av 2022. Detta trots att omfattande restriktioner fasades ut först under inledningen av 2022. Kommittén anser att dessa omständigheter talar för att stödet inte fasades ut för tidigt, även om en sådan effekt, såsom en ökning av antalet konkurser eller stigande varselantal, skulle kunna ske med viss eftersläpning. Den positiva utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden i stort ger stöd för kommitténs bedömning att det förstärkta stödet hade kunnat fasas ut tidigare än vad som skedde. Det hade reducerat riskerna för negativa effekter av stödet. Samtidigt kan kommittén konstatera att osäkerheten kring pandemins utveckling gav visst fog för bedömningen att det förstärkta stödet skulle få gälla under så pass lång tid som det gjorde. Lärdomen från pandemin bör dock vara att det krävs närmare överväganden kring när stödet vid korttidsarbete eventuellt bör förstärkas, hur länge sådana förstärkningar av stödet bör få pågå och hur de negativa riskerna ska kunna reduceras. Det behöver vara förutsägbart under vilka förhållanden ett förstärkt stöd är motiverat och när en eventuell förstärkning ska fasas ut. Dessa frågeställningar kommer kommittén att utreda vidare i slutbetänkandet som publiceras i slutet av november 2022.

9 Internationell utblick över system för korttidsarbete

9.1 Sysselsättningssystem inom OECD

I kommitténs direktiv ingår att jämföra hur motsvarande stöd vid korttidsarbete har varit utformade i relevanta jämförelseländer under pandemin. Som en introduktion till den internationella jämförelsen och för att belysa hur omfattande och viktigt stödet vid korttidsarbete har varit under pandemin har kommittén inledningsvis i detta avsnitt valt att mer övergripande redogöra för hur användandet av sysselsättningsstöd har sett ut inom OECD. Redogörelsen, som framför allt fokuserar på system för korttidsarbete, beskriver även kortfattat hur regelverken justerats under pandemin. Beskrivningen baseras på rapporter som OECD har publicerat mellan 2020–2022.¹

Under pandemin har olika sysselsättningssystem (Job retention schemes eller JRS) tillämpats inom de flesta länder i OECD. System för korttidsarbete har varit det vanligaste systemet och har tillämpats i 31 av 38 medlemsländer i OECD. Åtta av dessa länder² valde att under pandemin införa ett nytt system för korttidsarbete. Totalt hade 23 OECD-länder³ sedan tidigare ett befintligt system som de valde att förstärka⁴. Sju länder⁵ inom OECD införde i stället för korttidsarbete ett system för lönesubventionering. Lönesubventionerna användes

¹ Rapporterna *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond (2020)*, *OECD Employment Outlook 2021* och *Riding the waves: adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis (2022)*.

² Danmark, Grekland, Island, Lettland, Litauen, Slovenien, Storbritannien och Ungern.

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

⁴ Notera att OECD har hänfört Sverige till de länder som har genomfört förstärkningar av ett redan befintligt system. Sveriges tidigare system har emellertid aldrig tillämpats och det system som nyttjades under pandemin var nytt. De förstärkningar som skedde hänförde sig till det nya systemet.

⁵ Australien, Estland, Irland, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, och Polen.

för att antingen minska lönekostnaderna för arbetad tid eller för att kompensera löneminskningar för icke arbetad tid. Som exempel fick arbetsgivare i Estland, som uppfyllt vissa kriterier för bland annat minskad omsättning, minska arbetstiden och lönen för sina anställda. Arbetsgivarna var tvungna att betala en angiven minimilön för sina anställda och kunde därefter söka ett statligt lönesubventionsbidrag som täckte en del av de återstående kostnaderna för månadslönen.⁶

Syftet med både system som korttidsarbete och lönesubventioner är att arbetstagarnas anställningskontrakt med arbetsgivaren ska kvarstå, även om deras arbete tillfälligt avbrutits eller minskat i omfattning. Det bidrar till att hålla tillbaka en ökning i arbetslösheten och möjliggör för företag att snabbt öka produktionen när efterfrågan stiger.

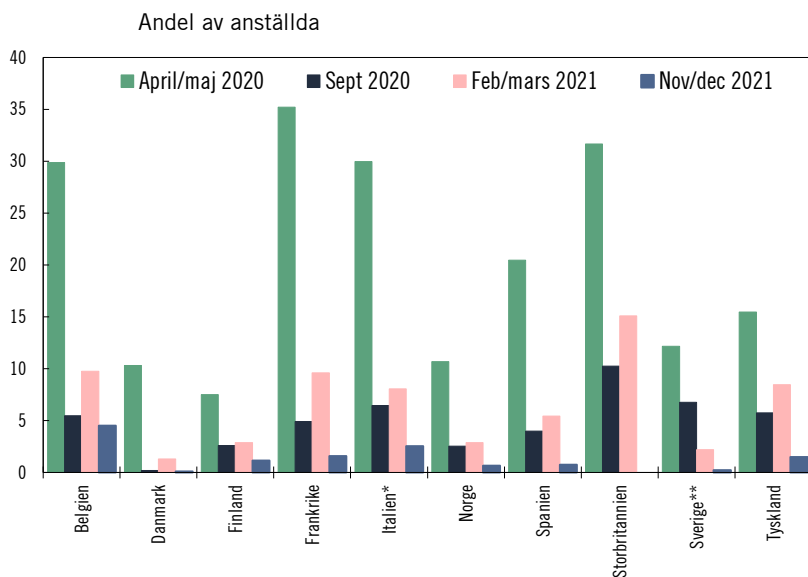
9.1.1 Högt nyttjande av sysselsättningssystem inom OECD

Under pandemins första fas i april 2020 omfattades omkring 20 procent av alla anställningar inom OECD, dvs. cirka 60 miljoner anställningar, av någon form av sysselsättningssystem. Det är nästan 10 gånger mer än under finanskrisen 2008–2009. I de flesta länder där stöd vid korttidsarbete tillämpades uppgick omfattningen av andelen anställda som deltog i korttidsarbete i april/maj 2020 till höga nivåer, drygt 35 procent i Frankrike, drygt 30 procent i Italien och Storbritannien samt omkring 15 procent i Tyskland (se Figur 9.1). I Sverige var det som mest omkring 12 procent av samtliga anställda som omfattades av korttidsarbete enligt OECD:s sammanställning.⁷

Under det tredje kvartalet 2020 hade den första vågen av smittspridningen dämpats, många restriktioner lättats och nyttjandet av korttidsarbete minskade därför tydligt i de flesta länder. Under första kvartalet 2021 skilde sig delvis smittspridningen och restriktionerna åt mellan länderna inom OECD, vilket påverkade i vilken omfattning systemen för korttidsarbete nyttjades. I vissa länder ökade nyttjandet något, medan det i andra fortsatte att minska. Vid det tillfället hade sannolikt många företag även anpassat sin verksamhet efter rådande omständigheter i större utsträckning än vid pandemins inledning.

⁶ Eurofounds webbsida *Temporary subsidy programme – Ajutine töötasu hüvitis*.

⁷ Notera att siffran för Sverige skiljer sig från den som används av kommittén i andra avsnitt (18 procent). Det beror på att kommittén mäter andel av anställda i näringslivet, som kan omfattas av stödet, och inte som andel av anställda totalt.

Figur 9.1 Anställda i korttidsarbete i utvalda länder

Anm.: Andel av alla anställda första kvartalet 2020. *För Italien avses december 2020 och inte februari/mars 2021. **För Sverige avses december 2020 respektive september 2021 och inte februari/mars 2021 respektive november/december 2021.

Källor: OECD Employment Outlook 2021 och Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis (2022).

I slutet av 2021 hade många länder trappat ned eller helt fasat ut deras stöd vid korttidsarbete. Användandet av korttidsarbete var då betydligt lägre än under pandemins inledande fas I november/december 2021 omfattades omkring 1,3 procent av samtliga anställda inom OECD av någon form av korttidsarbete. Det innebar att användandet av korttidsarbete mer eller mindre var åter på förpandemiska nivåer (i de länder med ett permanent stöd).⁸

Som beskrivits ovan var anställda i korttidsarbete på en exceptionellt hög nivå under pandemins inledning och därefter minskade antalet till lägre nivåer för att mer eller mindre normaliseras sedan slutet av 2021. Användandet var betydligt mer omfattande än under finanskrisen. En skillnad i användandet som står i skarp kontrast till hur systemet nyttjades under finanskrisen är att korttidsarbete i en betydligt större utsträckning har använts inom tjänstebranscher under pandemin. Under finanskrisen var exempelvis 80 procent av använd-

⁸ OECD:s rapport *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis* (2022).

ningen av korttidsarbete i Frankrike och Tyskland koncentrerad till tillverkningsindustrin, vilket är en stor överrepresentation i relation till andelen som var anställda i industrin. Det kan jämföras med knappt 20 respektive 30 procent under pandemin. Detta återspeglar att det varit fråga om två vitt skilda kriser med olika effekter på ekonomin.

9.1.2 En kartläggning visar att många länder förstärkte sina system under pandemin

OECD har i rapporten *Employment Outlook 2021 – Navigating the Covid-19 crisis and recovery* kartlagt de förstärkningar som gjordes under pandemins inledning och funnit att det finns tre breda kategorier av sådana som infördes i syfte att möta de behov som uppstod under krisen (se Tabell 9.1).

- *Utökad tillgänglighet.* 20 OECD-länder vidtog åtgärder för att utöka tillgängligheten till ländernas system för korttidsarbete. Flera länder sänkte tröskelvärdena för att kunna nyttja systemet (exempelvis Japan, Korea och Polen). Andra länder möjliggjorde att pandemin åberopades som ”force majeure” som en ingång till systemen (exempelvis Belgien, Tjeckien, Frankrike, Italien och Spanien). Tyskland och Norge sänkte kraven på arbetstidsminskning för att kunna delta i korttidsarbete. Sverige utökade också tillgängligheten av sitt system genom att tillåta stöd till vissa offentligfinansierade arbetsgivare.
- *Utökad förmånsgrad.* Majoriteten av länderna utökade tillfälligt förmånsgraden för sina system för korttidsarbete genom att öka ersättningen till arbetstagarna och minska kostnaderna för arbetsgivarna. Fjorton länder, däribland Sverige, ökade ersättningen för icke arbetad tid. I flera länder, där arbetsgivare vanligtvis behöver betala en del av lönen eller sociala avgifter för icke arbetad tid reducerades kostnaderna helt (exempelvis Frankrike, Tyskland och Italien). I ungefär hälften av länderna, däribland Finland, var kostnaden för arbetsgivarna helt reducerad redan före pandemin.
- *Utökad inkludering av tidsbegränsat anställda m.fl.* Nio länder utökade sina system för korttidsarbete till att även omfatta tidsbegränsat anställda, bemanningsföretag och vissa kategorier av egenföretagare. Sverige utökade sitt system till att omfatta anställda under

uppsägningstid och till anställda som är familjemedlemmar till arbetsgivaren.

Tabell 9.1 OECD-länder som har justerat befintligt system för korttidsarbete eller har infört nytt system

	Tidigare befintligt system	Utökad tillgänglighet	Utökad förmånsgrad	Utökad inkludering av tidsbegränsat anställda m.fl.	Nytt system
Belgien	●	●	●		
Chile	●	●	●	●	
Danmark	●	●			●
Finland	●	●	●	●	
Frankrike	●	●	●	●	
Grekland					●
Island					●
Irland*	●				
Italien	●	●		●	
Japan	●	●	●	●	
Kanada	●				
Korea	●	●	●		
Lettland					●
Litauen					●
Luxemburg	●	●	●		
Nederländerna*	●				
Norge	●	●	●		
Portugal	●	●		●	
Slovakien	●	●	●		
Slovenien					●
Schweiz	●	●		●	
Spanien	●	●	●	●	
Storbritannien					●
Sverige	●	●	●	●	
Tjeckien	●	●	●		
Turkiet	●	●		●	
Tyskland	●	●	●	●	
Ungern					●
USA	●	●	●		
Österrike	●	●	●		

Anm.: *Irlands och Nederländernas system för korttidsarbete blev ersatt av ett tillfälligt system för lönesubventioner.

Källa: Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, OECD (2020).

9.1.3 Förstärkningarna av systemen följdes av en nedtrappning i ett senare skede av pandemin

I rapporterna *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond* (2020) och *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis* (2022) redovisar OECD hur länder har anpassat systemen för korttidsarbete under pandemins senare faser samt resonerar kring orsaken till, och effekten av, dessa förändringar. OECD bedömer att det vid krisens inledning fanns skäl och var motiverat att ha ett generöst stöd som utgick brett. Vid ett senare skede av pandemin var dock en nedtrappning av dessa förstärkningar motiverad i syfte att öka träffsäkerheten genom att dels minska risken för missbruk av stöd, dels säkerställa att stöd går till arbetstillfällena som är långsiktigt livskraftiga.

En förändring som har genomförts, bl.a. i Portugal, för att bättre rikta stöd vid korttidsarbete var att basera beviljandet av stödet på utfallet för företaget, med avseende på t.ex. förändringar av omsättningen. Ett annat sätt att rikta stödet, såsom skett i Grekland och Luxemburg, är att endast bevilja stöd till de branscher som drabbats direkt av de rådande restriktionerna, t.ex. inom restaurangverksamhet.

Förutom att förändra vilka företag som beviljas stöd kan träffsäkerheten även förbättras genom att minska arbetsgivares och arbetstagares incitament att använda stödet. Detta kan ske genom att arbetsgivarens kostnad för att använda stödet ökar. Genom att minska skillnaden mellan arbetslöshetsersättningen och den anställdes ersättning för korttidsarbete blir incitamenten för den anställde att söka ett annat arbete högre än vid en mer förmånlig ersättning vid korttidsarbete. Detta minskar risken att anställda stannar kvar i lågproduktiva företag (s.k. inlåsnings effekter), vilket i sin tur riskerar att leda till ett försämrat humankapital under tiden i korttidsarbete. Denna risk ökar om arbetstidsminskningen är hög (särskilt på 100 procent, vilket är möjligt i många länder) och varar under längre perioder. Det är också troligare att arbetstagaren hittar ett nytt arbete när de ekonomiska utsikterna ljusnar och efterfrågan på arbetskraft stiger. Förändringar genom att kostnaderna för stödet ökar har gjorts i bl.a. Tyskland, Frankrike och Norge. I Sverige skedde det i samband med att förstärkningarna i det öppna och permanenta stödet fasades ut i september och övergick till ordinarie nivåer från och med oktober 2021.

OECD anser även att det kan finnas anledning att införa andra åtgärder för den anställda att hitta annat arbete, genom att t.ex. ställa krav på inskrivning hos motsvarande arbetsförmedlingen. Ett annat alternativ, som bidrar till att bättre rusta den anställde i korttidsarbete, kan enligt OECD vara att införa möjlighet till utbildning under arbets-tidsminskningen. Detta då det finns flera fördelar med att den anställde använder tiden i korttidsarbete till kompetenshöjande insatser, både för individen och för företaget.

9.2 Kommitténs val av jämförelseländer

Som genomgången i avsnitt 9.1 visar har de flesta länder inom OECD etablerade system för korttidsarbete som använts under pandemin. Ett antal länder har också infört nya system som tillämpats för första gången under pandemin. I de flesta länder som har haft stöd har det, liksom i Sverige, använts i en stor omfattning. Enligt direktivet framgår att kommittén ska sammanställa hur system för korttidsarbete i relevanta jämförelseländer har varit utformade under pandemin.

Eftersom utredningstiden är begränsad har kommittén valt att fokusera närmare på tre länder i Europa som jämförelseländer, nämligen Tyskland, Finland och Storbritannien. Samtliga tre länder är viktiga handelspartners till Sverige. Tyskland och Finland har vidare en näringslivsstruktur som har stora likheter med Sveriges, t.ex. vad gäller den relativt höga andelen industriproduktion. I båda länderna, men i synnerhet Tyskland, utgör även motorfordonsindustrin en viktig del av tillverkningsindustrin. Det tyska systemet, som är öppet och permanent, är i stora delar föregångare till det svenska systemet, vilket ger analysfördelar när effekterna mellan de båda systemen ska jämföras. Finlands system för korttidsarbete uppvisar däremot stora skillnader i jämförelse med Sveriges system. Att systemen skiljer sig åt medför möjligheter att bedöma om en annan utformning av det svenska systemet skulle gett andra effekter under pandemin. Både det tyska och finska systemet för korttidsarbete är väletablerade och har funnits under en längre tid. Storbritannien införde emellertid ett nytt tillfälligt system för korttidsarbete under pandemin. Det brittiska systemet är intressant att jämföra med eftersom det hade likheter med Sveriges system för korttidsarbete, som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur och som ännu inte har an-

vänts. Eftersom kommittén i slutbetänkandet har att analysera och ta ställning till om det fortsatt ska finnas två parallella system för korttidsarbete, ger en jämförelse med det tillfälliga brittiska systemet goda möjligheter att bedöma vilka fördelar och nackdelar det finns med ett system som utgår brett under en tidsbegränsad period.

9.3 Tysklands system för korttidsarbete – Kurzarbeitergeld⁹

9.3.1 Allmänt

Tyskland är ett av de länder i Europa som haft ett system för korttidsarbete under långt tid. Systemet för korttidsarbete – *Kurzarbeitergeld* – introducerades i sin första form redan 1910 och har varit en viktig del när det kommit till att upprätthålla sysselsättningen i Tyskland under exempelvis den ekonomiska nedgången på 1970-talet, finanskrisen 2008–2009 samt under pandemin.

Stödet kan utgå i tre olika situationer;

1. om det uppstått en betydande arbetsbrist till följd av ekonomiska svårigheter eller omständigheter utom arbetsgivarens kontroll (*Kurzarbeitergeld*),
2. om det uppstått en betydande arbetsbrist vid säsongsvariationer av efterfrågan (*Saison-Kurzarbeitergeld*), eller
3. om det uppstått en permanent förlust av arbete vid en omstrukturering inom företaget (*Transferkurzarbeitergeld*).

I det följande avsnittet kommer redogörelsen avse den första stödformen, dvs. det stöd som utgår vid ekonomiska svårigheter eller omständigheter utom arbetsgivarens kontroll, eftersom det systemet nyttjades främst under pandemin.

⁹ Underlag för avsnittet är rapporter från Eurofound, betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66), departementspromemorian *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser* (Ds 2012:59), rapporten *Korttidsarbete – systemen i viktiga konkurrentländer* (2011), information från Sveriges ambassad i Berlin, information från tyska arbets- och socialministeriet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) samt information från webbsidor tillhandahållna av tyska arbets- och socialministeriet och arbetsförmedlingen (Agentur für Arbeit).

9.3.2 Förutsättningar för Kurzarbeitergeld

Kurzarbeitergeld regleras i den tyska socialförsäkringslagen *Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III)* och administreras av den federala arbetsmarknadsmyndigheten (*Bundesagentur für Arbeit*) och dess lokala kontor (*Agentur für Arbeit*). En förutsättning för att Kurzarbeitergeld ska kunna utgå är att arbetsgivaren har fått en betydande arbetsbrist till följd av ekonomiska svårigheter eller omständigheter utom arbetsgivarens kontroll. Exempel på ekonomiska svårigheter kan vara att företaget har drabbats av en tillfällig/konjunkturbetonad minskad efterfrågan av sina produkter eller att det har uppstått en tillfällig/plötslig brist på material som behövs inom produktionen. Omständigheter utom arbetsgivarens kontroll kan vara extraordinära väderförhållanden eller att staten har fattat beslut om restriktioner som hindrar verksamheten. Att arbetsbristen är betydande ställer krav på att minst en tredjedel av alla anställda i företaget eller vid en specifik enhet omfattas av arbetstidsminskningen samt att lönesänkningen uppgår till mer än tio procent av arbetstagarnas bruttolön. Arbetstidsminskningen ska även vara tillfällig. Arbetsgivaren måste således visa att de avser att återgå till full sysselsättning inom en viss tid. Arbetstidsminskningen ska därtill vara oundviklig. Detta innebär att förlusten av arbete inte får grunda sig på normala förutsebara marknads- eller produktionsförändringar eller säsongsvariationer. Arbetsgivaren ska vidare ha uttömt alla andra alternativ i stället för att minska arbetstiden, t.ex. att balansera arbetstidskonton eller att beordra arbetstagarna att ta ut sparade semesterdagar från föregående år.

9.3.3 Arbetsgivare som kan tillämpa reglerna om Kurzarbeitergeld

Utgångspunkten är att alla arbetsgivare kan tillämpa reglerna om Kurzarbeitergeld. Det gäller även kommunala bolag, ideella bolag och offentligfinansierade företag inom den privata sektorn. Egenföretagare och bemanningsföretag är emellertid undantagna från tillämpningsområdet. Anställda vid bemanningsföretag kan däremot få Kurzarbeitergeld om de arbetar för en arbetsgivare som uppfyller förutsättningarna.

För att en arbetsgivare ska kunna införa Kurzarbeit (dvs. korttidsarbete som ger rätt till Kurzarbeitergeld) måste arbetstidsminskningen

ha sin grund i avtal med arbetsplatsens företagsråd (*Betriebsratsarbeit*)¹⁰, i kollektivavtal eller genom individuella avtal med varje anställd som ska delta. Arbetstiden behöver inte minskas i samma omfattning för alla anställda, men skillnaderna måste vara objektivt motiverade och i överensstämmelse med avtal med företagsråd, kollektivavtal eller individuella avtalsbestämmelser. Arbetstiden kan tillfälligt minskas med upp till 100 procent.

9.3.4 Ersättningsnivåer

Arbetsgivaren betalar arbetstagaren lön för den faktiskt arbetade tiden samt Kurzarbeitergeld för den arbetsbefriade tiden. Arbetsgivaren ansöker därefter om att få ersättning för betald Kurzarbeitergeld (se nedan under avsnitt 9.3.6). Kurzarbeitergeld motsvarar ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och uppgår till 60 procent (eller 67 procent om den anställde har minst ett barn) av nettolönen upp till ett takbelopp. Nettolönen som Kurzarbeitergeld beräknas på utgår från den lön som arbetstagaren skulle ha fått under icke arbetad tid exklusive ersättning för övertid. Om arbetstagarens lön inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt fastställs en lön utifrån den genomsnittliga lönen tre månader före deltagandet i Kurzarbeit. Om inte det är möjligt, ska den genomsnittliga lönen för en jämförbar anställd ligga till grund för beräkningen.

Takbeloppet fastställs varje år av arbets- och socialministeriet (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) och skiljer sig åt mellan västra och östra Tyskland. Takbeloppet för 2022, som utgår från bruttolön, uppgår till en månadslön om 7 050 euro i västra Tyskland och 6 750 euro i östra Tyskland. I kollektivavtal eller genom lokala överenskommelser med företagsrådet kan parterna också komma överens om att ytterligare inkomst ska ges till de anställda i samband med Kurzarbeit.

Om en arbetstagare får sidoinkomster från ett annat arbete är arbetstagaren skyldig att anmäla det till arbetsgivaren eftersom sidoinkomsterna kommer att minska Kurzarbeitergeld. I april 2020 infördes emellertid ett undantag från den bestämmelsen som gäller arbete inom samhällsviktiga områden (t.ex. inom hälso- och sjukvården eller livs-

¹⁰ Ett företagsråd kan inrättas i alla företag med minst fem tillsvidareanställda och varje anställd kan ge initiativ till att inrätta ett företagsråd. Företagsrådet har till syfte att verka för de anställdas intressen i företaget.

medelsindustrin). Sidoinkomster från sådana arbeten påverkar inte Kurzarbeitergeld så länge de sammanlagda inkomsterna inte överstiger takbeloppet för Kurzarbeitergeld.

I Tyskland betalar arbetsgivaren och arbetstagaren hälften var av sociala avgifter hänförliga till arbetad tid. Vid Kurzarbeit betalar emellertid arbetsgivaren samtliga sociala avgifter hänförliga till den del som omfattas av arbetstidsminskningen (både sin egen och arbetstagarens del). De sociala avgifterna beräknas utifrån en fiktiv lön för icke arbetad tid, som uppgår till 80 procent av den lön som arbetstagaren inte fått till följd av Kurzarbeit.

9.3.5 Arbetstagare som omfattas av stödet

Kurzarbeitergeld kan utgå till alla anställda som omfattas av skyldigheten att betala sociala avgifter, vilket innefattar arbetstagare som är anställda tillsvidare eller med tidsbegränsade avtal samt arbetstagare som är anställda genom ett bemanningsföretag. Kurzarbeitergeld utgår däremot inte till arbetstagare som arbetsgivaren inte betalar sociala avgifter för eller till arbetstagare som blivit uppsagda av arbetsgivaren. Kurzarbeitergeld utgår inte heller till arbetstagare som anställts efter att Kurzarbeit inletts på företaget, om det inte föreligger tvingande skäl för nyanställningen. Prövningen av tvingande skäl får göras från fall till fall och kan t.ex. vara att en anställd har specifik specialistkunskap som krävs för en ny order.

Ett deltagande i Kurzarbeit innebär vissa skyldigheter för arbetstagaren. Arbetstagaren måste delta i placeringsarbete vid den lokala arbetsförmedlingen, vilket innebär att arbetsförmedlingen temporärt kan anvisa den som deltar i Kurzarbeit till ett annat arbete. Om ett arbete avvisas utan godkända skäl inträder en spärrtid, under vilken Kurzarbeitergeld inte får utgå, och arbetsgivaren informeras om att en spärrtid för Kurzarbeitergeld har inträtt. Enligt information från arbets- och socialministeriet framgår emellertid att i praktiken tillämpas sällan möjligheten att placera en arbetstagare vid ett annat arbete.

9.3.6 Arbetsgivarens ansökan om ersättning

För att ersättning ska kunna utgå till arbetsgivaren måste arbetsgivaren ansöka om ett godkännande för Kurzarbeitergeld hos den lokala arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska snarast meddela arbetsgivaren om förutsättningarna för Kurzarbeitergeld är uppfyllda. Ersättning för stödet kan sedan utgå tidigast från anmälningstidpunkten. Arbetsgivaren ansöker i efterhand om att få ersättning för betalt stöd från arbetsförmedlingen för varje månad som stöd har betalats till arbetstagarna. En sådan ansökan om ersättning ska ha kommit in till arbetsförmedlingen senast inom tre månader från slutet av den första stödmånaden.

Ersättningen som betalas ut är preliminär och en slutlig prövning av rätten till ersättning görs först när stödperioden är slut. Arbetsgivaren kontaktas då av arbetsförmedlingen, som begär in alla nödvändiga handlingar för en prövning av stödet, exempelvis tidrapporter, arbetstidskonto och individuella avtal om korttidsarbete. Ett kontrollbesök kan också göras hos arbetsgivaren för att kontrollera om de uppgifter som lämnats av arbetsgivaren varit korrekta. Om begärda dokument inte lämnas in måste ersättningen återbetalas. Om en arbetsgivare fått för lite ersättning kan arbetsgivaren få ytterligare ersättning utbetald och om för mycket ersättning har betalats kan arbetsförmedlingen återkräva delar av ersättningen.

9.3.7 Stödperiod och karenstid

Ersättning för Kurzarbeitergeld kan utgå under högst tolv månader. Om det sker ett avbrott av Kurzarbeit på en eller två på varandra följande kalendermånader förlängs stödperioden med motsvarande tid. Om stöd inte utgått under tre på varandra följande kalendermånader avbryts däremot stödperioden. Om arbetsgivaren vill införa stöd igen måste då en ny prövning göras av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Det finns däremot ingen karenstid i det tyska systemet.

9.3.8 Kompetensutveckling under anställningstid

I Tyskland saknas bestämmelser som ger möjlighet till kompetensutveckling under Kurzarbeit. Sådana bestämmelser har däremot införts under pandemin (se nedan under avsnitt 9.3.9). I Tyskland finns

däremot bestämmelser som möjliggör stöd för vidareutbildning av en arbetstagare under anställningstid. I den tyska socialförsäkringslagen finns ett stöd riktat individuellt till arbetstagare som ersätts för kostnader för fortbildning som behövs för att avvärja en risk för arbetslöshet. Det finns även ett stöd riktat till företag som är tänkt att helt eller delvis täcka kostnader för vidareutbildning av anställda (82 § SGB III). Syftet med stödet är att göra det möjligt för arbetstagare, som arbetar inom verksamhet där deras arbetsuppgifter kan komma att ersättas av teknik eller påverkas av andra strukturella förändringar, att utveckla sina yrkesfärdigheter. En förutsättning är att utbildningen genomförs vid en godkänd institution och varar mer än 120 timmar. Arbetsgivaren får helt eller delvis stöd för kurskostnader. Stödets omfattning beror på verksamhetens omfattning. Som exempel ersätts kurskostnaderna helt om arbetsgivaren har färre än tio anställda eller med 15 procent om arbetsgivaren har 2 500 anställda eller fler. Vidare finns det också möjlighet för arbetsgivaren att få ersättning för lön under utbildningsrelaterade perioder utan arbetsprestation. Ersättningen innefattar också en schablonmässig arbetsgivarandel av de betalda sociala avgifterna. Ersättningen beror på hur många anställda som finns vid anläggningen och varierar mellan 25–75 procent.

9.3.9 Anpassningar av regelverket under pandemin

Anpassningar av krav på arbetstidsminskning, ersättning för betalda socialavgifter, förlängd stödperiod samt utökat tillämpningsområde

Precis som under finanskrisen gjordes vissa Anpassningar av regelverket för Kurzarbeitergeld under pandemin. I den tyska socialförsäkringslagen fanns sedan tidigare ett bemyndigande för tyska arbets- och socialministeriet att förlänga stödperioden för Kurzarbeitergeld till 24 månader i händelse av exceptionella omständigheter på hela arbetsmarknaden. Den 15 mars 2020, i samband med pandemins första fas, gjordes en lagändring varigenom även Tysklands förbundsregering (*Bundesregierung*) bemyndigades att i händelse av exceptionella förhållanden på arbetsmarknaden genom förordning (1) förlänga stödperioden i upp till 24 månader, (2) minska andelen anställda i företaget som måste påverkas av lönebortfallet till tio procent, (3) helt eller delvis avstå från att behöva använda negativa arbetstidssaldon för att

undvika korttidsarbete (4) införa en fullständig eller delvis ersättning för socialförsäkringsavgifter som ska bäras av arbetsgivare för anställda som deltar i Kurzarbeit. Enligt bemyndigandet skulle förbundsregeringens förordning vara tidsbegränsat och upphöra att gälla den 31 december 2021. Denna tidpunkt ändrades däremot till den 31 mars 2022 genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2022.

Med stöd av bemyndigandet fattade förbundsregeringen den 25 mars 2020 beslut om en förordning för Kurzarbeit (*Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit*) med anpassningar av regelverket som gällde från och med den 1 mars 2020 till och med den 31 december 2020. Kravet på arbetstidsminskning justerades på så sätt att rätt till Kurzarbeitergeld förelåg om minst tio procent av de anställda fått en löneförlust på mer än tio procent. Betalda socialavgifter hänförliga till den arbetsbefriade tiden ersattes med 100 procent. Det infördes även ett undantag från kravet på att arbetstidskontot skulle balanseras innan införande av Kurzarbeit samt en möjlighet för bemanningsföretag att införa Kurzarbeit.

Förordningen för Kurzarbeit justerades vid fyra tillfällen under pandemin. Den 21 oktober 2020 beslutade förbundsregeringen om förordningsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2021 (*Erste Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung*). Enligt ändringarna skulle bl.a. socialavgifterna återbetalas med 100 procent fram till och med den 30 juni 2021. Därefter skulle dessa ersättas med 50 procent fram till den 31 december 2021. Bestämmelserna om arbetstidsminskning och arbetstidskonton skulle förlängas att gälla till och med 31 december 2021 för företag som infört korttidsarbete senast den 31 mars 2021. Det senare datumet förlängdes till och med den 30 juni 2021 genom en andra förordningsändring, beslutad den 25 mars 2020 och med ikraftträdande dagen efter (*Zweite Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung*). Den 17 juni 2020 beslutades en tredje förordningsändring med ikraftträdande dagen efter (*Dritte Verordnung zur Änderung der Kurzarbeitergeldverordnung*), som förlängde tidpunkten för arbetstidsminskning, arbetstidskonton och bemanningsföretag att gälla för företag som infört korttidsarbete senast den 31 september 2021. Vidare ändrades tidpunkten för avtrappning av ersättning av sociala avgifter till att gälla från och med den 1 oktober 2021.

Den fjärde förordningsändringen beslutades den 23 september 2021 och trädde i kraft dagen efter (*Vierte Verordnung zur Änderung der*

Kurzarbeitergeldverordnung). Genom denna ändring reglerades att hela avgiften fortsatt skulle ersättas fram till och med den 31 december 2021. Vidare ändrades bestämmelserna om arbetstidsminskning, arbetstidskonton och bemanningsföretag genom att kravet på att företaget skulle infört korttidsarbete senast den 31 december 2021 togs bort.

Förordningen för Kurzarbeit ersattes med en ny förordning som beslutades den 30 november 2021 och trädde i kraft den 1 januari 2022 (*Verordnung über die Bezugsdauer und Verlängerung der Erleichterungen der Kurzarbeit*). Genom denna förordning förlängdes stödperiodens längd från 12 månader till 24 månader och som längst till den 31 mars 2022, om företaget hade infört Kurzarbeit senast den 31 mars 2021. Samma bestämmelser som tidigare gällt för återbetalning av sociala avgifter, arbetstidsminskning, arbetstidskonton och bemanningsföretag, infördes i den nya förordningen att gälla till och med den 31 mars 2022. De betalda sociala avgifterna för icke arbetad tid ersattes dock med 50 procent.

Tillfälliga regler om höjd ersättning och möjligheter att kombinera stöd med inkomster från andra anställningar

Under pandemin ändrades även ersättningsnivåerna för Kurzarbeitergeld och det infördes en möjlighet att kombinera Kurzarbeitergeld med inkomster från andra anställningar. Den 29 mars 2020 gjordes en lagändring i den tyska socialförsäkringslagen som höjde ersättningsnivåerna för Kurzarbeitergeld för de arbetstagare som fått en löneminskning på minst 50 procent.¹¹ Från och med den fjärde stödmånaden uppgick stödet då till 70 procent (eller 77 procent för anställda med minst ett barn) av nettolönen och från den sjunde stödmånaden till 80 procent (eller 87 procent för anställda med minst ett barn) av nettolönen. Det blev också möjligt för arbetstagare att kombinera Kurzarbeitergeld med inkomster från andra anställningar under förutsättning att den sammanlagda inkomsten från lön och stöd inte översteg takbeloppet.¹²

¹¹ Ändringen gällde först till den 30 december 2020, men förlängdes två gånger, den 1 januari 2021 och 1 januari 2022, till och med 31 december 2021 respektive 31 mars 2022.

¹² Gällde april 2020–december 2020.

Möjlighet till kompetensutveckling under Kurzarbeit

Under pandemin gjordes även anpassningar vad gällde möjligheten till kompetensutveckling under Kurzarbeit. Den 29 maj 2020 infördes en ny bestämmelse i den tyska socialförsäkringslagen som innebär att arbetsförmedlingen skulle ersätta arbetsgivaren med 50 procent av de sociala avgifterna för icke arbetad tid under Kurzarbeit fram till den 1 juli 2023. En förutsättning var att det var en sådan fortbildningsåtgärd som avsågs i 82 § SGB III (se avsnitt 9.3.8 ovan) och att utbildningen skedde under minst hälften av den icke arbetade tiden. Den 1 januari 2021 skedde en ändring av bestämmelsen som innebär att kopplingen till 82 § SGB III togs bort och det föreskrevs i stället att bestämmelsen inte går att kombinera med fortbildning enligt 82 § SGB III. Bestämmelsen, som fortfarande gäller för anställda som får Kurzarbeitergeld före den 31 juli 2023, innebär att arbetsgivaren kan få ersättning med 50 procent av betalda sociala avgifter om arbetstagarna deltar i kompetensutveckling som inleds under Kurzarbeit. En förutsättning är dock att fortbildningen varar i totalt mer än 120 timmar och att utbildningen anordnas av en godkänd utbildningsanordnare. Arbetsgivaren kan också få hel eller delvis ersättning för utbildningskostnaderna beroende på företagets storlek. Som exempel ersätts 100 procent av kostnaden för arbetsgivare med färre än tio arbetstagare och med 15 procent för arbetsgivare med 2 500 eller fler arbetstagare. Arbetsgivaren ansöker först om att få utbildningsinsatsen godkänd av arbetsförmedlingen och kan därefter i efterhand ansöka om ersättning för de betalda sociala avgifterna och utbildningskostnader.

Avtal mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer

Utöver anpassningarna av regelverket slöts även enskilda avtal mellan arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som gällde vid Kurzarbeit. Till exempel slöt arbetstagarorganisationen NGG (*Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*) inom hotell- och restaurangbranschen ett avtal med arbetsgivarorganisationen BdS (*Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V.*) som innebär att arbetsgivaren kompletterade ersättningen för Kurzarbeit upp till 90 procent av nettotinkomsten och arbetstagarna skyddades från uppsägningar tills två månader förflutit från deltagande i Kurzarbeit.

9.4 Finlands system för korttidsarbete – Lomautus/permittering¹³

9.4.1 Allmänt

Finland har ett system för korttidsarbete kallat lomautus, eller permittering, som infördes under 1970-talet. Systemet innebär i korthet att arbetsgivaren under vissa förutsättningar har möjlighet att avbryta en anställds arbete och lönebetalningar samtidigt som anställningsförhållandet består. Under tiden som den anställde är permitterad har han eller hon möjlighet att ta ett annat arbete eller anmäla sig som arbetssökande och få arbetslöshetsersättning.

Förutsättningarna för permittering regleras i arbetsavtalslagen och ingår i Arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. Administrationen för permitteringen hanteras av Finlands motsvarighet till arbetsförmedling, Työ- ja Elinkeinoimisto/Arbets- och Näringsbyrå (härefter benämnt TE-byrån). Ersättningen till arbetstagaren betalas ut genom arbetslöshetsförsäkringen som en skattepliktig förmån. Arbetsavtalslagen är som utgångspunkt tillämplig för alla anställningar inom privat sektor. Anställningar inom offentlig sektor, dvs. stat eller kommun, är emellertid undantagna från lagens tillämpningsområde.

9.4.2 Förutsättningar för permittering

Det finns två grunder för att en arbetsgivare ska få permittera en arbetstagare.

1. När arbetsgivaren har ekonomiska eller produktionsmässiga grunder att säga upp anställningsavtalet. Om arbetet har minskat väsentligt och permanent och arbetsgivaren inte kan ordna annat arbete eller utbildning kan arbetstagaren permitteras tills vidare.

¹³ Underlag för avsnittet är rapporter från Eurofound, betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66), rapporten *Korttidsarbete – systemen i viktiga konkurrensländer* (2011), arbetsavtalslagen, information från Sveriges ambassad i Helsingfors samt information tillhandahållen av finska Arbets- och näringsministeriet, finska arbetsförmedlingen TE-byrån (Työ- ja Elinkeinoimisto/Arbets- och Näringsbyrå), finska Arbetskyddsförvaltningen, Folkpensionsanstalten, FPA (Kansaneläkelaitos), intressebevaknings- och utbildningsorganisationen Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö R.Y., fackförbundet PAM för serviceanställda och intresseorganisationen Företagarna (Yrittäjät).

2. När arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda arbete har minskat tillfälligt och arbetsgivaren inte kan ordna annat arbete eller utbildning. Arbetsbristen anses vara tillfällig om den bedöms pågå under högst 90 dagar. Då permitteras arbetstagaren för viss tid.

En permittering omfattar i första hand arbetstagare som är tillsvidareanställda. En tidsbegränsat anställd kan endast permitteras om arbetstagaren är vikarie för en ordinarie arbetstagare och arbetsgivare skulle haft rätt att permittera den ordinarie arbetstagaren.

Arbetsgivaren kan ensidigt besluta att en arbetstagare ska permitteras, men en permittering kan också beslutas genom avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Om företaget har minst 20 anställda måste arbetsgivaren genomföra samarbetsförhandlingar innan beslutet om permittering fattas och meddela TE-byrån detta. Om företaget har färre än 20 anställda ska de anställda få förhandsinformation om den planerade permitteringen så snart som möjligt. Senast 14 dagar innan permitteringen påbörjas ska arbetstagaren ha fått ett meddelande om permittering där det anges grunden för permittering, begynnelse-tidpunkt och permitteringen s längd. Det är också möjligt att i kollektivavtal avtala om längre tidsfrister och i vilken ordningsföljd en arbetstagare ska permitteras. Meddelande om permittering ska även delges en representant för de arbetstagare som permitteras. Om permitteringen gäller minst tio arbetstagare ska arbetsgivaren också underrätta TE-byrån vilka arbetstagare som ska permitteras.

En permittering kan vara på heltid eller deltid. Ersättning betalas dock inte ut till arbetstagaren för veckor som arbetstagaren arbetar mer än 80 procent. Möjligheterna att permittera en anställd påverkas också av den skyldighet som finns i arbetsavtalslagen och som ålägger arbetsgivare att behandla de anställda på ett opartiskt sätt. Kravet innebär att arbetsgivare ska behandla arbetstagare som har samma ställning eller befinner sig i likartade situationer på samma sätt utan att låta sig påverkas av de skillnader som i övrigt råder mellan dom. Kravet förutsätter att arbetsgivaren är konsekvent när det gäller åtgärder och avvikelser får endast ske om det finns grundad anledning till detta med beaktande av arbetstagarnas uppgifter och ställning. Kravet på opartisk behandling innebär således att det måste finnas grund för variationer mellan arbetstagare vad gäller bl.a. antal arbetstagare som permitteras och permitteringsgrad.

Under permitteringstiden har arbetstagaren rätt att ta annat arbete och arbetstagaren kan även säga upp sig från anställningen. Om arbetstagaren säger upp sig gäller ingen uppsägningstid om det återstår över sju dygn tills arbetet, enligt arbetsgivarens meddelande, ska återupptas. Rätten till uppsägning är oberoende av om det är fråga om ett tidsbegränsat arbetsavtal eller om det gäller tills vidare. Uppsägningsrätten är inte heller beroende av grunden för permitteringen eller sättet att genomföra den.

Arbetsgivaren ska återkalla en permittering om det inte längre finns skäl för den. Det kan till exempel vara när arbetsgivaren har nya arbetsuppgifter som den permitterade kan utföra. Om arbetsgivaren säger upp en permitterad arbetstagare under permitteringen har arbetstagaren rätt till lön under uppsägningstiden. Arbetsgivaren får dra av 14 dagars lön om arbetsgivaren innan permitteringen följt tidsfristen för permitteringsmeddelandet på över 14 dagar. Genom kollektivavtal kan det emellertid vara avtalat att avdrag inte ska göras.

Under uppsägningstiden är arbetstagaren, om denne får lön, skyldig att återgå till sitt arbete om det finns arbete att utföra. I sådana fall avbryts permitteringen för uppsägningstiden. Om arbetstagaren varit permitterad i 200 dagar och själv säger upp sig finns det däremot ingen skyldighet att återvända till arbetet.

Om en arbetstagare blir uppsagd av produktionsmässiga eller ekonomiska orsaker måste arbetsgivaren inom en viss tid återanställa en uppsagd arbetstagare om arbetsbehov återigen uppstår. Återanställningsskyldigheten upphör då det förflutit fyra månader från det att anställningsförhållandet upphörde. Om anställningsförhållandet har varat i minst tolv år gäller återanställningsskyldigheten i sex månader efter det att anställningsförhållandet upphörde.

9.4.3 Villkor för stöd

Permitteringen innebär att arbetsgivaren avlastas hela lönekostnaden för den tid som arbetstagaren inte arbetar och arbetstagaren ansöker om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen för permitterad tid. Arbetstagaren anmäler sig som arbetslös arbetssökande senast den första permitteringsdagen hos TE-byrån. Om arbetstagaren blir permitterad tills vidare inträder samma regler som om arbetstagaren vore arbetslös. Detta innebär att arbetstagaren är skyldig att i samråd med

TE-byrån delta i en bedömning av behov av åtgärder samt utfärda sysselsättningsplan. Arbetstagaren behöver också aktivt söka nytt arbete. Om arbetstagaren är permitterad under en tidsbegränsad tid om högst tre månader ställs inte motsvarande krav på arbetstagaren under permitteringstiden utan det räcker med en anmälan till TE-byrån. Arbetstagaren är emellertid skyldig att anmäla förändringar i permitteringstiden till TE-byrån.

Efter att arbetstagaren anmält sig till TE-byrån kan arbetstagaren, om han eller hon är medlem i en arbetslöshetskassa, ansöka om att få en inkomstrelaterad dagpenning. Om arbetstagaren saknar medlemskap i en arbetslöshetskassa finns det möjlighet att i stället ansöka om grunddagpenning eller behovsprövat arbetsmarknadsstöd hos Folkpensionsanstalten, FPA (Kansaneläkelaitos, Kela).

För att en arbetstagare ska få inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning krävs att ett arbetsvillkor är uppfyllt. Arbetsvillkoret innebär att arbetstagaren ska ha varit i lönearbete minst 26 veckor under de 28 månader (granskningsperioden) som föregick arbetslösheten och arbetstiden ska ha varit minst 18 timmar per vecka. Lönen måste också ha varit i enlighet med kollektivavtalet. Om branschen saknar kollektivavtal ska lönen för heltidsarbete vara minst 1 283 euro i månaden (utifrån fastställd nivå för 2022).

Om inte kraven för inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning är uppfyllda kan arbetstagaren ansöka om att få ett behovsprövat arbetsmarknadsstöd från FPA (se avsnitt 9.4.4).

9.4.4 Ersättningsnivåer och stödperiod

Som tidigare nämnts är stödet utformat så att arbetsgivaren avlastas hela lönekostnaden för permitterad tid. Stödet till arbetstagaren är ersättning i form av inkomstrelaterad dagpenning, grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd.

Den inkomstrelaterade dagpenningen består av en grunddel, en förtjänstdel och ett förhöjt belopp. För 2022 är grunddelen 34,50 euro/dag och förtjänstdelen beräknas utifrån den tidigare lönen. Förtjänstdelen är 45 procent av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen. Om månadslönen är högre än 3 278 euro är förtjänstdelen 20 procent av den överskridande lönedelen.

Ett förhöjt belopp kan ges om arbetstagaren har barn under 18 år att försörja. Det förhöjda beloppet från den inkomstrelaterade dagpenningen motsvarar det förhöjda beloppet i arbetslöshetsförmånen från FPA (se nedan). Ett förhöjt belopp kan också ges om arbetstagaren deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder. De sysselsättningsfrämjande åtgärderna fastställs i den sysselsättningsplan som utformas om arbetstagaren är permitterad tills vidare. Om arbetstagaren deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder kan han eller hon få en förhöjd dagpenning till 55 procent (i stället för 45 procent) av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen. Om månadslönen är högre än 3 278 euro är förtjänstdelen 25 procent (i stället för 20 procent) av den överskridande lönedelen. Full inkomstrelaterad dagpenning inklusive barnförhöjning kan uppgå till högst 90 procent av den dagslön som utgör grund för dagpenningen.

Arbetslöshetsförmånen från FPA är 34,50 euro/dag för 2022 och betalas för fem dagar per vecka. Ett förhöjt belopp på mellan 5,41–10,25 euro/dag utgår om arbetstagaren har minst ett barn under 18 år att försörja. Ett förhöjt belopp om 4,91 euro/dag kan också utgå under högst 200 dagar om arbetstagaren deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Full arbetslöshetsförmån betalas ut per permitterad dag om en arbetstagare blir permitterad en eller flera hela dagar. Om arbetstagaren har kortare arbetsdagar till följd av permittering blir arbetslöshetsförmånen i stället jämkad. Arbetslöshetsförmåner utgår däremot inte för veckor som arbetstagaren får inkomst från arbete som motsvarar 80 procent av arbetstiden. Huvudregeln är att arbetslöshetsförmånens belopp påverkas av alla förvärvsinkomster som överstiger det skyddade beloppet. Med skyddat belopp avses det belopp som arbetstagaren kan tjäna utan att det påverkar arbetslöshetsförmånen. Det skyddade beloppet är 279 euro om förmånen betalas med fyra veckors mellanrum och 300 euro om förmånen betalas med en månads mellanrum. Hälften av den del av inkomsten som överstiger det skyddade beloppet dras av från dagpenningen.

Det finns ingen maximal tidsperiod för hur länge en permittering kan pågå. En permittering på viss tid kan övergå till en tillsvidarepermittering. Däremot finns det begränsningar för hur många dagar inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning kan utgå. Arbetslöshetsförmåner kan betalas för högst 400 dagar, eller 300 dagar om arbetstagaren har kortare arbetslivserfarenhet än tre år. Om arbets-

tagaren är 58 år och har arbetat fem år under de senaste 20 åren är maximitiden 500 dagar. En s.k. självrisktid på fem dagar för grunddagpenningen infaller alltid i början av varje maximal utbetalningstid på 400 dagar. Den beaktas emellertid högst en gång per år.

När maximitiden löpt ut kan arbetsmarknadsstöd sökas från FPA. Arbetsmarknadsstöd kan också sökas av arbetslösa som inte har arbetat tillräckligt länge för att uppfylla arbetsvillkoret. Arbetsmarknadsstödet uppgår till samma belopp som grunddagpenningen, men är till skillnad från grunddagpenningen behovsprövat. Detta innebär att stödet kan bli mindre bl.a. beroende på om arbetstagaren bor hos sina föräldrar och har kapitalinkomster eller andra inkomster.

9.4.5 Kompetensutveckling under permittering

För permitterade anställda finns det möjlighet till att få utbildning under permitteringstiden. Möjligheterna varierar beroende på om den anställde är permitterad på viss tid eller tills vidare. För anställda som är permitterade viss tid kan en s.k. precisionsutbildning genomföras. Utbildningen syftar till att uppdatera kompetensen hos personal i situationer där verksamheten i företaget eller den använda teknologin förändras. Arbets- och näringsförvaltningen deltar i planeringen av precisionsutbildningen och konkurrensutsätter lämpliga leverantörer av utbildningstjänsten. Precisionsutbildning anordnas i synnerhet för små och medelstora företag och utbildningen ska pågå i minst tio utbildningsdagar per deltagare. Arbetsgivaren föreslår vilka personer som ska delta i utbildningen och arbets- och näringsförvaltningen beslutar därefter om urvalet av deltagare. Utbildningen finansieras av arbetsgivaren och arbets- och näringsförvaltningen tillsammans. Arbetsgivarens andel är 30–50 procent av det totala priset och är beroende av företagets storlek och omsättning eller balansomslutning.

När en arbetstagare är permitterad tills vidare kan arbetsgivaren, om det är osäkert att den anställde kan återvända till sitt arbete, hjälpa arbetstagaren att utbilda sig för att kunna hitta ett nytt arbete. Utbildningen kallas omställningsutbildning och används även när företaget säger upp sina anställda av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker. I likhet med precisionsutbildningen deltar arbets- och näringsförvaltningen i planeringen av utbildningens innehåll och ordnar utbildare. Arbetsgivaren och myndigheten väljer deltagarna till-

sammans. Omställningsutbildningen finansieras av arbetsgivaren och arbets- och näringsförvaltningen. Arbetsgivarens andel är 20 procent av priset för utbildningen. Omställningsutbildningen är en del av omställningsskyddet som finns för uppsagda i Finland. Omställningsskyddet innebär bl.a. att anställda som sägs upp och som varit anställda i minst fem år utan avbrott ska erbjudas tillfälle att, antingen under uppsägningstiden eller i början av arbetslösheten, delta i selsättningsfrämjande träning eller utbildning som bekostas av arbetsgivaren.¹⁴

9.4.6 Anpassningar av regelverket under pandemin

Ett antal Anpassningar gjordes av regelverket för permittering under pandemin. Tiden för meddelande om permitteringen och tiden för samarbetsförhandlingar förkortades till fem dagar. Det blev även möjligt att permittera arbetstagare med en tidsbegränsad anställning. Arbetsvillkoret för löntagare förkortades temporärt från 26 veckor till 13 veckor och de fem självriskdagarna som normalt tillämpas slopades tillfälligt, vilket innebär att arbetslöshetsförmånen kunde beviljas från den första arbetslöshetsdagen. Det skyddade beloppet av arbetslöshetsförmåner höjdes temporärt från 300 euro till 500 euro och maximitiden för arbetslöshetsdagpenning upphörde att gälla under permittering. Det blev även möjligt att få inkomstrelaterad dagpenning under permitteringstiden trots att arbetstagaren börjat att studera. Tiden för återanställningsskyldighet förlängdes inom den privata sektorn till nio månader. Ändringar gjordes också av jämningsreglerna för att möjliggöra en snabbare handläggning.

Undantagsbestämmelserna gällande självriskdagar, arbetsvillkor, permittering av tidsbegränsat anställda, återanställningsskyldighet och maximiutbetalningstid upphörde att gälla i slutet av 2020. Höjningen av det skyddade beloppet gällde fram till slutet av november 2021 och studieundantaget gällde till och med slutet av 2021. De tillfälliga reglerna om jämkning förlängdes till slutet av 2022.

¹⁴ Det gäller givet att arbetsgivaren regelbundet har haft minst 30 anställda.

9.5 Det brittiska systemet för korttidsarbete – Coronavirus Job Retention Scheme¹⁵

9.5.1 Allmänt

Storbritannien är ett av de länder i OECD som under coronapandemin införde ett nytt system för korttidsarbete. Storbritannien hade sedan tidigare ett garantilönesystem, Statutory guarantee pay, som möjliggjorde för vissa arbetstagare att erhålla en lagstadgad minimilön om arbetstagaren var i korttidsarbete. Den 20 mars 2020, samma månad som Storbritannien införde strikta restriktioner i form av en nedstängning av samhället, tillkännagav regeringen att ett tillfälligt system kallat Coronavirus Job Retention Scheme (CRJS) skulle träda i kraft. Syftet med CRJS var att lindra effekterna av pandemin för sysselsättningen och företag genom att ge arbetsgivare stöd för en större del av lönekostnaderna för arbetstagare som var i korttidsarbete. Stödet administrerades av den brittiska skatte- och tullmyndigheten, HM Revenue and Customs (HMRC) och ansökningar kunde göras retroaktivt från och med den 20 april 2020.

CRJS gällde initialt från den 1 mars 2020 till den 30 maj 2020. Systemet förlängdes därefter i flera omgångar och upphörde helt att gälla den 30 september 2021. Under den perioden har det gjorts flertalet förändringar i regelverket.

Bestämmelserna för CRJS finns i s.k. Treasury Directions. Genom en bestämmelse i Coronavirus Act 2020 (sektion 76) fick Storbritanniens finansministerium (HM Treasury) befogenheter att utfärda regleringar för HMRC:s arbete under coronapandemin.

9.5.2 Förutsättningar för stöd genom CRJS

En grundförutsättning för att kunna ta del av stödet genom CRJS var att arbetsgivaren hade sina arbetstagare i korttidsarbete med anledning av coronapandemin. CRJS var tillgängligt för alla företag inom alla sektorer och omfattade arbetstagare med olika anställningsformer, t.ex. heltids- och deltidsanställda, inhyrda konsulter, praktikanter och timanställda. För att kunna ta del av stödet behövde arbets-

¹⁵ Underlag för avsnittet är rapporter från Eurofound, webbsidor tillhandahållna av House of Commons Library samt pressmeddelanden från den brittiska regeringen.

givaren ha fattat skriftliga överenskommelser med varje arbetstagare som skulle delta i korttidsarbete. Det var möjligt att arbetstagare var i korttidsarbete i olika grader och det fanns inget krav på minimideltagande. När stödet infördes krävdes att arbetsgivaren hade aktiverat lönesystemet Pay As You Earn (PAYE) senast den 19 mars 2020 samt att arbetstagarna i korttidsarbete senast samma datum också var anslutna till lönesystemet. CRJS omfattade således inte de arbetstagare som anställdes efter den 19 mars 2020. Arbetstagare som hade haft en anställning den 28 februari 2020, men fått avsluta sin anställning innan den 19 mars 2020, kunde däremot bli återanställda av arbetsgivaren och delta i korttidsarbete inom CRJS. Initialt kunde stöd enligt CRJS endast utgå för de arbetstagare som hade en arbetstidsförkortning på 100 procent under hela arbetstiden i minst tre veckor.

När CRJS förlängdes till den 31 oktober 2020 gjordes samtidigt förändringar av systemet som gällde från och med den 1 juli 2020. Det blev då möjligt för arbetstagare att delvis arbeta under korttidsarbete och arbetsgivaren kunde få stöd genom CRJS för icke arbetad tid. Samtidigt infördes en begränsning av CRJS som innebar att stöd endast kunde utgå för arbetstagare som varit i korttidsarbete minst tre veckor innan den 10 juni 2020.

Under sommaren 2020 lättades de flesta av restriktionerna i Storbritannien och de arbetstagare som hade arbetat hemifrån kunde återgå till sina arbetsplatser. I september 2020 informerade regeringen att ett nytt system för korttidsarbete, kallat Job Support Scheme (JSS), skulle ersätta CRJS från och med november. Olika förslag gavs på hur JSS skulle utformas och grundtanken var att arbetsgivaren skulle svara för en större andel av lönekostnaderna än staten. JSS trädde emellertid inte i kraft utan i stället tillkännagavs den 31 oktober att CRJS skulle gälla till december 2020. Samtidigt infördes en ny tillfällig nedstängning av samhället i Storbritannien och restriktionerna hade en liknade omfattning som de som fanns i pandemins första fas. Några dagar senare meddelade regeringen att CRJS skulle förlängas till den 31 mars 2021. Det förlängda systemet skulle vara öppet för de arbetstagare som var anställda den 30 oktober 2020 om deras löner var anmälda till HMRC senast detta datum. De arbetstagare som varit anställda den 23 september 2020, men fått avsluta sin anställning kunde återanställas och delta i korttidsarbete inom CRJS. I bestämmelserna för CRJS tydliggjordes också att arbetstagarnas arbete skulle ha påverkats negativt genom coronaviruset eller de restriktioner som fattats

för att förhindra spridningen av coronaviruset samt att stöd endast fick utgå i dessa fall.

CRJS förlängdes igen den 17 december 2020 till 30 april 2021. Den sista förlängningen av systemet gjordes genom budgeten för 2021, där CRJS förlängdes till den 30 september 2021. En ändring skedde också senare i regelverket som innebar att från den 1 maj 2021 kunde arbetstagare delta i korttidsarbete, som var anställd den 2 maj 2021 med lön rapporterad till HMRC vid något tillfälle under perioden 20 mars 2020 till 2 mars 2021. Stödet upphörde därefter den 30 september 2021.

9.5.3 Ersättningsnivåer

När CRJS infördes i mars 2020 kunde arbetsgivarna erhålla stöd för upp till 80 procent av lönekostnader inklusive sociala avgifter för icke arbetad tid till ett maxbelopp om £ 2 500 per månad. Från och med augusti 2020 ersattes inte längre sociala avgifter. Under september och oktober 2020 skedde en nedtrappning av stödet och CRJS ersatte lönerna exklusive sociala avgifter under icke arbetad tid med 70 procent respektive 60 procent. Då var arbetsgivarna skyldiga att betala mellanskillnaden upp till 80 procent av lönen. När systemet sedan förlängdes i november 2020 blev stödnivåerna liknande de som gällde till och med augusti 2020, dvs. CRJS ersatte 80 procent av lönekostnaderna exklusive sociala avgifter för icke arbetad tid. En nedtrappning av stödet skedde igen från och med den 1 juli 2021. Från den tidpunkten ersatte stödet från CRJS 70 procent av lönekostnaden exklusive sociala avgifter för icke arbetad tid. Detta justerades från och med den 1 augusti 2021 till 60 procent av lönen för icke arbetad tid. Under stödmånaderna juli till september 2021 var arbetsgivaren tvungen att betala mellanskillnaden upp till 80 procent av lönen.

10 Analys av Sveriges och jämförelseländernas system för korttidsarbete

10.1 Skillnader och likheter mellan Sveriges och jämförelseländernas system

Som framgår av kapitel 9 skiljer sig systemen för korttidsarbete i Sverige och i jämförelseländerna åt i flera avseende. Tysklands system är föregångare till det svenska systemet, vilket är förklaringen till att det finns flest likheter mellan Sveriges och Tysklands system. Samtidigt finns det flera viktiga skillnader mellan systemen. Nedan ges en övergripande beskrivning av några av skillnaderna och likheterna mellan Sveriges och jämförelseländernas system som kommittén har iakttagit. Utgångspunkten är att jämförelsen sker med det öppna och permanenta systemet i Sverige, om inte annat anges. Skillnaderna mellan systemen påverkar jämförelsen av stödets betydelse under pandemin, men har också stor relevans för arbetet med kommitténs slutbetänkande, som innefattar en regelöversyn av det svenska systemet.

10.1.1 Förfarandet för korttidsarbete

Vad gäller förfarandet för stödet vid korttidsarbetet finns det flera likheter mellan det tyska och svenska systemet. Korttidsarbete kan införas på en arbetsplats genom stöd i kollektivavtal eller genom individuella avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Båda systemen förutsätter ett godkännande för stöd av en handläggande myndighet innan stöd kan utbetalas och ett godkännande för stöd innefattar en individuell prövning av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar. Ersättning ges till arbetsgivaren efter att ansökan har godkänts av myn-

digheten. Stödet utbetalas av arbetsgivaren till arbetstagaren, vilket innebär att arbetstagaren får sin lön utbetald som vanligt men korrigerad för arbetstidsminskningen. Ersättningen för stödet är preliminär och det sker en slutavstämning när stödperioden är avslutad. En väsentlig skillnad i det tyska förfarandet är dock att den tyska ersättningen alltid betalas i efterhand, vilket innebär att stödet kan beräknas med hänsyn tagen till arbetstagarens närvaro under stödmånaden. Utgångspunkten i det svenska systemet är att ett liknande förfarande ska tillämpas (jfr 17 § lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete), men under pandemin tillämpades delvis förskottsbetalningar. Det tyska systemet skiljer sig vidare från det svenska systemet vad gäller avstämningar. Det tyska systemet har endast en avstämning när stödperioden är avslutad. I det svenska systemet sker i stället löpande avstämningar var tredje månad. I det tyska systemet knyts även arbetstagaren till den tyska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen, vilket medför att vissa krav kan ställas på arbetstagaren, som t.ex. att ta andra arbeten som anvisas av Arbetsförmedlingen. Någon motsvarande möjlighet finns inte i det svenska systemet.

Det finska systemet uppvisar stora skillnader mot det svenska systemet. Förfarandet innebär att en arbetsgivare kan permittera en arbetstagarare tills vidare eller för viss tid. I det svenska systemet finns det ingen motsvarande möjlighet att minska arbetstiden tills vidare. Det finska systemet möjliggör, i likhet med Sveriges förfarande, att permitteringar grundar sig på kollektivavtal och individuella överenskommelser med arbetstagaren. Arbetsgivaren kan dock ensidigt besluta om permittering av arbetstagarare, även om en skyldighet till samarbetsförhandlingar kan inträda. Om en arbetstagarare permitteras i Finland utgår ersättning direkt till arbetstagaren för permitterad tid och inte till arbetsgivaren. I det finska systemet knyts även arbetstagaren till den finska motsvarigheten till Arbetsförmedlingen. Systemet är därför mer att likna vid arbetslöshetsförsäkringen. Om en permittering sker tills vidare innebär det att krav ställs på arbetstagaren att söka nya jobb och verka för att en sysselsättningsplan utformas. Detta förfarande liknar således det som gäller i Tyskland.

Förfarandet för det brittiska systemet uppvisar vissa likheter med det system i Sverige som kan aktiveras vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Det brittiska systemet infördes och tillämpades under en tillfällig period som motiverades av pandemin. Även det svenska systemet är tänkt att användas tillfälligt, men aktiverades aldrig under

pandemin. Stödet i Storbritannien utgick brett till alla arbetsgivare som införde korttidsarbete under angivna perioder. Korttidsarbete infördes genom att arbetsgivaren tecknade individuella avtal med arbetstagarna. I likhet med Sverige och Tyskland innebär förfarandet att arbetsgivaren fortsatte att betala lön till arbetstagare, korrigerad för arbetstidsminskningen, och därefter sökte ersättning för stödet. Även i det brittiska systemet, i likhet med det tyska systemet, betalades stödet i efterhand till arbetsgivaren. I det brittiska systemet var stödet emellertid inte preliminärt utan betalningarna som skedde var slutliga.

Stödet har betalats av arbetsgivaren till arbetstagaren i Sverige, Tyskland och Storbritannien, däremot inte i Finland där stödet betalas ut genom arbetslöshetsförsäkringen till arbetstagaren. Det har sannolikt inneburit en större trygghet för arbetstagarna att få stödet utbetalat av sin arbetsgivare. Samtidigt som förfarandet inneburit en större risk för arbetsgivaren, som har fått söka ersättning i efterhand för stödet.

10.1.2 Arbetsgivare som omfattas av bestämmelserna om korttidsarbete

I Sverige och i samtliga jämförelseländer är utgångspunkten att juridiska och fysiska personer som bedriver¹ näringsverksamhet omfattas av reglering om korttidsarbete. Samtliga jämförelseländer tillåter även att stöd vid korttidsarbete utgår till privata arbetsgivare som är offentligfinansierade och tillhandahåller tjänster som det ankommer på det allmänna att tillhandahålla, exempelvis inom vård, skola och omsorg. I det svenska systemet är detta emellertid inte möjligt, men det infördes ett tillfälligt undantag under pandemin som möjliggjorde att även dessa arbetsgivare kunde få stöd vid korttidsarbete. I det svenska systemet fanns ett uttryckligt hinder för arbetsgivare som lämnat vinstutdelning eller liknande värdeöverföring att få förstärkt stöd vid korttidsarbete.² Frågan om stöd från staten ska kunna kombineras med vinstutdelningar är en fråga som har aktualiserats i flera europeiska

¹ För att underlätta läsningen används samma tempus när en beskrivning gäller flera jämförelseländer, trots att det brittiska systemet har upphört att gälla.

² Se 5 § lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall, som trädde i kraft den 15 februari, men tillämpades för stöd från december 2020. Även i lagen om stöd vid korttidsarbete finns ett krav på att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter är tillfälliga och allvarliga (5 a § andra stycket 1), vilket föranlett tolkningsfrågor i vilken mån kravet går att kombinera med vinstutdelningar. Se bl.a. riksdagens uttalanden i bet. 2019/20:FiU51 s. 22 och Kammarrätten i Stockholms avgörande den 19 december 2021 i mål nr 4604-21.

länder under coronapandemin.³ I varken Tyskland, Finland eller Storbritannien har det emellertid införts några sådana uttryckliga hinder för nyttjande av stöd vid korttidsarbete.⁴

I det tyska systemet finns reglerat att bemanningsföretag inte kan få stöd vid korttidsarbete. Anställda vid ett bemanningsföretag kan däremot delta vid korttidsarbete om de är inhyrda till en arbetsgivare som inför korttidsarbete. Under pandemin införde Tyskland däremot ett undantag som möjliggjorde att även bemanningsföretag omfattades av reglerna. I det finska, brittiska och svenska systemet är inte bemanningsföretag särskilt reglerade. I propositionen till svenska systemet uttalade regeringen att kravet på att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter ska vara oförutsedda och oundvikliga (5 a § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete), vilket innebär att stöd inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft (prop. 2019/20:132 s. 53). Vid behandlingen av lagförslaget underströk emellertid riksdagen att även företag vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft, t.ex. bemanningsföretag och konsultföretag, kan ställas inför omfattande fall i efterfrågan, exempelvis vid en ekonomisk kris, som inte har kunnat förutses eller undvikas (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199).

10.1.3 Arbetstagare som kan delta i korttidsarbete

Varken i det svenska, tyska eller brittiska systemet finns hinder för att andra arbetstagare än tillsvidareanställda ska kunna delta i korttidsarbete. Systemen gäller således även för arbetstagare med anställningar som är tidsbegränsade. Det finska systemet undantar emellertid arbetstagare med tidsbegränsade anställningar, om inte arbetstagaren vikarierar för en anställd som hade kunnat permitteras. Under pandemin infördes dock ett tillfälligt undantag som möjliggjorde att arbetstagare med tidsbegränsade anställningar kunde delta i korttidsarbete i enlighet med den vanliga ordningen.

I det tyska och svenska systemet finns ingen uttrycklig bestämmelse vad gäller tidsbegränsat anställda. Båda systemen ställer där-

³ Rapporten *Ensuring fair short-time work – a European overview* (2020).

⁴ Andra länder har infört sådana begränsningar under pandemin, exempelvis Spanien och Nederländerna, se OECD:s rapport *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond* (2020).

emot liknande krav på att korttidsarbete ska vara oundvikligt och att möjligheterna att vidta andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnader för arbetskraft ska vara uttömda. I det tyska systemet uttrycks i lagstiftningen att detta innebär bl.a. att arbetstidskonton och semesterdagar ska ha balanserats eller använts innan ett stöd för korttidsarbete kan utgå. I det svenska systemet framgår inga uttryckliga krav, men i förarbetena uttalas att kravet tar sikte på att arbetsgivaren exempelvis ska ha genomfört förändringar i skiftläggningen eller sagt upp personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms vara verksamhetskritisk, t.ex. konsulter, inhyrd personal eller tillfälligt anställd personal. Bedömningen får göras i varje enskilt fall utifrån förhållandena hos den aktuella arbetsgivaren (5 a § 4 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 56 och 87). Uttalandena har påverkat hur stödet har tillämpats i Sverige och begränsat vilka arbetstagare som under pandemin har kunnat delta i korttidsarbete.

I det svenska systemet påverkas vilka arbetstagare som kan delta i korttidsarbete också av bestämmelserna om jämförelsemånad. Endast de arbetstagare som varit anställda under jämförelsemånaden kan delta i korttidsarbete (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Jämförelsemånaden är tre månader före beslutet om godkännande fattats och syftet med bestämmelsen är bl.a. att säkerställa att stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2 och 6.42.1). I jämförelseländernas system saknas någon motsvarighet till jämförelsemånad. Det brittiska systemet hade emellertid stopptider som varierade under pandemin och som innebar att arbetstagare som anställdes efter en viss tid inte omfattades av rätt till stöd. Det finska systemet omfattar nyanställda, men där finns däremot ett arbetsvillkor som bl.a. kvalificerar arbetstagarens möjlighet till inkomstbaserad ersättning, vilket påverkar stödets storlek. I det tyska systemet är det uttryckligen reglerat att arbetstagare som anställdes efter att korttidsarbete inletts inte omfattas av möjligheten till stöd, om det inte föreligger tvingande skäl för nyanställningen.

10.1.4 Minimideltagande i korttidsarbete

I både det tyska och svenska systemet finns krav på ett minimideltagande i korttidsarbete. Minimikravet i det tyska systemet framgår uttryckligen av den tyska socialförsäkringslagen. Där anges att minst

en tredjedel av alla anställda i företaget eller vid en specifik enhet ska omfattas av arbetstidsminskningen samt att lönesänkningen ska uppgå till mer än tio procent av arbetstagarnas bruttolön. Minimikravet för deltagande justerades under pandemin från en tredjedel till tio procent. Till skillnad från det tyska systemet saknar det svenska systemet ett generellt minimikrav för deltagande. Det framgår i stället att de ekonomiska svårigheterna ska vara allvarliga (5 a § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete); ett krav som utvecklas i förarbetena. I dessa anges att behovet av arbetstidsförkortning ska vara betydande och att arbetsgivaren i frånvaro av stöd ska behöva genomföra omfattande uppsägningar. Ett riktmärke är att behovet av arbetstidsförkortning ska omfatta en tredjedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 20 procent, en sjättedel om arbetstidsminskningen är 40 procent etc. (prop. 2019/20:132 s. 55–56 och 86). Det framgår inte tydligt av förarbetena om arbetstidsminskningen ska gälla samtliga arbetstagare inom företaget eller om det också, såsom i det tyska systemet, kan gälla vid specifika driftsenheter.⁵ Det kan emellertid, oavsett vad som är fallet, konstateras att det svenska systemet utifrån förarbetsuttalandena har ett högre krav på minimideltagande än det tyska systemet. I det svenska systemet finns dessutom ett ytterligare minimikrav för det fall arbetsgivaren inte är bunden av ett kollektivavtal. I sådana fall måste minst 70 procent av arbetstagarna vid en driftsenhet delta i korttidsarbete under stödmånaden (16 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete).

I det finska systemet finns inget krav på minimideltagande i korttidsarbete. Arbetsgivarens möjligheter att tillämpa permitteringar i Finland påverkas emellertid av kravet på en opartisk behandling. Det innebär att arbetsgivare ska behandla arbetstagare som har samma ställning, eller befinner sig i likartade situationer, på samma sätt om det inte finns grundad anledning till att avvika från detta med beaktande av arbetstagarnas uppgifter och ställning. I det brittiska systemet fanns inga krav på minimideltagande, utan arbetsgivaren kunde

⁵ Det anges att bedömningen måste ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet beroende på hur arbetsgivaren valt att strukturera sin verksamhet (prop. 2029/20:132 s. 86). Tillväxtverket har tolkat kravet i 5 a § som att bedömningen görs per arbetsgivare och på arbetsgivarorganisationsnivå, inte per enskild driftsenhet. Svårigheter inom en driftsenhet kan leda till att arbetsgivarens organisation som helhet får tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, men det är upp till arbetsgivaren att visa att de uppfyller kraven som ställs.

själv välja hur många arbetstagare som avtal om korttidsarbete skulle tecknas med.⁶

10.1.5 Möjligheterna till arbetstidsminskning

I samtliga jämförelseländers system är det möjligt att minska arbetstiden helt för arbetstagarna och att också tillämpa en valfri grad av arbetstidsminskning.⁷ Detta skiljer sig mot systemet i Sverige som utgår från fasta arbetstidsminskningar på 20, 40 och 60 procent (80 procent periodvis under pandemin). Syftet med de bestämda nivåerna i det svenska systemet är att underlätta för arbetsgivare och arbetstagare att komma överens att tillämpa korttidsarbete (prop. 2013/14:1 s. 352–353).

I samtliga jämförelseländer är det också möjligt att minska arbetstiden i varierad grad mellan arbetstagarna. I det tyska och finska systemet finns emellertid krav på att det ska finnas en grundad anledning till skillnader i arbetstidsminskning mellan arbetstagare.⁸ I det svenska systemet är det också möjligt att variera graden av arbetstidsminskning mellan arbetstagare om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Saknas kollektivavtal finns krav på minimideltagande av minst 70 procent av alla arbetstagare på en driftsenhet och samtliga arbetstagare som deltar i korttidsarbete ska ha samma grad av arbetstidsminskning (16 § 2–3 lagen om stöd vid korttidsarbete). Syftet med dessa bestämmelser är att tillförsäkra att arbetsgivaren inte vänder sig till vissa utvalda arbetstagare samt att korttidsarbete endast tillämpas när arbetsgivaren har ett verkligt behov av stödet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.4).

10.1.6 Stödets omfattning

I samtliga jämförelseländer är stödet som utgår till arbetstagaren (genom arbetsgivaren i tyska och brittiska systemet) för icke arbetad tid av samma storlek i relation till arbetstidsminskningen (se Ta-

⁶ Däremot finns arbetsrättsliga regler om diskriminering av arbetstagare som gäller i alla förhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare.

⁷ I det brittiska systemet var enbart korttidsarbete på heltid tillåten till en början. Detta ändrades i juli 2020. I det finska systemet kan stöd inte utgå för veckor som arbetstagaren får inkomst från arbete med mer än 80 procent av arbetstiden.

⁸ Det brittiska systemet har inga motsvarande krav, men däremot arbetsrättsliga regler om diskriminering av arbetstagare med skyddad ställning.

bell 10.1). I Tyskland och Finland är stödet till arbetstagaren direkt kopplad till arbetslöshetsersättningen. I Tyskland innebär det att arbetstagaren får 60 procent av nettolönen för icke arbetad tid (67 procent för anställda med minst ett barn). Under pandemin infördes emellertid tillfälliga förstärkningar för de arbetstagare som deltagit i korttidsarbete och fått en löneminskning på mer än 50 procent. Från och med den fjärde stödmånaden uppgick stödet då till 70 procent (eller 77 procent för anställda med minst ett barn) av nettolönen och från den sjunde stödmånaden till 80 procent (eller 87 procent för anställda med minst ett barn) av nettolönen. I Finland utgår stöd om den permitterade tiden är minst 20 procent av arbetstiden. Stödet för icke arbetad tid är beroende av om arbetstagaren uppfyller ett arbetsvillkor, är medlem i en a-kassa, har barn och/eller deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder. Som lägst är den 34,50 euro/dag för 2022 och betalas för fem dagar per vecka. Som högst är den 34,50 euro/dag inklusive tillägg för inkomstrelaterad förtjänstdel förhöjd för deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder⁹ med ett förhöjt belopp för barn.¹⁰ Full inkomstrelaterad dagpenning inklusive barnförhöjning kan dock uppgå till högst 90 procent av den dagslön som utgör grund för dagpenningen. Tillägget för sysselsättningsfrämjande åtgärder förutsätter att en sysselsättningsplan har utformats tillsammans med den finska arbetsförmedlingen, vilket endast görs om arbetstagaren är permitterad tills vidare. I det brittiska systemet har stödet varit 80 procent av bruttolönen som arbetstagaren skulle ha haft under icke arbetad tid.

Det svenska systemet skiljer sig från jämförelseländernas system vad gäller ersättning. Sverige har fasta nivåer för arbetstidsminskningen och stödet till arbetstagaren, som är i form av lön efter löneminskning, varierar utifrån vilken nivå av arbetstidsminskning som gäller. Arbetstagare får en löneminskning om (1) 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent, (2) 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent, eller (3) 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent. Under pande-

⁹ Inkomstrelaterad förtjänstdel förhöjd för deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder utgör 55 procent av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen. Om månadslönen är högre än 3 278 euro är förtjänstdelen 25 procent av den överskridande lönedelen. Utan sysselsättningsfrämjande åtgärder är förtjänstdelen 45 procent av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen. Om månadslönen är högre än 3 278 euro är förtjänstdelen 20 procent av den överskridande lönedelen.

¹⁰ Barnförhöjningen är 5,41 euro/dag för ett barn, 7,95 euro/dag för två barn och 10,25 euro/dag för tre eller flera barn.

min var stödet förstärkt och arbetstagaren fick i stället löneminskning om 4, 6, 7,5 respektive 12 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 procent. Eftersom det svenska systemet utgår från en löneminskning av ordinarie lön måste en omräkning göras för att kunna bedöma vilken del som hänför sig till icke arbetad tid. Genom att hänföra hela löneminskningen till icke arbetad tid blir stödet (dvs. den kvarvarande lönen) enligt det ordinarie regelverket 40, 60 och 67 procent av bruttolönen för icke arbetad tid om arbetstidsminskningen är 20, 40 och 60 procent (se Tabell 10.1).

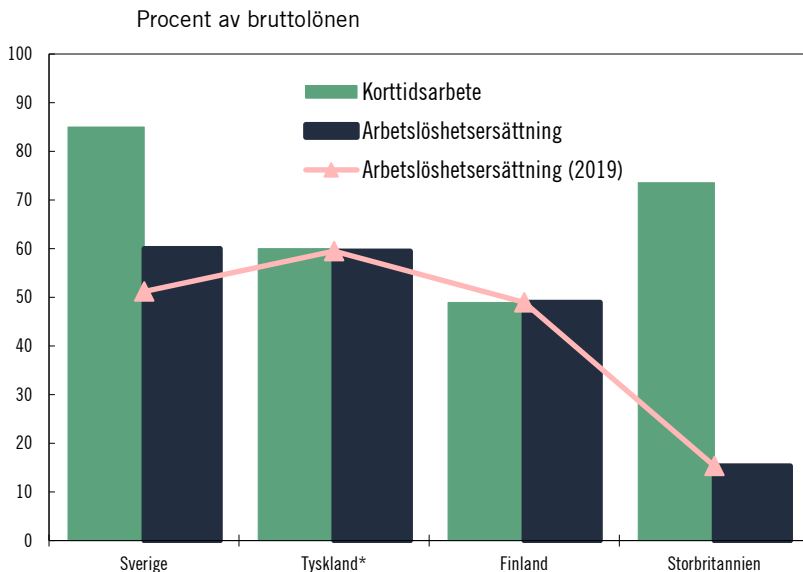
Tabell 10.1 Stöd till arbetstagare i korttidsarbete för icke arbetad tid

	Enligt ordinarie regelverk	Under pandemin
Sverige	40, 60 och 67 % av bruttolön för icke arbetad tid om arbetstidsminskningen är 20, 40 respektive 60 %.	80, 85, 88 och 85 % av bruttolön för icke arbetad tid om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 %.
Tyskland	60/67 % av nettolönen för icke arbetad tid.	Om mer än 50 % löneminskning: Från 4:e stödmånaden: 70/77 % av nettolönen för icke arbetad tid. Från 7:e stödmånaden: 80/87 % av nettolönen för icke arbetad tid.
Finland	Som lägst 34,50 euro/dag 5 dagar per vecka. Som högst 34,50 euro/dag + 55/45 % av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen upp till 3 278 euro, 25 /20 % av den överskridande lönedelen + förhöjt barnbelopp. Tak om högst 90 % av dagslön.	
Storbritannien		80 % av bruttolönen för icke arbetad tid.

Att det finns skillnader bl.a. mellan beskattningssystemen och stödets utformning i samtliga länder komplicerar möjligheten att entydigt bedöma vilket system som gett mest stöd till arbetstagaren under pandemin. Samtliga länder har olika progressiva skatter på förvärvsinkomster och både skatten och stödet kan i vissa länder variera utifrån familjeförhållanden (antal barn, civilstatus etc.). OECD har däremot

gjort en sammanställning av arbetstagares stöd vid korttidsarbete under pandemin och jämfört med den ersättning som utgår enligt arbetslöshetsförsäkringen (se Figur 10.1). Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan ses som en alternativkostnad för den anställde givet att vederbörande skulle bli arbetslös utan stöd vid korttidsarbete. Utöver arbetslöshetsersättningen kan det dock finnas andra stöd och bidrag (exempelvis bostadsbidrag) som kan nyansera skillnaderna i ersättningsnivåer vid arbetslöshet mellan länderna. Sammanställningen utgår från bruttolön, utom för Tyskland där stödet är baserat på arbetstagarens nettotjänst för icke arbetad tid. Dessutom baseras beräkningarna för Tysklands stöd inte på den förstärkning av stödet som tillfälligt gjordes under pandemin efter fjärde stöd-månaden för de arbetstagare som fått en löneminskning på minst 50 procent. Uppgifterna är insamlade genom enkätsvar från respektive land i en undersökning som OECD genomfört om arbetstidsregleringar och stöd vid korttidsarbete.

Figur 10.1 Ersättningsgrad till anställda i korttidsarbete och arbetslöshetsersättning



Anm.: Ersättning för stöd vid korttidsarbete avser nivån under våren 2020 och beräknas utifrån medellönen för maximalt tillåten arbetstidsförkortning. Arbetslöshetsersättningen är beräknad för en individ utan barn efter två månader i arbetslöshet. *Netto (exkl. skatter och andra förmåner).

Källa: OECD Employment Outlook 2021.

Som framgår av Figur 10.1 var stödet till arbetstagare i korttidsarbete på en högre nivå i det svenska systemet än i jämförelseländerna under våren 2020 (vid den högsta graden av arbetstidsförkortning i respektive land). Eftersom skattesystemen skiljer sig åt varierar stödets netto mellan de olika länderna. I det finska systemet kan också stödet öka beroende på antal barn i hushållet och vid deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder. I Tyskland kan även stödet bli högre beroende på om arbetstagaren har barn och genom överenskommelser i kollektivavtal. Det finns stora skillnader mellan stödets nivå i relation till arbetslöshetsersättningen i både Sverige och Storbritannien. I Sverige förstärktes såväl stödet till anställda i korttidsarbete som arbetslöshetsersättningen tillfälligt under pandemin. I Tyskland och Finland är det ingen skillnad mellan ersättningen för anställda i korttidsarbete och arbetslöshetsersättningen. En orsak till att hålla ersättningen för korttidsarbete på en högre nivå kan vara att bibehålla produktiva matchningar genom att arbetstagaren inte ska söka sig till andra arbetsgivare. En högre ersättning bidrar dessutom till att upprätthålla en högre konsumtionsnivå bland anställda i korttidsarbete. En för hög nivå på ersättningen kan å andra sidan bidra till att bibehålla en lågproduktiv matchning på arbetsmarknaden, vilket också innebär att statens kostnad för den anställde i icke arbetad tid blir högre.

10.1.7 Arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid

Arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid skiljer sig åt mellan systemen. I Finland avlastas arbetsgivarna helt kostnaden för icke arbetad tid. Eftersom permittering kan ske tills vidare om grunderna för uppsägning är uppfyllda avlastas arbetsgivarna också tillfälligt kostnaderna för uppsägningstid, om uppsägning sedermera sker. I det tyska och brittiska systemet avlastas arbetsgivaren kostnaden för lönen för icke arbetad tid, men betalar de sociala avgifterna som utgår från lönen (i Tyskland både arbetsgivarens och anställdas sociala avgifter på en fiktiv lön om 80 procent av den lön som arbetstagaren inte fått till följd av korttidsarbete).¹¹ Under merparten av pandemin, fram till december 2021, avlastades dock även arbetsgivaravgifterna för icke arbetad

¹¹ I det brittiska systemet har arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid varierat under pandemin. Under vissa perioder har arbetsgivaren även avlastats sociala avgifter. Stödet har även varit mindre förmånligt genom nedtrappningar, se avsnitt 9.5.3. Beskrivningen utgår från det stöd som gällt under längst tid under pandemin.

tid för arbetsgivarna som nyttjade det tyska systemet. Under perioden januari–mars 2022 skedde en nedtrappning och arbetsgivarna avlastades 50 procent av de sociala avgifterna.

Det svenska systemet skiljer sig från jämförelseländernas system vad gäller arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid genom att arbetsgivaren inte avlastas lönekostnaden för icke arbetad tid (se Tabell 10.2). I stället varierar kostnaderna beroende på graden av arbetstidsminskning. Arbetsgivarens andel av kostnaderna (lön samt arbetsgivaravgifter) för icke arbetad tid är (1) 1 procent om arbetstidsminskningen är 20 procent, (2) 11 procent om arbetstidsminskningen är 40 procent och (3) 20 procent om arbetstidsminskningen är 60 procent. Arbetsgivarens andel av kostnaderna är låg vid den första nivån för att ge högre incitament att tillämpa korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3). Vidare finns det ett takbelopp som innebär att stöd inte utgår för lönekostnader över 44 000 kronor.¹² Detta innebär att arbetsgivarens andel av kostnaden för icke arbetad tid ökar för månadslöner över takbeloppet. Under pandemin var dock arbetsgivarens kostnad för icke arbetad lägre än enligt det ordinarie regelverket (se Tabell 10.2). Det måste emellertid också beaktas att eftersom arbetstiden inte helt kan minskas får arbetsgivaren också ta lönekostnaden för arbetad tid, även om det inte finns arbete för arbetstagaren att utföra. Under pandemin avlastades dock också kostnaden för uppsägningstid genom att stöd vid korttidsarbete kunde ges under en arbetstagares uppsägningstid.

Tabell 10.2 Arbetsgivarens kostnad för icke arbetad tid

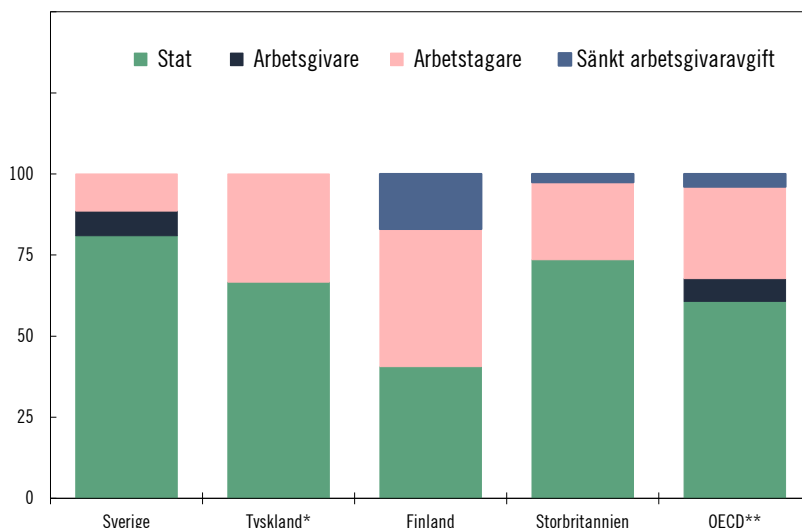
	Enligt ordinarie regelverk	Under pandemin
Sverige	1, 11, respektive 20 % av kostnaden (lön + arbetsgivaravgifter) om arbetstidsminskningen är 20, 40 respektive 60 %.	1, 4, 7,5 respektive 8 % av kostnaden (lön+ arbetsgivaravgifter) om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 %.
Tyskland	Sociala avgifter (arbetsgivarens och arbetstagarens).	Avlastades kostnaden helt fram till december 2021. Därefter 50 % av sociala avgifterna.
Finland	Avlastas helt.	Avlastas helt.
Storbritannien	Sociala avgifter.	Sociala avgifter.

¹² Takbelopp finns också i jämförelseländerna, men till skillnad från det svenska systemet minskar takbeloppet stödet till arbetstagaren.

Av Figur 10.2, som är framtagen av OECD, framgår kostnadsfördelningen under våren 2020 för Sverige och jämförelseländerna. Figuren visar även i vilken mån arbetsgivaravgifterna sänktes.¹³ Uppgifterna är baserade på enkätsvar från länderna i en undersökning som OECD genomfört om arbetstidsregleringar och stöd vid korttidsarbete.

Figur 10.2 Kostnadsfördelning för icke arbetad tid under våren 2020

Procent av totala arbetskostnaden



Anm.: Avser kostnaden för maximal tillåten arbetstidsförkortning under våren 2020. Bruttolön samt kostnad för arbetsgivarens sociala avgifter. Notera att i Storbritannien hade arbetsgivaren ingen kostnad för ej arbetad tid från att stödet infördes i mars till augusti 2020. Notera att kostnaden för sänkt arbetsgivaravgift, som redovisas separat, tillfaller staten. * Netto (exkl. skatter och andra förmåner). ** Avser ett genomsnitt för samtliga sysselsättningssystem som har funnits inom OECD.

Källa: OECD Employment Outlook 2021.

Under pandemin har det svenska systemet generellt sett varit mindre förmånligt för arbetsgivarna än i jämförelseländerna.¹⁴ Detta beror på att Sveriges arbetsgivaravgifter är högre än i jämförelseländerna och

¹³ I Sverige antog riksdagen regeringens förslag om en tidsbegränsad nedsättning av socialavgifterna den 3 april 2020, se lagen (2020:202) om särskild beräkning av vissa avgifter för arbetsgivare. Det innebär att arbetsgivaravgifterna tillfälligt sänktes mellan 1 mars och 30 juni 2020. Sänkningen framgår inte i OECD:s redovisning som illustreras i Figur 10.2.

¹⁴ Enligt det ordinarie systemet är emellertid fördelningen en annan. Vid en arbetstidsförkortning på 20 procent innebär det svenska systemet en större kostnadsreduktion för arbetsgivaren jämfört med det tyska. Vid minskningar på 40 eller 60 procent innebär dock det tyska systemet en större kostnadsreduktion för arbetsgivaren. För arbetstagarna är subventionen approximativt likvärdig i de två systemen. Se prop. 2019/20:132 s. 77.

att ersättning utgått från en del av den sammanlagda lönekostnaden för icke arbetad tid och arbetsgivaravgifter. I jämförelseländernas system har lönekostnaderna däremot helt avlastats. Storbritannien är det enda jämförelseland där arbetsgivaren behövt betala sociala avgifter för icke arbetad tid. Eftersom Storbritanniens arbetsgivaravgifter är lägre än Sveriges har kostnaderna för arbetsgivarna generellt sett ändå varit lägre i Storbritannien. Däremot minskar skillnaderna i det svenska systemet i jämförelse med jämförelseländerna vid de högre arbetstidsminskningarna eftersom stödet till arbetsgivarna då också varit högre. Det tyska och finska systemet har varit mest generöst, eftersom alla kostnader hänförliga till icke arbetad tid avlastats. Kostnaden i Sverige för icke arbetad tid är ungefär på samma nivå som genomsnittet inom de OECD-länder som har haft olika sysselsättningssystem under pandemin (se Figur 10.2).

Även om kommittén kan konstatera att det svenska systemet under pandemin varit mindre förmånligt för arbetsgivarna än jämförelseländernas är det också viktigt att lyfta fram att stödet vid korttidsarbete var ett av flera stöd. Företagens möjligheter att klara sig igenom pandemin påverkas av hur samtliga stöd fungerat tillsammans. Kommitténs analys blir därför partiell, eftersom det saknas möjlighet i det här sammanhanget att göra en jämförelse mellan respektive lands samtliga stödåtgärder under pandemin.

10.1.8 Stödperiod och karenstid

Det brittiska systemet var ett tillfälligt system och därför fanns det ingen karenstid i systemet. Vad gäller stödperiodernas längd förlängdes stödet i omgångar under pandemin och avslutades, liksom Sveriges förstärkta stöd, i september 2021. I det finska systemet kan permittering ske tills vidare. Det är framför allt stödet till arbetstagaren som påverkas genom att arbetslöshetsförmåner kan betalas ut för högst 400 dagar, eller 300 dagar om arbetstagaren har kortare arbetslivserfarenhet än tre år. Om arbetstagaren är 58 år och har arbetat fem år under de senaste 20 åren är maximitiden 500 dagar. För tid därefter kan arbetstagaren söka ett behovsprövat arbetsmarknadsstöd.

Stödet i det tyska systemet kan utgå under högst tolv månader, vilket under pandemin förlängdes till 24 månader för korttidsarbete som införts senast den 31 mars 2021. Det finns ingen karenstid i det

tyska systemet däremot måste en ny prövning göras när stödperioden pågått i tolv (24) månader. I det svenska systemet är stödperioden maximalt nio månader och karenstiden är 24 månader. Stödperioden förlängdes emellertid under pandemin att gälla till och med september 2021 för de arbetsgivare som sökte stöd enligt den tillfälliga lagen om stöd vid korttidsarbete i vissa fall. Från december 2021 till och med december 2023 har bestämmelserna om karenstid tillfälligt slopats.

10.1.9 Möjlighet till kompetensutveckling under korttidsarbete

Möjlighet till ersättning för kompetensutveckling under korttidsarbete infördes i det svenska systemet den 1 januari 2021 och har nyttjats i låg utsträckning. I både Tyskland och Finland har det också funnits bestämmelser som möjliggör kompetensutveckling under korttidsarbete. Kommittén saknar dock underlag för i vilken grad kompetensutveckling har nyttjats i Tyskland och Finland. I Storbritanniens system har det inte funnit möjlighet till statlig finansiering av kompetensutveckling. Detta är en tydlig nackdel, i synnerhet då pandemin pågått under en längre tid och stödet har nyttjats i stor omfattning i Storbritannien både 2020 och 2021. Att stödet infördes tillfälligt kan förklara varför möjlighet till kompetensutvecklingen inte infördes i Storbritannien. Det är också möjligt att det genom andra åtgärder har möjliggjorts utbildning och kompetensutveckling för anställda som varit i korttidsarbete, såväl i Storbritannien som övriga länder.

10.1.10 Reflektioner kring likheter och skillnader mellan det svenska systemet och systemen i jämförelseländerna

Det svenska systemet skiljer sig från jämförelseländerna vad gäller regelverkets flexibilitet och kostnaden för arbetsgivarna

Kommittén kan konstatera att det svenska systemet har en uppbyggnad som i flera avseenden påverkar flexibiliteten i systemet i jämförelse med de andra ländernas system. Kravet för minimideltagande är högre i Sverige än i de övriga länderna. Sveriges system med fasta nivåer för arbetstidsminskningar skiljer sig från samtliga jämförelseländers system, där det är möjligt att välja valfri grad av arbetstids-

minskning och att minska arbetstiden helt.¹⁵ Arbetsgivarens kostnader för icke arbetad tid har under pandemin varierat i samtliga länder, men kostnaderna har varit som högst i Sverige. Kostnaden för att tillämpa systemet var ännu högre för de arbetsgivare som har haft ett behov av att helt minska arbetstiden, till följd av att verksamheten mer eller mindre upphörde under pandemin. Detta eftersom minst 20 procent¹⁶ av lönekostnaden kvarställt tillsammans med en del av kostnaden för icke arbetad tid.

Sveriges system skiljer sig också från övriga jämförelseländers system vad gäller möjligheterna för tidsbegränsat anställda att vara i korttidsarbete. I samtliga jämförelseländer¹⁷ har detta varit möjligt under pandemin. I Sverige har den möjligheten också funnits, men krav i lagstiftningen om att vidta tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft har medfört att det varit svårare att motivera korttidsarbete för tidsbegränsat anställda. Den omständigheten att en del av lönekostnaderna kvarställt för arbetsgivaren har också ökat incitamenten att minska kostnaderna för arbetskraft genom att säga upp tidsbegränsat anställda. I vilken grad Sveriges system har inneburit att fler tidsbegränsat anställda blivit uppsagda i jämförelse med jämförelseländernas system är emellertid svårt att bedöma. Erfarenheter från finanskrisen visar dessutom att tidsbegränsat anställda blev uppsagda i hög utsträckning oavsett om regelverket möjliggjorde korttidsarbete för dem.

Kommittén kan även konstatera att Sveriges system med jämförelsemånad har minskat flexibiliteten i systemet. Jämförelsemånaden har inneburit att företag med hög personalomsättning haft svårigheter att tillämpa stödet eftersom en förutsättning är att arbetstagaren ska ha varit anställd tre månader innan arbetsgivaren godkänns för stöd. Svårigheterna har förstärkts av att stödperioderna blivit längre och att fasta tidpunkter för jämförelsemånaden under 2021 tillfälligt har införts. Någon motsvarighet till jämförelsemånad har inte funnits i jämförelseländernas system, men i Tyskland finns bestämmelser som innebär att stöd som huvudregel inte kan utgå för personal som har anställts efter att en stödperiod inletts. I det tyska systemet kan där-

¹⁵ I kontrast till detta var det vid stödets införande i Storbritannien endast möjligt att helt minska arbetstiden för anställda som omfattades av stöd.

¹⁶ 40 procent under de perioder då det varit möjligt med en arbetstidsminskning på högst 60 procent.

¹⁷ Notera dock att det under pandemin var ett tillfälligt undantag för tidsbegränsat anställda i Finland.

emot en ny stödperiod inledas efter en tids avbrott i nyttjandet, under förutsättning att kraven för godkännande återigen är uppfyllda. Det innebär en möjlighet för personer som anstälts senare att omfattas av stöd. I det svenska systemet medförde emellertid kraven i den tillfälliga lagen om stöd vid korttidsarbete i vissa fall, att jämförelsemånaden fortsatt skulle vara samma månad som tidigare gällt under 2020.¹⁸ Det minskade möjligheterna för verksamheter med hög personalomsättning att få stöd vid korttidsarbete. Det kan å andra sidan ha bidragit till en lägre grad av överutnyttjande av stödet.

Det svenska systemet skiljer sig också åt vad gäller möjligheten till förskottsbetalningar av stöd och de täta avstämningarna

Sveriges system för korttidsarbete har också skiljt sig från jämförelseländernas system genom möjligheten till förskottsbetalningar av stöd, som framför allt skedde i inledningen av pandemin. Förskottsbetalningarna hade fördelen att stödet i början av pandemin snabbt kunde betalas ut och fungera som en likviditetsförstärkning för arbetsgivarna. Samtidigt ökade förskottsbetalningarna behovet av täta avstämningar under stödperioden och risken för återbetalningar för företagen. Sveriges täta avstämningar under pågående stödperiod har inte haft någon motsvarighet i jämförelseländernas system. De täta avstämningarna har ökat administrationen för arbetsgivarna och förlängt handläggningstiderna hos Tillväxtverket. I den mån det har inneburit att betydelsen av stödet har minskat, genom t.ex. en större osäkerhet för arbetsgivare, är emellertid svårt att bedöma.

Skillnaderna i det svenska systemet kan motiveras med bl.a. minskad risk för överutnyttjande

Som ovan framgår har Sveriges system varit mindre förmånligt för arbetsgivarna under pandemin och det har funnits flertalet skillnader som påverkar flexibiliteten. Flexibiliteten i ett system är av stor betydelse för hur effektivt ett system är. Samtidigt finns det även andra syften som behöver uppfyllas för att ett system för korttidsarbete

¹⁸ Detta gällde för stödmånader under perioden 1 december 2020–30 juni 2021. För arbetsgivare som tillämpade systemet för första gången var september 2020 jämförelsemånad. För stödmånader under perioden 1 juli–30 september 2021 var april 2021 jämförelsemånad för samtliga som sökte stöd.

ska fungera effektivt. De täta avstämningarna syftar till att minska missbruksrisken för systemet; en risk som får anses ha varit förhöjd under pandemin då stödet lämnats brett och periodvis betalats ut i förskott. Att minska missbruksrisken är också ett syfte bakom bestämmelserna om jämförelsemånad, som ska säkerställa att arbetstid inte ökar strax innan ett införande av korttidsarbete och för att undvika att arbetsgivaren inte nyanställer i syfte att få lönekostnaden subventionerad. Sveriges system med fasta arbetstidsminskningar syftar till att underlätta avtal om korttidsarbete mellan arbetsgivaren och arbetstagar/arbetstagarorganisationen. Att en arbetstidsminskning om 100 procent inte har varit möjlig i Sverige skapar incitament för arbetsgivare att anpassa sin verksamhet till rådande förutsättningar och minskar risken för missbruk. Kostnadsdelningen vid de olika nivåerna av arbetstidsminskning är tänkt att ge arbetsgivaren incitament att endast nyttja de högre nivåerna av arbetstidsminskning när det finns ett tydligt behov av korttidsarbete. Även om kostnadsdelningen således har påverkat möjligheterna för företag med sämre likviditet att nyttja stödet har den samtidigt minskat risken för att korttidsarbete fördröjer en nödvändig strukturomvandling. På motsvarande sätt har den högre kostnaden för arbetsgivaren tillsammans med kravet på att minska onödiga kostnader för arbetskraft förvisso ökat risken för uppsägningar av tidsbegränsat anställda under pandemin. Samtidigt kan regelverket ha bidragit till en ökad rörlighet hos arbetskraften genom att den högre kostnaden för arbetsgivaren minskar risken för ett överutnyttjande av stödet. Detta har förbättrat möjligheterna för de verksamheter som fått en ökad omsättning under pandemin, exempelvis lager- och kurirverksamhet, att ha tillgång till arbetskraft att anställa.

Skillnaderna mellan ländernas system visar att det finns utmaningar med att utforma ett ändamålsenligt regelverk

Kommittén kan konstatera att ländernas system i flera avseende skiljer sig åt. Det finns många intressen att väga samman när ett system för korttidsarbete ska utformas, särskilt när effekterna av en ekonomisk kris kan variera. Detta märktes tydligt under pandemin, genom att den ekonomiska krisen som uppstod skiljde sig från tidigare kriser under modern tid och att stödet till stor del utformades utifrån erfarenheter från tidigare kriser. Under pandemin har det svenska syste-

met för korttidsarbete fungerat förhållandevis bra genom att det har bidragit till att bevara produktiva matchningar på arbetsmarknaden och dämpat en uppgång i arbetslösheten. Det har även möjliggjort för en återstart inom exempelvis tillverkningsindustrin. Under en lågkonjunktur med ett mer utdraget förlopp och som drabbar andra branscher i större utsträckning, liksom finanskrisen, kan regelverket emellertid få andra konsekvenser. Lägre incitament att behålla tidsbegränsat anställda kan exempelvis innebära att arbetslösheten ökar mer än vad den gjorde under pandemin, eftersom en lågkonjunktur innebär en minskad efterfrågan på arbetskraft. En högre kostnad för arbetsgivaren kan också innebära ett ökat antal konkurser bland företag med sämre likviditet. Det finns således utmaningar med att utforma ett ändamålsenligt regelverk som fungerar bra för olika verksamheter och under olika varianter av kriser. I följande avsnitt redogör kommittén för användandet av systemet i Sverige och jämförelseländerna. Därefter analyseras närmare effekterna mellan Sveriges och jämförelseländernas system för ekonomi, arbetslöshet och sysselsättning. Frågan om regelverkets utformning påverkat utfallet för de olika länderna kommer också att diskuteras.

10.2 Användningen av system för korttidsarbete i Sverige och i jämförelseländerna

10.2.1 Omfattande kostnader för systemen 2020 och 2021

Kostnaden för systemen för korttidsarbete har varit omfattande i såväl Sverige som i jämförelseländerna. Sverige, Tyskland och Finland har haft lägst stödbelopp 2020 och 2021 i relation till BNP-nivån 2019, omkring en procent (se Tabell 10.3). I Storbritannien har kostnaden varit betydligt högre än vad den var i övriga länder, omkring tre procent av BNP. I samtliga länder var kostnaden högre 2020 än vad den var 2021. I Tyskland och Finland, som har ett etablerat och permanent stöd sedan tidigare, hade det funnits en kostnad för stöd även

om pandemin inte inträffat. Den kostnaden hade dock varit betydligt lägre.¹⁹

Tabell 10.3 Total kostnad för system för korttidsarbete 2020–2021 i respektive land

Miljarder kronor samt andel av BNP

	Kostnad 2020–2021	varav kostnad 2020	Kostnad 2020–2021 som andel av BNP- nivån 2019
Sverige	40,0	31,2	0,9 procent
Tyskland	437,6	228,6	1,2 procent
Finland	12,4	8,3	0,5 procent
Storbritannien	865,5	573,7	3,1 procent

Anm.: Preliminära belopp för stöd vid korttidsarbete 2020 och 2021. Tyskland avser kostnaden för korttidsstöd av konjunkturella skäl. Notera att i Finland betalas stödet av arbetslöshetskassan. Under 2020 gjordes dock ett undantag då staten svarade för drygt 40 procent av kostnaden. Kostnaden för jämförelseländerna har beräknats till svenska kronor enligt den växelkurs som gällde 2022-04-05.

Källor: Tillväxtverket, Statistiska centralbyrån, Eurostat, Arbeitsagentur, Information från tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet i Finland och House of Commons Library.

I Tyskland har nyttjandet av stöd varit på en betydligt högre nivå än vad det var under finanskrisen. År 2009 uppgick kostnaden till drygt 4 miljarder euro (drygt 41 miljarder svenska kronor) och stödet av konjunkturella skäl, Kurzarbeitergeld, stod för den största delen av kostnaden. Nyttjandet av stödet har således varit omkring tio gånger större 2020 och 2021.²⁰ Även i Finland har stödet använts i en betydligt högre omfattning än under finanskrisen då kostnaden uppgick till 0,5 miljarder euro (drygt 5,4 miljarder svenska kronor).²¹ I Sverige fanns det inget statligt stöd under finanskrisen utan fackliga organisationer och arbetsgivare slöt lokala överenskommelser. Dessa överenskommelser utgjorde ingen kostnad för staten eftersom de bekostades av arbetsgivare och arbetstagare. Storbritannien införde ett statligt stöd i samband med pandemin och hade inget stöd under finanskrisen.

¹⁹ I Tyskland var t.ex. kostnaden för det konjunkturella stödet omkring 90 miljoner euro 2017, se betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66). I Sverige var det öppna och permanenta systemet planerat att införas från 1 augusti 2020. Det hade sannolikt, även om pandemin inte hade inträffat, inneburit en offentligfinansiell kostnad för stödet i Sverige. Storleken på kostnaderna är osäker, men den bedömda kostnaden var i betänkandet skattad till 300–600 miljoner kronor per år vid ett balanserat konjunkturläge. Den offentligfinansiella effekten bedömdes av regeringen i motsvarande situation uppgå till 350 miljoner kronor per år, se prop. 2019/20:132.

²⁰ Betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

²¹ Information från tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet i Finland den 22 mars 2022.

10.2.2 Användandet av system för korttidsarbete var som högst under pandemins inledande skede²²

System för korttidsarbete har nyttjats i varierande grad vid olika perioder under pandemin i de jämförelseländer som kommittén valt att granska närmare. Det är dock tydligt att stödet användes som mest, i relation till antal anställda²³, under pandemins första fas i såväl Sverige som i jämförelseländerna (se Figur 10.3). I Storbritannien kunde stödet sökas retroaktivt från den första mars 2020 och redan i slutet av mars omfattades 6,8 miljoner anställda av korttidsarbete.²⁴ Toppen nåddes i maj då nästan 9 miljoner anställda, eller mer än en tredjedel av alla sysselsatta, var i korttidsarbete.²⁵ Nyttjandet av stödet sjönk sedan gradvis under året i takt med att restriktioner fasades ut. När omfattande restriktioner och nedstängningar av vissa verksamheter återinfördes hösten 2020, under pandemins andra fas, steg användandet av stödet. I januari infördes ytterligare restriktioner, vilket innebar att stödet användes i ännu högre grad. Därefter sjönk användandet successivt i takt med att graden av restriktioner minskade. Under stödperiodens sista månad, september 2021, var drygt en miljon anställda i korttidsarbete. Utvecklingen i Tyskland var liknande. Som mest var närmare sex miljoner anställda, eller 15 procent av de anställda, i korttidsarbete under våren 2020. Efter en nedgång under sommaren ökade sedan användandet under hösten och vintern för att i februari 2021 omfatta närmare nio procent av alla anställda. Därefter sjönk nyttjandegraden, liksom i Storbritannien, successivt. I Finland, liksom i Sverige, minskade däremot användandet efter pandemins första fas gradvis under loppet av 2020 för att sedan befinna sig på en lägre

²² Vid en jämförelse är det viktigt att beakta skillnader i statistiken mellan länderna. I vilken omfattning system för korttidsarbete har använts mäts delvis på olika sätt i länderna. I Sverige utgår t.ex. statistiken för korttidsarbete från antalet anställda som varit i korttidsarbete någon gång under månaden. I Finlands statistik avses antalet personer som är permitterade sista dagen i månaden. Dessutom är uppgifter för Sverige ännu preliminära, även om slutsatserna enligt kommitténs bedömning sannolikt inte kommer förändras nämnvärt när uppgifterna blir definitiva.

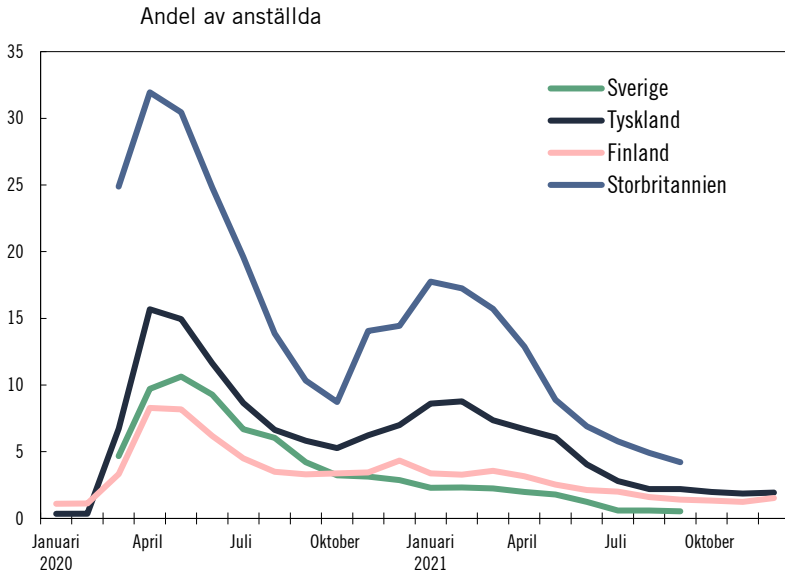
²³ Värt att notera är att graden av arbetstidsförkortningen varierar bland anställda. I samtliga länder utom Sverige har det varit möjligt med en arbetstidsförkortning på 100 procent. Figur 10.3 skulle med fördel kunna kompletteras med hur många timmar som anställda minskat sin arbetstid. Dessa uppgifter har kommittén däremot inte tillgång till.

²⁴ The House of Commons Library rapport *Corona Virus Job Retention Scheme: statistics* (2021).

²⁵ Notera att siffrorna avser hur det såg ut den sista dagen varje månad, varför dessa siffror inte stämmer överens med beskrivningen i texten. I Storbritannien kan också en individ delta i korttidsarbete genom flera anställningar hos olika arbetsgivare. Bland de omkring 11,7 miljoner anställningar som omfattades av stöd mellan mars 2020 och september 2021 var det 10,8 miljoner individer som omfattades. Det innebär att nästan en miljon, eller 8 procent, av individerna i korttidsarbete var det inom flera anställningar.

och avtagande nivå även under 2021. Som mest var omkring 180 000 personer permitterade i Finland, vilket motsvarar 11 procent av alla anställda. Användandet av stödet i Sverige och Finland tycks ha varit mindre påverkat över tid av pandemins utveckling och graden av restriktioner, dvs. nyttjandet har inte ökat lika tydligt under pandemins andra fas som i Storbritannien och Tyskland. I både Tyskland och Finland, som har etablerade permanenta stöd, var användandet åter på mer eller mindre normala nivåer i slutet av 2021.

Figur 10.3 Användandet av stöd vid korttidsarbete per månad



Anm.: Uppgifter för Sverige och Tyskland avser antalet anställda som varit i korttidsarbete någon gång under månaden, Finland och Storbritannien avser antalet personer sista dagen i månaden.

Källor: Tillväxtverket (22-03-29), Bundesagentur für Arbeit (22-04-11), Statistisksentralen (22-02-24), HM Revenue & Customs (22-02-24) och Eurostat.

Jämfört med under finanskrisen har nyttjandet varit på en betydligt högre nivå under pandemin även sett till antalet anställda som har omfattats. I Tyskland var drygt en miljon anställda, motsvarande nästan fyra procent av de anställda totalt, i korttidsarbete under finanskrisen.²⁶ I Finland var motsvarande siffra drygt 40 000 anställda, eller två procent av de anställda.²⁷

²⁶ Betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

²⁷ Avser december 2009 då det var som flest permitterade enligt uppgifter från Statistisksentralen i Finland.

10.2.3 Kontaktnära tjänstebranscher har nyttjat system för korttidsarbete i hög grad

Nyttjandet av system för korttidsarbete i jämförelseländerna återspeglar dels ländernas näringslivsstruktur, dels graden av restriktioner under pandemin. Till följd av att krisens ursprung var en global hälsokris och att restriktioner infördes för att dämpa smittspridningen, har kontaktnära tjänstebranscher svarat för en stor del av användandet av stödet i relation till antal anställda i respektive bransch. I Storbritannien och Tyskland följer användandet av system för korttidsarbete i de mest drabbade branscherna mer tydligt utvecklingen under pandemin jämfört med i Sverige och i Finland. Nyttjandet av systemen för korttidsarbete ökade tydligt vid aviserade förändringar av stödet, ökade restriktioner och nationella nedstängningar, medan antalet minskade vid lättnader av restriktioner. I Storbritannien var förändringarna tydligast inom handeln och hotell- och restaurangverksamhet, vilka särskilt påverkades av strikta restriktioner och nedstängningar och där antalet permitterade också ökade igen i slutet av 2020. Även i Tyskland omfattades dessa branscher i hög grad av stödet både under inledningen av pandemin och under den andra vågen. I februari 2021 omfattades över 60 procent av de anställda inom hotell- och restaurangverksamhet i Tyskland av statliga subventioner.²⁸ I samtliga jämförelseländer nyttjade tillverkningsindustrin samt byggverksamhet korttidsarbete framför allt under 2020 och i synnerhet vid pandemins första fas. Användandet av korttidsarbete inom kultur, nöje och fritid har varit på en mer jämn nivå då restriktioner och förändrade beteendemönster har påverkat dessa verksamheter under större delen av pandemin. Även i Finland återspeglar statistiken vilka som har permitterats utvecklingen under pandemin. Flest till antalet fanns bland yrken inom handel, service och restaurang och besöksnäring.

Under finanskrisen var nyttjandet av korttidsarbete högt i både Tyskland och Finland. Då var dock nyttjandet som högst inom teknikbranschen samt elektronik-, maskin- och fordonsindustri. I Sverige var det också inom industrin som särskilda avtal tecknades mellan fackliga organisationer och arbetsgivare under finanskrisen.²⁹ Det

²⁸ Eurostats statistiksamling *Jobs benefiting from Covid-19 governmental support measures*.

²⁹ Betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66).

återspeglar således skillnaderna mellan den kris som uppstått till följd av pandemin jämfört med finanskrisen.

I samtliga länder är det en större andel män än kvinnor som är sysselsatta.³⁰ Könsfördelningen inom olika branscher återspeglas i nyttjandet av korttidsarbete. Fördelningen mellan män och kvinnor i korttidsarbete varierar något mellan jämförelseländerna. I Storbritannien har korttidsarbete varit relativt jämnt fördelat, dock har antalet kvinnor som omfattats av korttidsarbete periodvis varit fler än män.³¹ Det förklaras av att en större andel kvinnor än män i Storbritannien arbetar i de branscher som mer direkt påverkades av restriktioner och nedstängningar under pandemin, exempelvis hotell- och restaurangbranschen. Det skiljer sig mot hur könsfördelningen i motsvarande branscher ser ut i Sverige. I Tyskland har en större andel män än kvinnor omfattats av korttidsarbete under pandemin. I genomsnitt per månad har omkring 56 procent som omfattats av korttidsarbete varit män. Det har dock varierat något och i maj 2020 var andelen män marginellt lägre än andelen kvinnor. Även i relation till det totala antalet sysselsatta har män varit överrepresenterade i Tyskland, då omkring 53 procent av sysselsatta i Tyskland är män.³²

I Finland uppgick antalet i korttidsarbete till omkring 20 000 personer per månad i genomsnitt innan pandemin. I april 2020 hade antalet ökat till 184 000 personer. Andelen kvinnor, som tidigare utgjort knappt 30 procent av dem i korttidsarbete, ökade samtidigt till omkring 50 procent. Det indikerar att kvinnor var överrepresenterade bland de i korttidsarbete, åtminstone i den inledande fasen av pandemin, då de utgör en något lägre andel av de sysselsatta på arbetsmarknaden.

Uppgifter från OECD över användandet av stödet i Italien, Schweiz och Storbritannien visar att stödet har omfattat en något större andel kvinnor än män. Fördelningen av användandet mellan kvinnor och män förklaras till stor del av vilka branscher som har nyttjat korttidsarbete och hur stor andel kvinnor som arbetar inom dessa branscher. I denna analys går det således inte att dra några större slutsatser om över- eller underrepresentation då varje bransch i sådana fall måste studeras mer noggrant utifrån hur sysselsättningen fördelas mellan män och kvinnor inom respektive bransch. Att Sverige

³⁰ Enligt uppgifter från Eurostat, avser ett årsgenomsnitt för 2019.

³¹ House of Commons Library rapport *Coronavirus Job Retention Scheme: statistics* (2021).

³² Enligt uppgifter från Eurostat, avser ett årsgenomsnitt för 2019.

utmärker sig med en högre andel män som har omfattats av korttidsarbete i relation till jämförelseländerna förklaras av det stora nyttjandet inom tillverkningsindustrin. Under pandemins senare faser, då tillverkningsindustrin nyttjat stödet i en lägre utsträckning, har även mäns överrepresentation minskat.

10.3 En jämförelse mellan effekterna av Sveriges och jämförelseländernas system för korttidsarbete

10.3.1 Samverkande faktorer försvårar analysen av stödets effekter i jämförelseländerna

Den omständigheten att stödet har funnits under en förhållandevis kort tid och att pandemin fortfarande pågår, om än i en ny fas, försvårar analysen av effekterna av stödet vid korttidsarbete i jämförelseländerna i förhållande till det svenska systemet. Det finns jämförelsevis få utvärderingar av systemen i jämförelseländerna att ta stöd av i denna analys. Vidare finns det samverkande faktorer som försvårar en jämförelse mellan länderna och begränsar möjligheten att isolera stödets betydelse i respektive land.

Delvis olika förutsättningar i utgångsläget länderna emellan

Sverige och jämförelseländerna hade olika förutsättningar innan krisen uppstod. Näringslivets och arbetsmarknadens struktur skiljer sig till viss del åt mellan länderna. Länderna befann sig också delvis i olika faser i konjunkturcykeln och hade skilda offentligfinansiella förutsättningar. De offentligfinansiella förutsättningarna kan dels påverka storleken på de finanspolitiska åtgärderna under krisen, dels vilken finanspolitik det finns utrymme för vid återhämtningen efter krisen. Dessa faktorer är viktiga att beakta vid en analys av de ekonomiska utfallen under pandemin.

Att närmare beskriva näringslivets struktur i jämförelseländerna och hur de skiljer sig åt mot Sveriges faller inte inom ramen för detta betänkande, men det är viktigt att betona att de har betydelse för hur krisen har påverkat olika branscher. I samtliga länder utgör tjänsteproduktionen en betydande andel av näringslivet. I Storbritannien utgör omkring 80 procent av förädlingsvärdet tjänsteproducerande verk-

samhet. Motsvarande siffror för Sverige, Tyskland och Finland är 74, 69 respektive 70 procent. Tjänsteproduktion inom handel, transport, hotell och restaurang, dvs. branscher som drabbats tydligt under pandemin, står för omkring 15–18 procent av det totala förädlingsvärdet i respektive land.³³ En annan viktig faktor är storleken på turismsektorn, vilken skiljer sig åt mellan länderna. Det finns även skillnader inom tillverkningsindustrin, där motorfordonsindustrin är relativt stor i Sverige och Tyskland, medan livsmedelsproduktion är viktigare för Storbritannien.³⁴ Detta är industrier som har drabbats på olika sätt under pandemin. Exempelvis har fordonsindustrin drabbats av produktionsstopp till följd av en global brist på halvledare, medan den brittiska livsmedelsproduktionen drabbades påtagligt av att stängda gränser medförde svårigheter att anställa utländska säsongsarbetare, något som denna sektor är beroende av.³⁵

Det finns även skillnader mellan Sveriges och jämförelseländernas arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik. Det saknas i det här sammanhanget möjlighet att redogöra närmare för hur de ser ut, men kommittén kan konstatera att skillnaderna påverkar en jämförelse mellan länderna. Finland är det land som har en arbetsmarknad som mest liknar den svenska. I både Tyskland och Storbritannien är tillgången till barnomsorg mer begränsad och avgifterna är höga jämfört med i Sverige. Det är en viktig faktor till att fler kvinnor arbetar deltid, och i vissa fall inte alls, i dessa länder jämfört med i Sverige. Arbetslöshetsersättningen är också lägre i Tyskland och Storbritannien och båda länderna har lagstadgade minimilöner. Att arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken skiljer sig länderna emellan kan medföra bl.a. att restriktioner påverkar länderna och sysselsättningen olika samt motivera vissa skillnader som finns i hur stöden har utformats.

De ekonomiska förutsättningarna varierade också i länderna före pandemin.³⁶ Som konstaterats ovan var svensk ekonomi, efter flera år i högkonjunktur, i en avmattningsfas. Sett till de offentliga finanserna hade däremot Sverige ett jämförelsevis gott utgångsläge med en

³³ Enligt uppgifter från Eurostat 2019.

³⁴ Enligt uppgifter från Eurostat 2019.

³⁵ Se t.ex. House of Commons rapport *Labour shortages in the food and farming sector*, den 29 mars 2022.

³⁶ För en mer utförlig beskrivning av den ekonomiska utvecklingen i länderna samt en bedömning av utvecklingen framåt som gjordes innan pandemin se t.ex. OECD:s rapport *OECD Economic Outlook – November, Volume 2019 Issue 2*.

Maastrichtskuld³⁷ som var betydligt lägre än i jämförelseländerna.³⁸ I Tyskland skedde en inbromsning av den ekonomiska aktiviteten under slutet av 2019 efter en stark inledning av året.³⁹ Även i Finland skedde en försvagning under slutet av 2019 efter god BNP-utveckling under det första halvåret. I Storbritannien präglades den ekonomiska utvecklingen av stor osäkerhet till följd av landets utträde ur EU. Förtroendeindikatorer för såväl industrin som tjänstesektorn var på en betydligt lägre nivå än normalt i slutet av 2019. Osäkerheten hade även fått genomslag på företagets investeringar som minskade under det andra halvåret av 2019. Det bidrog till en svag nedgång i BNP redan innan pandemin.⁴⁰ Storbritanniens utträde ur EU, som delvis skett parallellt med pandemin, bidrar också till ytterligare svårigheter att bedöma effekterna av stödet vid korttidsarbete då utträdet väntas påverka landets ekonomi negativt enligt flera bedömare.⁴¹

Smittläget och restriktioner har varierat mellan länderna och under pandemin

Smittläget och införda restriktioner har varierat stort mellan Sverige och de tre jämförelseländerna. Överlag har samtliga jämförelseländer i de flesta avseenden haft mer långtgående restriktioner än Sverige. Samtliga jämförelseländer har periodvis haft omfattande s.k. nedstängningar av samhället som bl.a. inneburit att skolor, förskolor och andra verksamheter hållits stängda. Storbritannien har haft de mest långtgående nedstängningarna då människor tidvis enbart har fått lämna sina hem för nödvändiga inköp och utomhusmotion. Tyskland har haft förskolor och skolor stängda för närundervisning under längst tid, men samtliga jämförelseländer har haft distansundervisning i perioder.⁴²

³⁷ Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.

³⁸ Enligt uppgifter från Eurostat 2019.

³⁹ Konjunkturinstitutet rapport *Konjunkturläget – December 2019*.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Storbritanniens utträde ur EU 31 januari 2021 bedöms få negativa effekter för landets ekonomi. Även medlemsländerna i EU bedöms påverkas, men inte i lika stor omfattning. För en sammanställning av olika bedömningar av dessa ekonomiska effekter och vilka kanaler som driver de negativa effekterna, se t.ex. ECB:s rapport *A review of economic analyses on the potential impact of Brexit* (2020).

⁴² Information hämtad från bl.a. Tillväxtanalys PM 2021:07 *En omvärldsanalys av statliga stöd under pandemin – en kartläggning och analys av statliga insatser i Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland* och PM 2022:05 *En omvärldsanalys av hur statliga coronastöd utvecklats, utvecklats och utvärderats*, där mer detaljerad information ges om smittläget och restriktioner.

Genom ett mått på graden av restriktioner i landet är det möjligt att se hur restriktionerna har varierat under pandemin utifrån nio sammanvägda faktorer.⁴³ Detta ger en indikation på skillnaderna mellan olika länder. Måttet värderar inte de olika restriktionerna och beaktar inte att de olika restriktionerna kan vara olika inskränkande eller ha olika effekt på den ekonomiska aktiviteten i landet. Dessutom fångar inte måttet de beteendeförändringar som uppstått under pandemin, i vissa fall som en konsekvens av restriktioner som har införts.⁴⁴ Tyskland och Storbritannien är de länder som har haft mest omfattande restriktioner över tid (se Figur 10.4). Finland hade en hög grad av restriktioner vid pandemins inledning, men de har därefter hållits på en lägre nivå.⁴⁵ I Sverige har det inte varit någon nationell nedstängning av samhället under pandemin. Förskolor, skolor, träningsanläggningar, butiker och restauranger höll öppet, även om det periodvis fanns restriktioner kopplade till verksamheterna⁴⁶. Trots detta är restriktionsvärdet under vissa perioder relativt högt i Sverige jämfört med de andra länderna som har haft mer omfattande nedstängningar av samhället. Det beror på hur måttet är utformat och att Sverige har haft flera av de andra restriktionerna som ingår i måttet, men som kan upplevas som mindre inskränkande.

⁴³ Oxford Stringency Index. Faktorerna som avses är 1. skolnedstängningar, 2. nedstängningar av arbetsplatser, 3. avbokning av offentliga evenemang, 4. restriktioner för offentliga sammankomster 5. nedstängningar av kollektivtrafiken, 6. krav på att stanna hemma, 7. offentliga informationskampanjer, 8. restriktioner för resande internationellt och 9. internationella resekontroller.

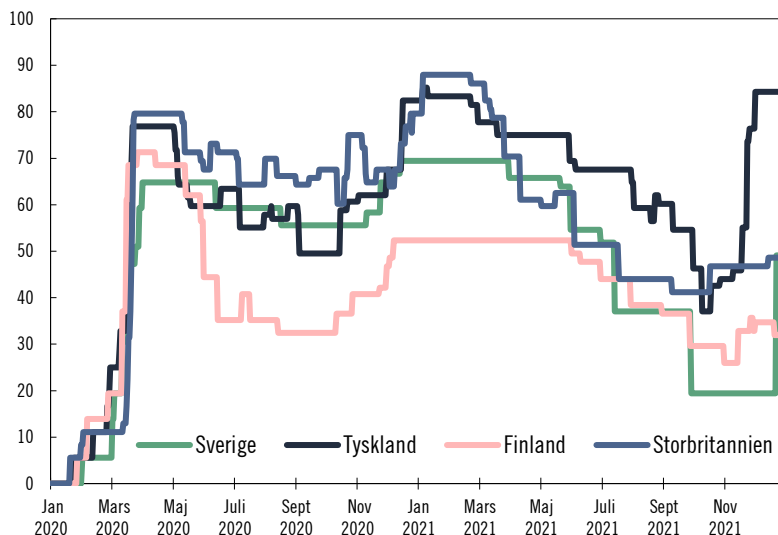
⁴⁴ Sådana effekter kan exempelvis fångas av Googles mobilitetsindex. Kommittén avgränsar sig dock här till att redovisa graden av restriktioner i Sverige och jämförelseländerna.

⁴⁵ Måttet speglar dock inte de regionala nedstängningarna som varit i landet.

⁴⁶ Även i Sverige har distansundervisning tillämpats under pandemin, främst bland elever på gymnasienivå, men i senare skeden av pandemin blev det även vanligare bland elever i högskolan. Se artikel från Statistiska centralbyrån *De flesta elever har haft undervisning på distans under coronapandemin* (2022).

Figur 10.4 Mått på mängden restriktioner i Sverige och jämförelseländerna

Index, dagsvärden



Anm.: Måttet är ett sammanvägt index, ju högre värde desto striktare restriktioner i landet.

Källa: COVID-19 Stringency index, University of Oxford (genom Macrobond).

Att smittläget och restriktionerna varierar mellan jämförelseländerna försvårar en analys av stödets betydelse dem emellan eftersom det är svårt att avgöra orsaker till exempelvis skillnader i sysselsättningsförändringar. Att skolor har varit stängda under längre tid har exempelvis påverkat att framför allt kvinnor tillfälligt lämnat arbetslivet i många länder. I Sverige har i stället kvinnor i relativt liten utsträckning lämnat arbetskraften under pandemin.⁴⁷ Stängningar av skolor kan även ha flera negativa effekter för ungdomar, däribland sämre skolresultat, vilket på sikt kan påverka sysselsättningen och således inkomsten för de barn och ungdomar som omfattats av nedstängningarna.⁴⁸ Det är också svårt att avgöra vilken effekt de olika restriktionerna har haft på den ekonomiska aktiviteten i landet.

⁴⁷ Rapporten *Unequal Labour Market Impacts of COVID-19 in Sweden – But Not Between Women and Men* (2021).

⁴⁸ WHO:s rapport *Schooling during COVID-19* (2021) och NBER (National Bureau of Economic Research) Working paper *Inequalities in the times of a Pandemic* (2020).

Stödåtgärder för att lindra de ekonomiska effekterna under pandemin

Samtliga länder har haft en expansiv finans- och penningpolitik under pandemin. Sverige, Tyskland och Finland har omfattats av EU:s återhämtningsfond som har bidragit till att stimulera ekonomin och återhämtningen i de europeiska medlemsländerna. I likhet med Sverige har även jämförelseländerna infört ett stort antal stödåtgärder för att lindra effekterna på jobb och företag av pandemin. Samtliga jämförelseländer har lämnat olika former av direkta bidrag till företag och lånegarantier, rekapitaliseringsstöd, anstånd med skattebetalningar m.fl. Samtliga jämförelseländer har också gjort olika ändringar i insolvenslagstiftning för att ge företag en förlängd tidsfrist för att betala in skulder och därmed undvika att företag begärs i konkurs.⁴⁹ Att stödåtgärderna varit omfattande och varierat mellan jämförelseländerna försvårar en analys där effekterna av endast en stödåtgärd, såsom stödet vid korttidsarbete, ska isoleras och jämföras. En sammanställning från IMF visar att i Sverige uppgick finanspolitiska utgifter⁵⁰ till närmare 10 procent av BNP under pandemin (fram till oktober 2021).⁵¹ I Finland var de ungefär i nivå med Sverige på drygt 12 procent. I Tyskland och Storbritannien var dock åtgärderna betydligt mer omfattande motsvarande drygt 40 respektive 35 procent av BNP.

10.3.2 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige och jämförelseländerna under pandemin

Kraftiga BNP-fall i samtliga länder under pandemin

Den ekonomiska utvecklingen under pandemin har många likheter mellan länderna. Detta beror på att den har sitt ursprung från beteendeförändringar och restriktioner som införts för att minska smittspridningen, och inte från strukturella obalanser som vid tidigare ekonomiska kriser. Den ekonomiska krisen kännetecknas i samtliga

⁴⁹ Information hämtad från Tillväxtanalys rapporter PM 2021:07 *En omvärldsanalys av statliga stöd under pandemin – en kartläggning och analys av statliga insatser i Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland* och PM 2022:05 *En omvärldsanalys av hur statliga coronastöd utvecklats, avvecklats och utvärderats*, där mer detaljerad information ges om stödpaketen.

⁵⁰ Avser både direkta stöd (budgeterat stöd behöver dock inte användas i slutändan) och garantier (dessa används endast i den grad som de efterfrågas av företag).

⁵¹ Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic IMF (2021).

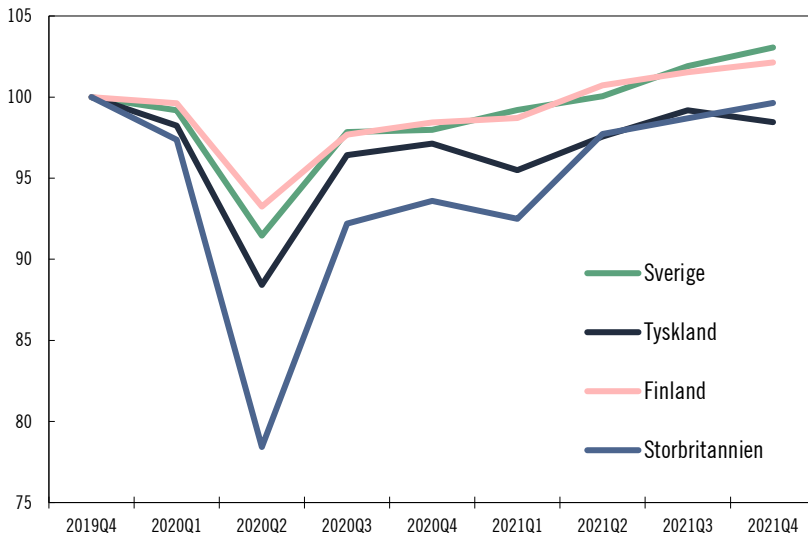
länder av snabba förlopp och krisen har dessutom påverkat ungefär samma branscher i de olika länderna. Detta är i stor utsträckning branscher som inte har drabbats i samma omfattning vid tidigare ekonomiska kriser.

I samtliga jämförelseländer påverkades den ekonomiska aktiviteten tydligt under pandemins inledning. Det återspeglar sig bl.a. genom kraftigt fall i BNP-nivån under det andra kvartalet 2020 jämfört med kvartalet innan (se Figur 10.5). Fallet var betydligt större i Storbritannien än i övriga länder. Utvecklingen i Sverige och Finland har varit relativt likartad under pandemin och de hade det minsta fallet i BNP under det andra kvartalet 2020 (Sverige påverkades dock även under det första kvartalet, vilket inte Finland gjorde i samma utsträckning). Även om fallet i Sverige och Finland var mindre än i många andra länder är det viktigt att notera att det var kraftigt sett ur ett historiskt perspektiv. Under det tredje kvartalet 2020 skedde en tydlig uppgång i BNP-nivån i samtliga länder. I både Sverige och Finland var BNP åter på en förpandemisk nivå under det andra kvartalet 2021. I slutet av 2021 var dessutom hushållens konsumtion, som föll kraftigt vid pandemins inledning, åter på förpandemiska nivåer i både Sverige och Finland.⁵² Både Tyskland och Storbritannien hade i slutet av 2021 fortsatt en lägre BNP-nivå än före pandemin. Den ekonomiska utvecklingen i Tyskland och Storbritannien har varit mer påverkad av senare faser av pandemin, och de begränsningsåtgärder som har införts, jämfört med Sverige och Finland.

⁵² Statistiska centralbyråns rapport 2022:3 *Sveriges ekonomi – statistiskt perspektiv*.

Figur 10.5 BNP-utveckling i Sverige och jämförelseländerna

Index 2019Q4=100, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån, German Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), Statistisksentralen i Finland och U.K. Office for National Statistics (ONS).

Det kan finnas flera orsaker till att BNP-utvecklingen i länderna har varit olika. I länder där befolkningens hälsa har drabbats hårt av pandemin tycks i regel även ekonomin ha påverkats i större utsträckning. Det beror inte enbart på hur smittskyddsåtgärder och de ekonomiska stöden har varit utformade i olika länder, utan även av andra strukturella skillnader mellan länder, såsom betydelsen av turism, grad av digitalisering och demografiska faktorer.⁵³ Andra faktorer som är av betydelse är näringslivets struktur och hur viktiga de branscher som drabbats mest under pandemin är för ländernas ekonomi. I samtliga länder utgör tjänsteverksamhet en omfattande andel inom den privata sektorn, men den är dock som störst i Storbritannien. Graden av restriktioner, och eventuella nedstängningar, har också påverkat den ekonomiska aktiviteten. För Storbritannien har också landets utträde ur EU haft betydelse för utvecklingen under 2020 och 2021.

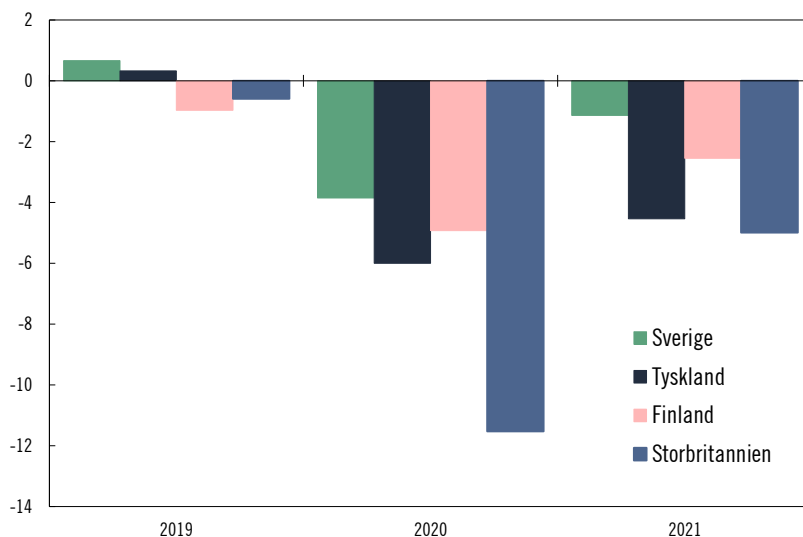
Den ekonomiska aktiviteten påverkades kraftigt negativt under pandemin och OECD:s bedömning är att samtliga länder befann sig i en djup lågkonjunktur under 2020 (se Figur 10.6). Storbritannien

⁵³ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

förefaller dock ha drabbats betydligt mer än Sverige, Tyskland och Finland sett till BNP-gapet.⁵⁴ Sverige tycks ha klarat sig bäst under 2020, men det är i sammanhanget viktigt att beakta att Sveriges fall var från en högre nivå under 2019, vilket gör att förändringen mellan 2019 och 2020 inte skiljer sig nämnvärt från Finland. Samtliga länder hade en tydlig återhämtning under 2021 men bedömdes fortsatt vara i en lågkonjunktur, även om den inte var lika djup som under 2020.

Figur 10.6 BNP-gap i Sverige och jämförelseländerna

Faktisk BNP i procent av potentiell BNP



Källa: OECD Economic Outlook 2021.

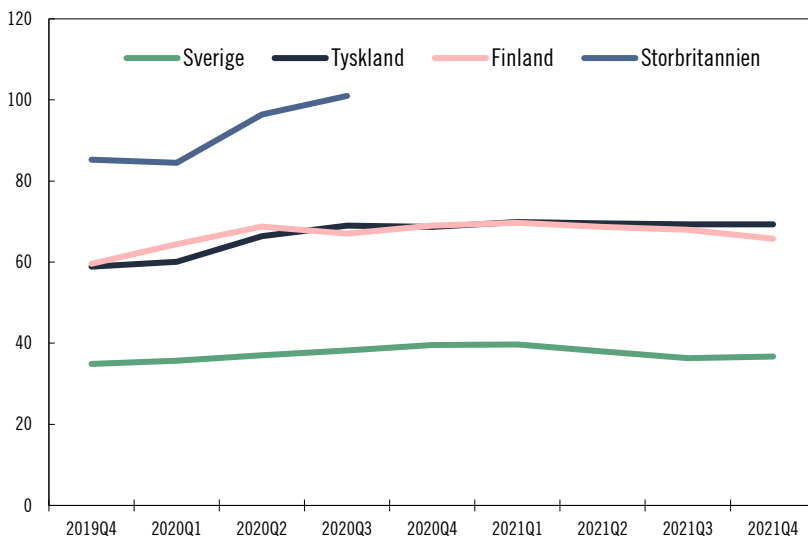
Maastrichtskulden har stigit i samtliga länder under pandemin (se Figur 10.7). Det är ett förväntat utfall och den steg även under finanskrisen. De stora stödpaketet har bidragit till detta, dels genom att åtgärder har bidragit till lägre skatteinkomster än vanligt (t.ex. genom möjligheten till anstånd om skattebetalning), dels då det lett till högre offentliga utgifter (vilket bl.a. stödet vid korttidsarbete bidra-

⁵⁴ BNP-gap är ett vanligt mått för att bedöma konjunkturläget i ett land. Ett tydligt negativt värde på BNP-gapet innebär att ekonomin är i en lågkonjunktur och ett tydligt positivt värde indikerar att ekonomin är i en högkonjunktur. Ett värde nära noll innebär att konjunkturläget är balanserat. BNP-gapet beräknas utifrån faktiskt BNP-nivå i procent av potentiell BNP-nivå. Potentiell BNP går inte att observera utan baseras på en bedömning. BNP-gapet är således förknippat med stor osäkerhet. För mer information se Konjunkturinstitutets rapport *En beskrivning av hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP* (2015).

git till). I sammanhanget bör noteras att nedgången sannolikt hade varit ännu större utan stödåtgärderna, eftersom de bidragit till att motverka en djupare ekonomisk kris som bland annat hade inneburit lägre skatteintäkter.⁵⁵ I Sverige och Finland har dock skulden sjunkit något under 2021 enligt preliminära siffror från Eurostat. I Tyskland har skulden varit mer eller mindre oförändrad under 2021. Både Tyskland och Finland har haft en större ökning i skuldsättningen än vad Sverige har haft. Uppgifter för Storbritannien saknas för senare kvartal. Det är dock tydligt att landet har haft den största uppgången under pandemin, därtill från en betydligt högre nivå än övriga länder.

Figur 10.7 Utvecklingen av Maastrichtskulden

Andel av BNP



Anm.: Uppgifter för Storbritannien saknas för perioden efter tredje kvartalet 2020. Uppgifter för 2021 är ännu preliminära.

Källa: Eurostat.

⁵⁵ Riksbankens rapport *Penningpolitisk rapport, juli 2021*.

Arbetsmarknadsutvecklingen⁵⁶ i Sverige och jämförelseländerna

Den kraftiga ekonomiska nedgången påverkade också arbetsmarknaden. Både arbetade timmar och sysselsättningen minskade tydligt under 2020. I Storbritannien var minskningen av arbetade timmar under det andra kvartalet 2020 nästan 20 procent jämfört med motsvarande kvartal året innan. Det var en större minskning än genomsnittet inom OECD på drygt 15 procent och i Sverige och Finland på 4,7 respektive 6,0 procent.⁵⁷ Minskningen förklaras främst av de stora effekterna i spåren av pandemin, men också av att många anställda var i korttidsarbete. I Storbritannien var endast en arbetstidsminskning på 100 procent möjlig under denna period. Även annan frånvaro var sannolikt högre än normalt i Sverige och jämförelseländerna, såsom sjukfrånvaro och frånvaro för vård av barn, vilket bidrog negativt till antalet arbetade timmar.

Nedgången i sysselsättningen var särskilt stor i Finland under det andra kvartalet 2020, följt av en kraftig rekyl kvartalet efter (se Figur 10.8). I både Sverige och Finland har en tydlig återhämtning skett efter den kraftiga nedgången; sysselsättningen var åter på förpandemiska nivåer under det tredje kvartalet 2021. I Finland skedde en särskilt stor uppgång under slutet av 2021. I både Tyskland och Storbritannien har förloppet varit betydligt långsammare och sysselsättningen var under slutet av 2021 på en lägre nivå än före pandemin. I Storbritannien skedde till och med en viss nedgång i sysselsättningen under slutet av året. I Sverige, Tyskland och Finland skedde en kraftig minskning bland tidsbegränsat anställda mellan 2019 och 2020. Minskningen var särskilt stor i Tyskland och uppgick till närmare 11 procent.⁵⁸

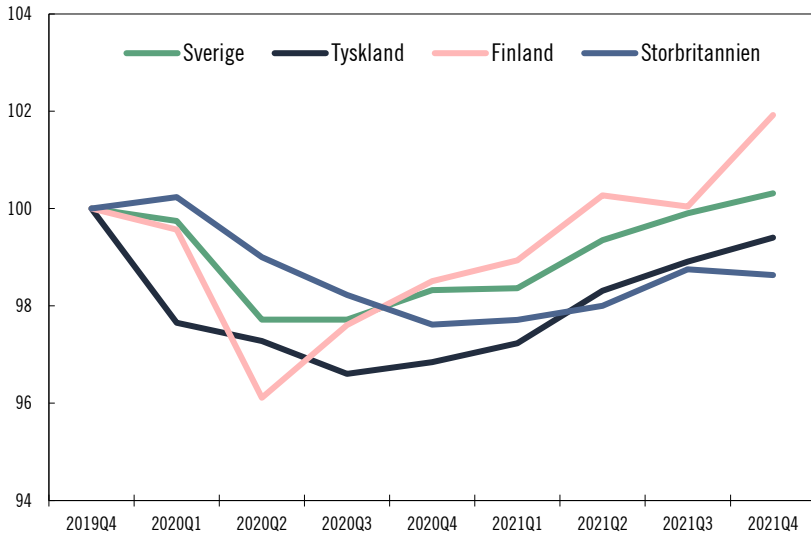
⁵⁶ Det har skett en omläggning av arbetsmarknadsstatistiken, Labour force survey (LFS), som gäller från och med 2021, vilket påverkat jämförelsen över tid. Förändringen genomfördes inom medlemsländer i EU och EES för att möta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1700 om fastställande av en gemensam ram för europeisk statistik om personer och hushåll, som grundas på uppgifter på individnivå som samlas in genom urvalsundersökningar. Se mer information på Eurostats webbsida *EU Labour Force Survey – new methodology from 2021 onwards*.

⁵⁷ Enligt rapporten *OECD Economic Outlook 2021*. Notera att uppgifter för Tyskland inte redovisas i rapporten.

⁵⁸ Enligt uppgifter från Eurostat 2019 och 2020.

Figur 10.8 Sysselsättningsutveckling i Sverige och jämförelseländerna

Index 2019Q4=100, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Samtliga länder avser åldersgruppen 15–74 år utom Storbritannien som avser 16 år och äldre. Anställda i korttidsarbete klassas som sysselsatta i statistiken. I Finland klassas dock tillfälligt permitterade som arbetslösa om permitteringen pågår i mer än tre månader.

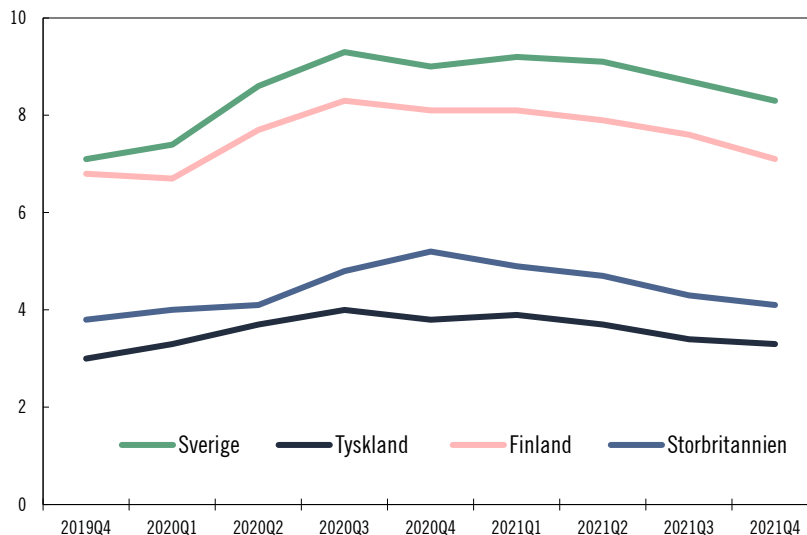
Källor: Eurostat och U.K. Office for National Statistics (ONS).

Även arbetslösheten steg kraftigt i samtliga länder under 2020 (se Figur 10.9). Uppgången var särskilt stor i Sverige. Det förklaras till viss del av att Sverige bibehöll arbetskraftsdeltagandet på en hög nivå till skillnad från övriga länder. Att Sverige aldrig stängde verksamheter utan höll t.ex. förskolor och skolor öppna⁵⁹ har bidragit till att hålla arbetskraftsdeltagandet uppe, i synnerhet bland kvinnor. I Sverige, Tyskland och Finland var arbetslösheten som högst under tredje kvartalet 2020 för att följande kvartal falla tillbaka något. I Storbritannien tycks förloppet ha varit långsammare och arbetslösheten var som högst under fjärde kvartalet 2020. I samtliga länder var arbetslösheten högre under det fjärde kvartalet 2021 än vad den var före pandemin.

⁵⁹ Det finns dock vissa undantag, såsom att lokala skolstängningar skedde vid större utbrott av sjukdomen covid-19 samt distansundervisning för elever som studerar på gymnasial nivå och högre.

Figur 10.9 Arbetslöshetsutveckling i Sverige och jämförelseländerna

Andel av arbetskraften, säsongrensade kvartalsvärden



Anm.: Samtliga länder avser åldersgruppen 15–74 år utom Storbritannien som avser 16 år och äldre.
 Källor: Eurostat och U.K. Office for National Statistics (ONS).

Under inledningen av pandemin skedde nedgången i produktionen och minskningen av antalet anställda relativt simultant. Detta var till viss del avvikande från ett förväntat förlopp under en konjunkturbedgång, eftersom arbetsmarknaden vanligtvis reagerar något långsammare än vad produktionen gör. Det beror bl.a. på att det tar tid för företag att anpassa sin personalstyrka och säga upp anställda. Kommittén har däremot konstaterat ovan att i Sverige medförde införandet av stödet vid korttidsarbete en dämpande effekt på sysselsättningen, vilket även varit fallet i jämförelseländerna.

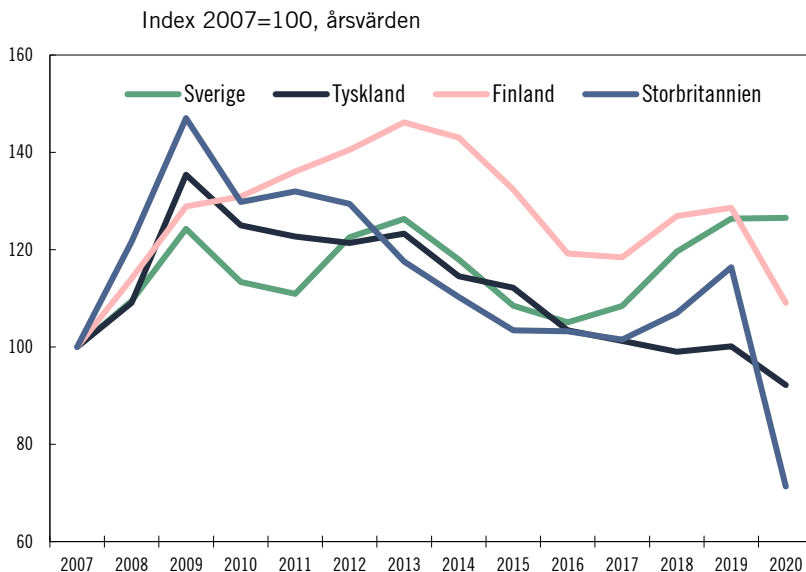
Under återhämtningsperioden stämde relationerna bättre överens med ett förväntat förlopp. Företag ökar produktionen genom att först öka befintlig personals arbetade timmar, bl.a. då det tar tid för företag att rekrytera ny personal. Många anställda har haft en tillfällig arbetstidsminskning som snabbt kunnat reduceras, vilket inte skapat lika stora akuta behov av nyanställningar för vissa företag. Kommitténs analys av företagets möjlighet till återstart i Sverige visar att stödet vid korttidsarbete har möjliggjort för företag att snabbare anpassa befintlig personals arbetade timmar, både i konjunkturbedgången och

vid återhämtningen (s.k. labour hoarding). Stödet har sannolikt haft motsvarande betydelse för återstarten för företag i jämförelseländerna.

Konkursutvecklingen i Sverige och i jämförelseländerna

Ett förväntat utfall under en lågkonjunktur är att antalet konkurser stiger då många företag får svårt att överleva när efterfrågan sjunker. Det beror också på att lågkonjunkturer tenderar att skynda på en naturlig strukturomvandling i ekonomin, vilket leder till att mindre produktiva och icke långsiktigt livskraftiga företag slås ut. Utvecklingen under pandemin har däremot inte varit den förväntade, utan antalet konkurser har varit jämförelsevis lågt under 2020 (se Figur 10.10). Nivån var särskilt låg i Storbritannien. Samtidigt är det viktigt att beakta att konkursstatistiken är volatil och kan ha stora variationer över tid.

Figur 10.10 Utvecklingen av företagskonkurser i Sverige och jämförelseländerna



Källa: OECD:s konkursindex.

Att inte antalet konkurser har stigit nämnvärt under pandemin är en utveckling som vid första anblicken kan uppfattas som överraskande. Samtliga länder som ingår i jämförelsen har dock tillfälligt ändrat i insolvenslagstiftningen, vilket hållit tillbaka antalet företag som be-

gärts i konkurs under pandemin.⁶⁰ Detta påverkar sannolikt antalet konkurser återhållande åtminstone på kort sikt. En annan förklaring av större betydelse är att de omfattande stödåtgärderna, såsom stödet vid korttidsarbete och anstånd med skatteinbetalningar, har haft effekt och bidragit till att hålla tillbaka antalet konkurser. Det låga konkursantalet kan däremot vara ett tecken på att åtgärderna har varit för omfattande och att en naturlig strukturomvandling i ekonomin kan ha hämmats. Även om antalet konkurser inte har stigit under 2020, och heller inte tycks ha ökat under 2021, så kan de stiga på längre sikt när stödåtgärderna har fasats ut. Att de tillfälliga ändringarna i insolvenslagstiftningen upphör att gälla kan också ge den effekten.

10.3.3 Slutsatser om betydelsen av system för korttidsarbete

Lågkonjunktur i Sverige och jämförelseländerna 2020 och 2021

Den ekonomiska aktiviteten har tydligt påverkats i Sverige och jämförelseländerna och BNP-nivån föll kraftigt under det andra kvartalet 2020. Samtliga länder bedöms ha varit i en lågkonjunktur både 2020 och 2021. I Sverige och Finland har utvecklingen sett någorlunda likartad ut och ländernas BNP är åter på den förpandemiska nivån sedan andra kvartalet 2021. Storbritannien tycks dock ha drabbats mest då BNP-fallet var särskilt stort under det andra kvartalet 2020 och återhämtningen tycks gå långsammare. Detta kan bero på flera anledningar, bl.a. Storbritanniens utträde från EU. En annan förklaring kan vara att Storbritanniens servicesektor är något större samt mer turismberoende än servicesektorn i Sverige och Finland. Även Tysklands återhämtning har varit långsammare än i Sverige och Finland. Graden av restriktioner har varit högre i Tyskland och Storbritannien, vilket påverkat den ekonomiska aktiviteten negativt. Sverige och Finland har dessutom en högre digitaliseringsgrad, vilket möjliggör en substitution från fysisk till digital aktivitet med avseende på t.ex. hemundervisning, e-handel och arbete på distans. Det är faktorer som också påverkar möjligheten att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten.⁶¹ Det är svårt att peka ut system för korttidsarbete, och skillnader i utformningen av dessa, som en förklaring till ländernas ekonomiska utveck-

⁶⁰ Tillväxtverkets rapporter PM 2021:07 *En omvärldsanalys av statliga stöd under pandemin* och PM 2022:05 *En omvärldsanalys av hur statliga coronastöd utvecklats, avvecklats och utvärderats*.

⁶¹ Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

ling eftersom stödet har använts i stor utsträckning i samtliga länder. I synnerhet i Storbritannien som dessutom har haft en långsammare återhämtning än de övriga länderna. Stödet bedöms dock ha haft ett positivt bidrag till BNP-nivån i samtliga länder.

Arbetsmarknaden i samtliga länder påverkades under pandemin med ett kraftigt fall av sysselsättningen och en uppgång i arbetslösheten under 2020. Sysselsättningen minskade som mest i Finland under det andra kvartalet 2020, men därefter var återhämtningen jämförelsevis snabb. I både Sverige och Finland var sysselsättningen åter på förpandemisk nivå under tredje kvartalet 2021, samtidigt som anställda i korttidsarbete var på en låg nivå. Under det fjärde kvartalet 2021 steg sysselsättningen ytterligare, särskilt i Finland. I Tyskland och Storbritannien var sysselsättningen relativt sett lägre under slutet av 2021, i Storbritannien sjönk till och med sysselsättningen något. Storbritannien fasade ut systemet för korttidsarbete under det tredje kvartalet 2021, vilket även gällde för det förstärkta stödet i Sverige. I Sverige fortsatte sysselsättningen att öka under det fjärde kvartalet, men i Storbritannien tycks återhämtningen ha stannat upp något. Det är möjligt att utfasningen av stödet bidrog till att anställda i korttidsarbete blev uppsagda och/eller motverkade nyanställningar i slutet av 2021. I Tyskland och Finland är dessa effekter svårare att se då deras system för korttidsarbete är permanenta och inte har samma karensregler som det svenska systemet har. Systemen kunde således nyttjas under det fjärde kvartalet, även om nyttjandet var mer eller mindre tillbaka på vanliga nivåer. I samtliga länder bedöms stödet ha bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under pandemin.

I samtliga länder har antalet konkurser varit på en låg nivå under pandemin. Även i andra länder inom OECD har konkursantalen varit låga. En förklaring till detta kan vara de omfattande stödåtgärderna, däribland systemen för korttidsarbete. En annan förklaring är tillfälliga ändringar i insolvenslagstiftningen i Sverige och jämförelseländerna, vilket har hållit tillbaka antalet konkurser under pandemin. Samtidigt är det också viktigt att beakta att krisen har uppstått till följd av en pandemi, och inte har orsakats av strukturella obalanser i ekonomin. Detta innebär att vanliga samband, såsom ökade konkurstal när BNP faller, inte nödvändigtvis gäller.

System för korttidsarbete har haft positiva sysselsättningseffekter

System för korttidsarbete har funnits i de flesta OECD-länder under pandemin. Flertalet länder hade ett system sedan tidigare, däribland Tyskland och Finland. I både Sverige och Storbritannien har ett system för korttidsarbete använts för första gången. Korttidsarbete har använts i stor omfattning i såväl Sverige som i jämförelseländerna och inom övriga OECD. Användandet har dessutom varit betydligt högre än vad det var i Tyskland och Finland och många andra OECD-länder under finanskrisen. Flera bedömare⁶² konstaterar att system för korttidsarbete, liksom under finanskrisen, har varit viktigt för att upprätthålla sysselsättningen, i synnerhet under pandemins första fas. Samtidigt har stödet även inneburit en stor offentligfinansiell kostnad. OECD⁶³ har gjort en uppskattning av betydelsen av korttidsarbete och lönesubventioner genom att relatera förändringen i användningen av systemen under pandemin till respektive förändring av arbetade timmar per anställd och förändringen av antalet anställda. Om det antas att företagen endast använde systemen i stället för att säga upp anställda (dvs. inga effektivitetsförluster) visar data att effekten av sysselsättningssystemet varit på i genomsnitt fyra procent inom OECD, vilket skulle kunna ses som en övre gräns för den verkliga effekten på jobben. Effekten för Sverige var, enligt OECD:s skattning, ungefär i linje med genomsnittet inom OECD. I rapporten *Riding the waves: Adjusting job retentions schemes through the COVID-19 crisis*, som OECD publicerade i mars 2022, skattar OECD stödets sysselsättningseffekter vid pandemins inledning. Olika sysselsättningssystem bedöms ha räddat upp till 21 miljoner anställningar. Detta är en hög siffra som är behäftad med stor osäkerhet. Den bör även ställas i relation till antalet sysselsatta som före pandemin, 2019, uppgick till drygt 640 miljoner inom OECD. Siffran ger dock en tydlig indikation på stödets betydelse för sysselsättningen under pandemin. Kommittén delar OECD:s slutsats att utan ett system för korttidsarbete hade sannolikt sysselsättningsgraden varit lägre i såväl Sverige som i jämförelseländerna. Det i sin tur hade påverkat ekonomin på både kort och lång sikt genom att produktiva företag hade kunnat försättas i konkurs och skatteintäkter minskat.

⁶² Se t.ex. OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*, Europeiska Kommissionens rapport *Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves* och Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries* (2022).

⁶³ OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*.

Att isolera effekterna av de olika ländernas system för korttidsarbete och jämföra dessa är däremot komplext och behäftat med stor osäkerhet. Det finns allt för stor mängd samverkande faktorer som i de närmaste omöjliggör en sådan analys. Samtliga länder har även haft andra stödåtgärder och har drabbats i varierande grad av pandemin. Det finns också andra omständigheter som gör det svårt att skilja systemens specifika betydelse för respektive jämförelseland, t.ex. att andra länder har haft mer omfattande restriktioner. Detta har sannolikt inneburit att korttidsarbete varit särskilt viktigt för att underlätta en återstart efter en nedstängningsperiod i dessa länder. Som kommittén har funnit såvitt gäller det svenska stödet har systemen även i jämförelseländerna i praktiken fungerat kompensatoriskt för de branscher som påverkats av restriktioner under pandemins senare faser.

Storbritannien är det land som har nyttjat korttidsarbete i störst utsträckning, både sett till kostnaden och till antalet anställda som omfattats under 2020 och 2021. Det beror sannolikt på flera orsaker, bl.a. att stödet utgått brett utan en individuell ekonomisk prövning av arbetsgivarna och att stödet varit generöst utformat för både arbetsgivare och arbetstagare. Precis som i Sverige tycks användandet av korttidsarbete i jämförelseländerna ha varit särskilt stort bland de branscher som drabbats mest under pandemin, såsom kontaktnära tjänstebanscher, men även tillverkningsindustrin vid pandemins inledning. Könsfördelningen bland anställda som omfattas av korttidsarbete verkar, precis som i Sverige, återspeglar hur det ser ut bland de branscher som har nyttjat system för korttidsarbete. Detta tycks även stämma överens med slutsatser från OECD över nyttjandet inom utvalda länder.

I Sverige och Storbritannien har system för korttidsarbete använts för första gången

I Sverige och Storbritannien har systemen för korttidsarbete inte använts tidigare. Det i sig bidrar till implementerings- och tillämpningsproblem som är svåra att undvika. Dessutom har volymerna varit stora, vilket har förlängt handläggningstiderna åtminstone i Sverige. Både i Sverige och i Storbritannien har det skett förändringar i regelverket under stödperioden. Dessa förändringar kan skapa osäkerhet för arbetsgivare kring förutsättningarna för stödet. Att Tyskland och Finland hade väl etablerade system sedan tidigare har varit en fördel

vid t.ex. administrering av stödet. Samtidigt finns det indikationer på att även dessa länder har haft svårigheter med administrationen pga. de stora volymerna som nyttjats under pandemin.⁶⁴ I Finland förlängdes handläggningstiderna för dagpenning med upp till en månad; vanligtvis ska de ske inom tre veckor. De fick dessutom ändra regelverket kring jämkning för att korta ned handläggningstiderna. Även i Tyskland förlängdes handläggningstiderna under pandemin. Där skedde också förändringar i regelverket löpande, vilket sannolikt, på samma sätt som i Sverige, bidragit till viss osäkerhet kring stödet.

Kommittén har inte funnit skillnader i stödets utformning som haft avgörande betydelse för utfallen

Hur ett system för korttidsarbete är utformat kan ha betydelse för hur ett land klarar sig ur en ekonomisk kris. Kommittén har konstaterat ovan att Sveriges och jämförelseländernas system skiljer sig åt i flera väsentliga avseenden. Kommittén har däremot inte kunnat finna att skillnaderna mellan ländernas system har haft någon avgörande betydelse för utfallen i respektive land. Det är möjligt att en mer ingående analys, än vad kommittén haft möjlighet att göra under utredningstiden, skulle kunna ge ett annat resultat. Skillnader i systemens utformning, och vilken betydelse dessa har haft för utfallet, är däremot svåra att identifiera då användandet av stödet har varit så pass omfattande i samtliga länder. Att det finns vissa skillnader i utfallen mellan länderna kan också förklaras av andra orsaker än skillnaderna i regelverken. Att återhämtningen av sysselsättningen i Tyskland och Storbritannien var långsammare än i Sverige och Finland beror delvis på att restriktionerna varit strängare i Tyskland och Storbritannien. Det kan också bero på skillnader i näringslivets struktur i de olika länderna. Arbetsgivares kostnader för icke arbetad tid har varierat i länderna, trots detta har stödet använts i stor utsträckning i samtliga länder. I Storbritannien, där användandet av stödet har varit högst, har arbetsgivarens kostnad under större delen av pandemin varit högre än i både Tyskland och Finland. Att korttidsarbete har använts mest i Storbritannien synes inte heller ha inneburit att Storbritannien har ett bättre utgångsläge vad gäller ekonomi och sysselsätt-

⁶⁴ Se t.ex. Hufvudstadsbladets artikel *Coronaepidemin fick ansökningarna om dagpenning att skjuta i höjden – omkring 500 fler ansökningar per dag* (Finland) och *Westdeutsche Zeitungs artikel Kurzarbeitergeld kommt verspätet bei Betrieben an* (Tyskland).

ning vid slutet av 2021. I samtliga länder var exempelvis arbetslösheten högre under det fjärde kvartalet 2021 än vad den var före pandemin. Att Sveriges och Finlands nyttjande av korttidsarbete minskade under 2021 i förhållande till Tyskland och Storbritannien tycks inte heller ha medfört några tydliga skillnader i effekterna utan återspeglar snarare andra skillnader i länderna såsom graden av restriktioner. Att sysselsättningen minskade något i Storbritannien under fjärde kvartalet 2021 kan dock förklaras av att stödet då fasades ut. Liknande effekter identifierades inte i samband med utfasningen av stödet i Sverige.

Som framförts ovan kan det svenska regelverkets utformning medföra att tidsbegränsat anställda i Sverige till viss del har missgynnats i jämförelse med övriga länder. Antalet tidsbegränsat anställda tycks dock inte ha minskat i någon större utsträckning i Sverige än i Tyskland och Finland under 2020. Det finns studier från finanskrisen som visar att korttidsarbete inte hade några positiva sysselsättningseffekter för tidsbegränsat anställda även om systemen gjorde tillfälliga undantag som innefattade denna grupp. Företag tenderar ändå i kris att minska anställda med tillfälliga kontrakt. Systemen för korttidsarbete synes framför allt omfatta anställda med en starkare anknytning till arbetsmarknaden (s.k. insiders).⁶⁵ Vad som i stället kan ha betydelse är hur stor andel av de sysselsatta i länderna som har en tidsbegränsad anställning. En högre andel tidsbegränsat anställda torde innebära att färre omfattas av möjligheten till stöd. Även om det svenska systemet kan öka risken för att tidsbegränsat anställda missgynnas är det samtidigt viktigt att korttidsarbete används på ett sätt som är så samhällsekonomiskt effektivt som möjligt. En viss rörlighet på arbetsmarknaden är förväntad och till viss del nödvändig. En potentiell negativ effekt med ett system för korttidsarbete kan vara att anställningar i mindre produktiva företag bevaras på bekostnad av tillväxt i mer produktiva företag. Den risken är högre om systemet är mer gynnsamt för arbetstagaren och denne inte har incitament att söka sig vidare. I synnerhet då den ekonomiska aktiviteten stiger och efterfrågan på arbetskraft är större. För högre nivåer av arbetstidsförkortning har ersättningen varit högre för arbetstagare i Sverige och Storbritannien. Huruvida det skulle ha hämmat rörligheten på arbetsmarknaden jämfört med Tyskland och Finland är inget som kommittén har haft möjlighet att analysera närmare under utredningstiden.

⁶⁵ Rapporten *OECD Employment Outlook 2010*.

Sammanfattningsvis kan kommittén således konstatera att det funnits skillnader mellan Sverige och jämförelseländernas system. Kommittén har däremot inte kunnat bedöma att dessa skillnader haft någon avgörande betydelse för utfallen för respektive land. Detta beror på att det saknas förutsättningar att isolera effekterna av korttidsarbete och att det finns flera faktorer som kan förklara skillnaderna i utfallen. Kommittén bedömer dock att system för korttidsarbete har varit viktigt för utfallet efter pandemin genom att sysselsättningen upprätthållits i samtliga länder. Skillnaderna i systemens utformning tycks inte ha haft något avgörande betydelse för skillnader i utfallen mellan länderna.

System för korttidsarbete riskerar att medföra negativa effekter

I Storbritannien har HM Revenue & Customs, som är den brittiska myndighet som motsvarar Skatteverket, bedömt att risken för missbruk av stöd för korttidsarbete har varit hög. Kostnaden för missbruk bedöms ha uppgått till omkring 5,3 miljarder pund, men kan vara så mycket som 7,3 miljarder pund (drygt 10 procent av totala stödbeloppet).⁶⁶ I Storbritannien var det endast möjligt med en arbetstidsförkortning på 100 procent (och under minst tre veckor) vid stödets införande. Det bidrog sannolikt till att företag, som hade kvar en viss efterfrågan, nyttjade stödet samtidigt som anställda delvis arbetade. Detta åtgärdades dock från juli 2020 då det blev möjligt för företagen att själva välja graden för arbetstidsförkortningen. System för korttidsarbete har sannolikt även missbrukats i viss omfattning i övriga länder. I Sverige har det rapporterats om att anställda i korttidsarbete har arbetat mer än vad som har rapporterats om till Tillväxtverket.⁶⁷ Kommittén känner dock inte till några studier eller skattningar på hur stort missbruket har varit, varken i Sverige, Tyskland eller Finland.

Utöver risken för missbruk av system för korttidsarbete tillkommer även dödviktskostnader genom att företag som ändå hade behål-

⁶⁶ HM Revenue and Customs rapport *HMRC annual report and accounts: 2020 to 2021*.

⁶⁷ Tillväxtverket uppger i *Debatt om uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete* (N2020/01467-112) den 31 januari 2022 att totalt 2 387 tips om fusk och bedrägeri lämnats av allmänheten och 729 tips av myndigheter, varav Skatteverket stått för den absoluta majoriteten. Majoriteten av tipsen, närmare 60 procent, avser skenpermitteringar. Tipsen har medfört att Tillväxtverket gjort 251 polisanmälningar. Det låga antalet anmälningar i relation till antalet tips som kommit in speglar dock inte missbruksgraden av systemet, eftersom andra faktorer kan ligga bakom, t.ex. i vilken mån tips från allmänheten kunnat utredas. Flera anmälningar kan också gälla samma arbetsgivare.

lit personal har nyttjat stödet. Att t.ex. arbetsgivaren inte har någon kostnad för icke arbetad tid bidrar sannolikt till ökade dödviktseffekter i Finland. Storleken på dessa är dock svåra att kvantifiera. I en rapport som skattar effekter från finanskrisen för 16 OECD-länder, däribland Tyskland och Finland, framgår att system för korttidsarbete hade positiva sysselsättningseffekter. Antalet bevarade anställningar var dock betydligt färre än motsvarande antal heltids-ekvivalenter som omfattades av stödet, vilket tyder på omfattande dödviktseffekter. Samma rapport redovisar även skattningar på mikro-nivå för Tyskland och som visar på positiva sysselsättningseffekter, men med lägre dödviktseffekter.⁶⁸ Detta belyser osäkerheten i att skatta såväl sysselsättningseffekter som dödviktseffekter av ett system för korttidsarbete.

Det finns även en risk att vissa företag väljer att inte anpassa sin verksamhet efter det rådande läget då kostnadsincitamenten för dessa är för svaga i relation till vinsten med att få stöd (s.k. moral hazard). Därför är det viktigt att stöd för korttidsarbete inte är för gynnsamt för arbetsgivaren och att kriterierna för att få stöd inte är för generösa. I Storbritannien, där det inte gjordes någon ekonomisk prövning för att beviljas stöd, var risken för detta större. En arbetstidsförkortning om 100 procent, som var möjlig i jämförelseländerna, minskade sannolikt incitamenten att ställa om verksamheten för arbetsgivaren. Å andra sidan fanns det verksamheter som i praktiken inte kunde bedrivas till följd av restriktioner. Dessa företag hade desto större incitament att ställa om verksamheten.

OECD⁶⁹ har gjort en preliminär bedömning av negativa effekter av sysselsättningssystemen under pandemin. OECD konstaterar att sysselsättningssystemen i länderna har stöttat företag som redan innan pandemin var lågproduktiva och hade strukturella svårigheter. Dessa företag är dock sannolikt få i förhållande till det totala antalet som har stöttats av sysselsättningssystemen. Detta beror på att användningen av sysselsättningsstöd har omfattat flera sektorer och varit nära relaterad till de restriktioner som gällt under pandemin. Flera länder har upplevt lägre konkurs- och varseltal än normalt under krisen, det är inte enbart positivt utan kan även vara en indikation på att stödet har utgått till lågproduktiva företag. OECD har vidare konstaterat att det inte är sannolikt att korttidsarbete har bromsat en

⁶⁸ Rapporten *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession* (2011).

⁶⁹ OECD:s rapport *OECD Employment Outlook 2021*.

nödvändig omfördelning av arbeten. Även om systemen har inneburit stöd till företag med permanent överflödiga arbeten behöver inte detta innebära att korttidsarbete också har bromsat en naturlig omfördelning av arbetstillfällen. Sannolikheten för att en uppsägning inte skulle ge positiva omfördelningseffekter är högre om det finns få lediga tjänster och många arbetslösa som konkurrerar om dessa tjänster. Det var dock inte fallet under pandemins inledning då antalet vakanser minskade och antalet arbetslösa ökade i flera OECD-länder (exempelvis Frankrike och Tyskland).⁷⁰ Den svaga efterfrågan på arbetskraft i relation till många arbetssökande minskar sannolikheten för att sysselsättningssystemen i OECD-länderna har medfört negativa omfördelningseffekter vid pandemins inledning.

OECD har också analyserat frågan om stöd till arbetstillfällen i lågproduktiva företag har medfört att tillväxten av nya arbetstillfällen har bromsats genom att det har blivit svårare för företag att fylla sina vakanser. För att belysa denna fråga har OECD använt matchningsstatistik som beskriver i vilken omfattning vakanser blir fyllda. Data visar att andelen fyllda platser tenderat att öka sedan starten av pandemin, vilket är ett typiskt mönster under ekonomiska nedgångar eftersom fler arbetssökande konkurrerar om färre jobb. Ökningen av tillsättningsgraden tyder på att det inte har varit svårare för företag att fylla vakanser. Analysen visar vidare att tillsättningsgraden har ökat mindre än vad man kunnat förväntat sig utifrån tidigare statistik innan pandemin, vilket skulle kunna indikera en minskning av matchningseffektiviteten. OECD bedömer dock inte att detta beror på allt för omfattande sysselsättningssystem utan snarare på pandemins effekter. De asymmetriska effekterna från krisen mellan sektorer som delvis har olika kompetenskrav kan ha gett en sämre matchning mellan kompetens hos arbetssökande och den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar. Sådana effekter har också kunnat observeras under tidigare lågkonjunkturer.

OECD analyserar sysselsättningssystemens betydelse utifrån flera perspektiv och konstaterar sammanfattningsvis att de har haft positiva sysselsättningseffekter och inte tycks ha hållit tillbaka strukturomvandlingen i någon större utsträckning. Det i sin tur innebär att stödet bidragit till att arbetslösheten har ”plattats ned” och konsumtionen i samhället har kunnat hållas uppe. Det är slutsatser som kom-

⁷⁰ Detta illustreras vanligtvis i en s.k. Beveridgekurva som mäter matchningseffektivitet.

mittén delar, i synnerhet utifrån erfarenheter från stödet vid korttidsarbete i Sverige.

Stödet har varit en viktig åtgärd men de långsiktiga ekonomiska effekterna är ännu osäkra

Som framgår av kommitténs slutsatser ovan har stödet varit en viktig åtgärd som bl.a. dämpat en potentiellt större minskning av sysselsättningen och underlättat den ekonomiska återhämtningen i Sverige och i jämförelseländerna. Dessa slutsatser har dock gjorts under en period då pandemin ännu pågår, om än i en ny fas, och de avser främst stödets betydelse i ett kortare perspektiv. Inom OECD var nyttjandegraden av korttidsarbete i slutet av 2021 relativt låg och i flera länder fanns inte längre systemet kvar. I flera länder, däribland Sverige och Tyskland, var dock graden av restriktioner jämförelsevis höga under slutet av 2021 och i början av 2022.

Vidare kommer krisen ha långsiktiga effekter på ekonomin. Arbetslösheten riskerar att vara förhöjd under en längre period (s.k. persistenseffekter), även om korttidsarbete har dämpat uppgången i arbetslösheten under pandemin. Därtill riskerar antalet konkurser att stiga när stödåtgärder fasas ut och företag ska betala tillbaka skulder. Dessutom är det för tidigt att säga vilka förändringar i t.ex. konsumtionsmönster och resvanor som kommer att vara bestående. De långsiktiga effekterna kan vara svåra att koppla samman till pandemin och stödet vid korttidsarbete. Inte minst då ekonomin påverkas av andra faktorer och störningar. Kriget i Ukraina är i första hand en humanitär katastrof med mänskligt lidande som följd, men det påverkar även ekonomin i såväl Ukraina som omvärlden och konsekvenserna är i nuläget osäkra att bedöma. Det försvårar möjligheten att isolera effekten från pandemin i analysen av ekonomiska effekter på längre sikt.

Sammantaget anser kommittén att en omfattande internationell jämförelse av betydelsen av system för korttidsarbete för ekonomiska utfall och effekten på sysselsättningen, sett ur ett längre perspektiv, ännu är för tidigt att göra. Detta beror dels på att pandemin ännu pågår, dels på att en sådan analys måste göras när mer utfallsdata finns tillgängligt. Det är även ett omfattande arbete som kräver en annan tidsram än kommitténs. En sådan analys skulle också fortsatt vara behäftad med stor osäkerhet kring slutsatserna på grund av de flertalet samverkande faktorerna som påverkar effekterna i respektive land.

Eftersom systemen för korttidsarbete använts i omfattande utsträckning och haft stora offentligfinansiella kostnader i ett stort antal länder finns däremot det ett stort värde av att följa upp effekterna av systemen från ett internationellt perspektiv. Sådana studier har påbörjats av bl.a. OECD.⁷¹

⁷¹ Se även redogörelsen om utvärderingar i olika länder som Tillväxtanalys gör i rapporten PM 2022:05 *En omvärldsanalys av hur statliga coronastöd utvecklats, avvecklats och utvärderats.*

11 Kommitténs avslutande resonemang om stödets betydelse

11.1 Kommitténs utvärdering pekar på flera områden för det fortsatta arbetet

11.1.1 Finns det fortsatt behov av två system för korttidsarbete?

Som kommittén har konstaterat kom det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete att införas och tillämpas för första gången i samband med att spridningen av sjukdomen covid-19 blev klassificerad som en pandemi. Regeringen och riksdagen underskattade tydligt i vilken omfattning stödet skulle komma att nyttjas. Att regelverket direkt förstärktes och flera tillfälliga undantag infördes, som utökade tillämpningsområdet och vilka arbetstagare som kunde omfattas av systemet, bidrog till att många arbetsgivare ansökte om stödet. Det ledde till att stödet fick en stor betydelse för näringslivet och sysselsättningen under en period då svensk ekonomi präglades av en betydande osäkerhet. Stödsystemet var däremot aldrig tänkt att användas i de omfattande volymerna som blev fallet under pandemin. Det system som ursprungligen infördes 2014, och som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur, är emellertid utformat för den händelse att ett plötsligt och brett behov av att nyttja korttidsarbete uppstår. Konjunkturinstitutet bedömde den 1 april 2020 att förutsättningarna för att aktivera det systemet var uppfyllda. Då var det dock redan bestämt att det nya öppna och permanenta systemet skulle införas och förstärkas.

Det går inte att bedöma hur regeringen hade agerat om de initiala bedömningarna av användandet av stödet hade varit mer överensstäm-

mande med det faktiska utfallet. I efterhand kan det konstateras att det hade funnits både för- och nackdelar med att nyttja det andra systemet, dvs. det system som kan aktiveras av regeringen vid synnerligen djup lång konjunktur. Det systemet är anpassat för när hela ekonomin drabbas och behovet av korttidsarbete väntas vara långvarigt. Stödet utgår brett utan någon ekonomisk prövning av behovet av korttidsarbete, vilket innebär att administrationen av stödet är mindre omfattande än i det öppna och permanenta systemet. Stödperioden är också längre än i det öppna och permanenta systemet; tolv månader som kan förlängas med ytterligare tolv månader. Under pandemin återhämtade sig ekonomin däremot snabbare än förväntat och efter sommaren 2020 var det framför allt de branscher som särskilt påverkades av de restriktioner som införts som hade kvarvarande behov av stöd. Om regeringen vid pandemins inledning i stället hade valt att aktivera systemet för synnerligen djup lågkonjunktur hade stödet utgått brett under ett år från att stödet aktiverades, utan någon ekonomisk behovsprövning. Det hade inneburit höga kostnader för stödet, särskilt om det hade förstärkts, och en större risk för negativa effekter för samhällsekonomin. Om avvägningen görs mellan ett förstärkt stöd till arbetsgivare med ett påvisat ekonomiskt behov eller ett brett stöd till fler arbetsgivare kan kommittén konstatera att det öppna och permanenta systemet framstår som ett mer ändamålsenligt nyttjande av offentliga medel. Detta väcker dock frågan om det fortsatt finns behov av att ha två system för korttidsarbete som kan gälla parallellt med varandra.

11.1.2 Hur kan systemet för korttidsarbete bli mer förutsägbart och flexibelt?

Det råder ingen tvekan om att det under både 2020 och 2021 rådde en stor osäkerhet kring såväl smittspridningen som vilka restriktioner som var nödvändiga och därmed också vilka behov av stödåtgärder som fanns för att lindra konsekvenserna. Detta har tydligt präglat hur systemet för korttidsarbete kommit att användas. Avisering och beslut om förlängning av det förstärkta systemet har vid flera tillfällen kommit i ett sent skede och har gällt retroaktivt. Arbetsgivare har på kort tid fått anpassa sig till nya förutsättningar och under 2021 har arbetsgivarna också i stor utsträckning fått ta en stor ekonomisk risk eftersom stödet för flera av stödperioderna fått sökas flera månader i

efterhand. Erfarenheterna från pandemin har också visat på stora svårigheter vad gällde systemets flexibilitet. De täta avstämningarna, som har haft i syfte att minska missbruk, har varit administrativt betungande och är en av orsakerna till att det uppstått långa handläggningstider hos Tillväxtverket. Flera av kommitténs experter och andra representanter för näringslivet har även lyft fram att regelverket framför allt har varit anpassat för arbetsgivare som har arbetstagare med regelbundenhet i såväl arbetstid som lön. Kommittén instämmer i den bedömningen.

Kommittén kan konstatera att ett ändamålsenligt system för korttidsarbete måste vara förutsägbart och det måste vara tydligt för alla parter under vilka förutsättningar som stöd kan beviljas. Att förutsättningarna är tydliga är också betydelsefullt när det gäller att bedöma hur systemet står sig internationellt, särskilt för de företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Stödet måste även kunna betalas ut inom en rimlig tid, inte minst utifrån aspekten att stödet utgör ett krisstöd. Detta kräver att systemet i viss mån är flexibelt och enkelt att administrera. Lärdomar från pandemin visar att en viktig fråga för framtiden är hur systemet kan förbättras utifrån avvägningar mellan att regelverket ska vara förutsägbart men samtidigt tillräckligt flexibelt för att enklare omfatta stora volymer av ansökningar.

11.1.3 Vilka bör omfattas av stöd?

Stödet vid korttidsarbete syftar bl.a. till att stötta företag, upprätthålla sysselsättningen och att bidra till att skydda arbetstagares anställning. Kommitténs utvärdering av hur stödet har nyttjats under pandemin visar att stödet i stor utsträckning har omfattat anställda med en stark förankring till arbetsmarknaden. Arbetstagare med tidsbegränsade anställningar har i stället i större utsträckning förlorat sina arbeten under pandemin. Regelverket är också sämre anpassat för företag med en hög personalomsättning och säsongberoende verksamhet, bl.a. med anledning av att det finns en jämförelsemånad som bestämmer vilka arbetstagare som ska omfattas av stöd. Ett antal experter i kommittén har även lyft fram att regelverket bidragit till att nyckelkompetens försvunnit ur verksamheten eftersom många konsulter har blivit uppsagda. Av kommitténs utvärdering framkommer att tillfälliga undantag har införts som medfört konsekvenser som inte varit

förenliga med stödets syften. Stöd har kunnat ges under uppsägnings-tid, vilket i och för sig har bidragit till en ökad likviditet för företagen men har inte skyddat arbetstagarnas anställning. Vidare har stöd kunnat omfatta arbetstagare som är familjemedlemmar till arbetsgivaren. Det har sannolikt bidragit till att stödet i större utsträckning har nyttjats av företag med få eller endast en anställd. Det har varit viktigt för dessa företag, men det väcker frågan om huruvida det är i enlighet med syftet, och därtill ändamålsenligt, att stödet används till att stötta företag med endast en anställd. Vidare kan det tillfälliga förbudet mot vinstutdelningar ha inneburit svårigheter för bl.a. fåmansföretag att tillgodogöra sig stöd, eftersom regelverket utgår från att en del av lönen till aktieägare som arbetar i företaget utgår som utdelning. Förbudet kan också medfört annan problematik i t.ex. internationella koncerner eftersom det kan vara svårt för svenska dotterbolag att påverka beslut om vinstutdelningar som fattas av moderbolag i andra länder. Kommittén kan sammantaget konstatera att erfarenheterna från pandemin visar att det är viktigt att tydliggöra vilka arbetsgivare och anställda som är avsedda att omfattas av systemet. Det skapar förutsättningar för att identifiera eventuella behov av andra mer ändamålsenliga stödformer för andra syften och mottagare. Även frågan om företagens utdelningar vid korttidsarbete kommer att behandlas i kommitténs fortsatta arbete.

11.1.4 Hur ska riskerna för negativa effekter av systemet kunna minimeras?

Ett system för korttidsarbete medför risker för negativa effekter för samhällsekonomin. En nödvändig strukturomvandling och rörlighet på arbetsmarknaden kan hämmas och det finns risk för försämring av den anställdes humankapital vid längre tider i korttidsarbete, om inte tiden nyttjas för t.ex. kompetensutveckling. Kommitténs utvärdering har visat att riskerna för negativa effekter har ökat genom att stödet har varit förstärkt under en längre period. Det är däremot oklart i vilken omfattning, eftersom flera faktorer också motverkat dessa effekter under pandemin. För framtiden är det dock viktigt att överväganden görs kring frågan om hur riskerna med systemet ska kunna reduceras. Fördelningen av kostnaderna för stödet mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten är central för att motverka att systemet överutnyttjas. Det är viktigt att frågor om stödets förstärk-

ning nog övervägs för att inte risken för negativa effekter av systemet ska öka. Sådana överväganden underlättas genom att beslutsfattare har vetskap om användandet av stödet i realtid. Så har inte varit fallet under pandemin eftersom tillgången till t.ex. månadsvis statistik över hur många anställda som har varit i korttidsarbete har saknats. Kommitténs utvärdering visar att en viktig fråga för översynen är hur riskerna för de negativa effekterna av systemet ska kunna reduceras.

11.2 Kommitténs arbete fortsätter till slutet av november 2022

Erfarenheterna från stödet under pandemin har varit flera. Stödet har nyttjats under en period då svensk ekonomi var präglad av en mycket stor osäkerhet och i en omfattning som inte hade förutsetts när stödet infördes. Detta har väckt ett antal frågor som är viktiga att beakta vid den fortsatta översynen av stödet. Det är tydligt att systemet måste fungera på ett mer förutsägbart sätt vid en framtida kris. Samtidigt är det lika viktigt att beakta att stödet tillämpades för första gången. Många problem som uppstod under pandemin berodde i stor utsträckning på att varken regeringen, riksdagen eller Tillväxtverket var förberedda på vilka konsekvenser krisen skulle få. Bedömningarna av nyttjande av stödet var underskattade och Tillväxtverket fick kort om tid att förbereda sig för stödets införande. Tillämpningssvårigheterna hade sannolikt varit betydligt mindre om det funnits mer tid, innan stödets införande, att anställa och utbilda personal vid Tillväxtverket samt att utveckla de system som behövdes för att hantera ansökningarna. Många svårigheter bör kunna undvikas i framtiden när handläggande myndighet har fått möjlighet att anpassa sin verksamhet för administration av stödet och är mer förberedd på de stora volymer som kan uppstå. Att Skatteverket, som har en stor organisation med vana att hantera en omfattande mängd ärenden, har övertagit ansvaret för handläggningen av stödet kommer att ge bättre förutsättningar framledes. Vid kommitténs översyn är det därför viktigt att särskilja vilka delar av regelverket som inte är ändamålsenliga vid en kris från de delar som bör fungera om den handläggande myndigheten har förutsättningar att förbereda och hantera administrationen. Denna och andra frågor som framkommit vid utvärderingen kommer kommittén att återkomma till i slutbetänkandet som publiceras i slutet av november 2022.

Referenser

Offentliga tryck

Propositioner

- Prop. 2008/09:98, *Åtgärder för jobb och omställning.*
- Prop. 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014.*
- Prop. 2019/20:132, *Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2019/20:144, *Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen.*
- Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2019/20:181, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2020/21:83, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förstärkta stöd till företag, nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2020/21:121, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda och förstärkta stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd för företag med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2020/21:208, *Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhället samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

- Prop. 2021/22:14, *En möjlighet till ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete och ett nytt förfarande vid sen anmälan om avstämning.*
- Prop. 2021/22:77, *Handläggande myndighet för ärenden om stöd vid korttidsarbete.*
- Prop. 2021/22:89, *Extra ändringsbudget för 2022 – Fler åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2021/22:100, *2022 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2021/22:113, *Extra ändringsbudget för 2022 – Slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser.*
- Prop. 2021/22:137, *Upphävande av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 2018:66, *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*, delbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete.
- SOU 2019:10, *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete*, slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete.
- SOU 2019:61, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2035*, bilaga 1 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2021:77, *Från kris till kraft – Återstart för kulturen*, betänkande av Utredningen återstart för kulturen.
- SOU 2021:98, *Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart*, Slutbetänkande av Utredningen om ett förbättrat trygghetssystem för företagare.
- SOU 2022:10, *Sverige under pandemin*, Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi, slutbetänkande av Coronakommissionen.
- Underlagsrapport *Företagsstöden under pandemin*, till slutbetänkande *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10) av Coronakommissionen.

- Underlagsrapport *Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020*, till slutbetänkande *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10) av Coronakommissionen.
- Underlagsrapport *Economic consequences of the pandemic – The Nordic countries*, till slutbetänkande *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10) av Coronakommissionen.
- Underlagsrapport *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdssystemets skyddsgrad – Befolkningens inkomstutveckling under 2020*, till slutbetänkande *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10) av Coronakommissionen.

Departementsserien (Ds)

- Ds 2012:59, *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser*, Finansdepartementet.
- Ds 2020:28, *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset*, Justitiedepartementet.

Myndighetskällor

Arbetsförmedlingen

- Rapport *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2022*.
- Rapport *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2021 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2022*.
- Rapport *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2021 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2023*.
- Rapport *Regionala utsikter våren 2021 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2022*.
- Rapport *Regionala utsikter hösten 2021 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2021–2023*.
- Rapport *Varsel under pandemin – Uppföljning av varsel lagda mars–juni 2020*.

Finanspolitiska rådet

Rapport *Finanspolitiska rådets rapport 2021 – Svensk finanspolitik*.

Folkhälsomyndigheten

Pressmeddelande *Nytt coronavirus upptäckt i Kina*,
den 16 januari 2020.

Pressmeddelande *Spridningen av covid-19 är en pandemi*,
den 11 mars 2020.

Rapport *Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19*,
den 12 maj 2021.

Förvaltningsrätten i Stockholm

E-postmeddelande med svar på frågor från tjänsteman den
4 februari 2022.

Konjunkturinstitutet

Working paper *The Persistent Labour-Market Effects of the Financial Crisis*, 2010.

Rapport *En beskrivning av hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP*, 2015.

Rapport *Konjunkturläget – December 2019*.

Rapport *Konjunkturläget – April 2020:1*.

Brev till Finansdepartementet, *Konjunkturinstitutets bedömning av om kriterierna enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda* (Fi2020/01549).

Rapport *Uppdatering av konjunkturbilden – April 2020:2*.

Rapport *Konjunkturläget – Juni 2020*.

Rapport *Konjunkturläget – September 2020*.

Rapport *Konjunkturläget – December 2020*.

Remissvar *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall (Fi2020/04742)*,
den 10 december 2020.

Remissvar *Fortsatt förstärkt stöd vid korttidsarbete (Fi2021/00798)*,
den 24 februari 2021.

Specialstudie *Utvärdering av makroekonomiska prognoser*,
april 2021.

Rapport *Konjunkturläget – Juni 2021*.

Rapport *Lönebildningsrapporten – Oktober 2021*.

Rapport *Konjunkturläget – Mars 2022*.

Konkurrensverket

Rapport 2021:3, *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln*.

Justitiekanslern

Beslut den 16 mars 2022, dnr 2021/5112.

Jämställdhetsmyndigheten

Rapport 2022:2, *Ekonomisk jämställdhet – en uppföljning av senare års utveckling av det jämställdhetspolitiska delmålet*.

Medlingsinstitutet

Årsrapport *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009*.

IFAU

Rapport 2022:3, *Coronapandemin, arbetsinkomsterna och välfärdsystemets skyddsgrad – Befolkningens inkomstutveckling under 2020*.

Rapport 2021:19, *Den ojämlika (?) arbetslöshetsbördan under den första vågen av covid-19-pandemin i Sverige*.

Regeringen och Regeringskansliet

- Pressmeddelande *Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset*, den 11 mars 2020, Finansdepartementet.
- Pressmeddelande *Krispaket för svenska företag och jobb*, den 16 mars 2020, Finansdepartementet.
- Pressmeddelande *Korttidspermittering – förstärkt stöd under 2020 för stöd vid korttidsarbete*, den 19 mars 2020, Finansdepartementet.
- Promemoria *En tillfällig förstärkning av stödet vid korttidsarbete* (dnr Fi2020/01877/S1), den 20 april 2020, Finansdepartementet.
- Pressmeddelande *Ytterligare krisåtgärder för företag*, den 9 november 2020, Finansdepartementet.
- Promemoria *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742), den 27 november 2020, Finansdepartementet.
- Pressmeddelande *Utökad möjlighet till korttidspermittering till följd av en ny pandemilag*, 12 januari 2021, Finansdepartementet.
- Pressmeddelande *Korttidspermittering på 80 procent kvar till och med april*, den 19 februari 2021, Finansdepartementet.
- Promemoria *Plan för avveckling av restriktioner*, den 27 maj 2021, Socialdepartementet, Statsrådsberedningen och Utbildningsdepartementet.
- Artikel *Anpassning av restriktioner från 1 juli*, den 28 juni 2021, Kulturdepartementet och Socialdepartementet.
- Promemoria *Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder*, den 17 december 2021, Socialdepartementet.
- Artikel *Regeringen bjöd in till kris- och återstartsråd*, den 20 januari 2022, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Socialdepartementet.
- Webbsida *För företagare med anledning av covid-19*, <https://regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/foretag/>, den 20 april 2022.
- Webbsida *Ekonomiska åtgärder med anledning av pandemin 2020–2021*, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/ekonomiska-atgarder-med-anledning-av-pandemin/>, den 22 april 2022.

Riksbanken

Rapport *Finansiell stabilitetsrapport*, 2020:2.

Rapport *Penningpolitisk rapport*, november 2020.

Ekonomiska kommentar *Coronakrisen och arbetsmarknaden – effekter på kort och lång sikt*, 2021.

Rapport *Penningpolitisk rapport*, juli 2021.

Webbsida *Riksbankens åtgärder under coronapandemin*,
<https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/aktuellt-om-riksbanken-och-coronapandemin/riksbankens-atgarder-i-samband-med-coronapandemin/>, 2022-04-20.

Riksdagens ombudsmän

Beslut den 9 september 2021 dnr 7165-2020 och 7242-2020.

Beslut den 19 november 2021 dnr 9679-2020, 441-2021 och 2652-2021.

Skatteverket

Årsredovisning för Skatteverket 2020.

Årsredovisning för Skatteverket 2021.

Regeringsuppdrag *Utvärdering av effekterna av lagen (2009:99) om anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall*, januari 2012.

Sveriges domstolar

Statistiksammanställning *Ärenden rörande konkurser och företagsrekonstruktion vid tingsrätt till och med vecka 23*, 2021.

E-postmeddelande med svar på frågor från tjänsteman vid Domstolsverket den 25 april 2022.

Statistiska centralbyrån

Rapport 2022:3 *Sveriges ekonomi – statistiskt perspektiv*, nummer 4, 2022.

Rapport *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*
– Tema: *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, februari 2022.

Artikel *De flesta elever har haft undervisning på distans under coronapandemin*, april 2022.

Webbsida *Information om införandet av ny ramlag 2021 i AKU*,
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsu-ndersokningarna-aku/produktrelaterat/Fordjupad-information/information-om-inforande-av-ny-ramlag-2021-i-aku/>, den 20 april 2022.

Tillväxtanalys

Rapport *Statistik 2021:02 – Konkurer och offentliga ackord 2020*.

PM 2021:07, *En omvärldsanalys av statliga stöd under pandemin – en kartläggning och analys av statliga insatser i Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland*.

PM 2021:08, *Styrmedelsmix i pandemin – Våren 2021*.

PM 2021:09, *Effekter av stöd vid korttidsarbete – lärdomar från finanskrisen*.

PM 2021:11, *Självskattade effekter av företagsstödens betydelse under pandemins första år*.

PM 2022:04, *Styrmedelsmix i pandemin – Hösten 2021*.

PM 2022:05, *En omvärldsanalys av hur statliga coronastöd utvecklats, avvecklats och utvärderats*.

Rapport *Statistik 2022:02 – Konkurer och offentliga ackord 2021*.

Tillväxtverket

- Rapport *Korttidsstödet 2020 – Stöd till korttidsarbete 2020 i siffror*, den 20 december 2021.
- Pressmeddelande *Korttidsarbete: Över 15 000 ansökningar inkomna det första dygnet*, den 8 april 2020.
- Pressmeddelande *Ansökan om stöd till korttidsarbete öppnar 29 mars*, 19 februari 2021.
- Pressmeddelande *Korttidsarbete: Över 40 000 inkomna ansökningar*, den 22 april 2020.
- Remissvar *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall (Fi2020/04742)*, den 11 december 2020.
- Hemställen *Hemställen om lagändring avseende ändrade regler avseende oskälighetsbedömningen i 30 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete i de fall då en anmälan om avstämning inte ges in inom rätt tid samt införandet av en ny lagreglering avseende vinstutdelningar och andra värdeöverföringar i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete (Fi2021/02027-1)*, den 24 maj 2021.
- Delrapport av uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete (N2020/01467-102)*, den 1 juni 2021.
- Delrapport av uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021: *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete (N2020/01467-112)*, den 31 januari 2022.
- Statistikverktyg på webbsida *Statistik – korttidsarbete 2020 och 2021*, <https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket/information-och-stod-kring-coronakrisen/statistik-om-korttidsarbete.html>, den 30 mars 2022.
- Digital tjänst på webbsida *Hämta beslut om korttidsstöd – Filtrera företagsuppgifter*, <https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket/information-och-stod-kring-coronakrisen/korttidsarbete/information-om-foretags-korttidsstod/hamta-beslut-om-korttidsstod-i-digital-tjanst.html>, den 27 mars 2022.

Transportstyrelsen

Rapport *Trafikprognos för svensk luftfart 2021–2027*, oktober 2021.

Vissa internationella källor

Finland

Arbets- och Näringsbyrå/Työ-ja Elinkeinotoimistos webbsida *Om du blir permitterad*, <https://www.te-palvelut.fi/arbetsokande/om-blir-arbetslos/om-du-blir-permitterad>, den 25 april 2022.

Arbets- och Näringsbyrå/Työ-ja Elinkeinotoimistos webbsida *Arbetslöshetsförmån – för vem och på vilka villkor*, <https://www.te-palvelut.fi/arbetsokande/om-blir-arbetslos/utkomstskydd/arbetsloshetsforman>, den 25 april 2022.

Arbets- och Näringsbyrå/Työ-ja Elinkeinotoimistos webbsida *Omställningsutbildning*, <https://www.te-palvelut.fi/arbetsgivare/personalutveckling-och-omstallningar/utbildning-traning/omstallningsutbildning>, den 25 april 2022.

Arbets- och Näringsbyrå/Työ-ja Elinkeinotoimistos webbsida *Precisionsutbildning*, <https://www.te-palvelut.fi/arbetsgivare/personalutveckling-och-omstallningar/utbildning-traning/precisionsutbildning>, den 25 april 2022.

Arbets- och näringsministeriet, e-postmeddelande från tjänsteman vid ministeriet, den 25 februari 2022.

Arbets- och näringsministeriets pressmeddelande *En fortsättning av åtgärderna för att skapa trygghet och flexibilitet på arbetsmarknaden under coronakrisen*, <https://tem.fi/sv/-/en-fortsattning-av-atgarderna-for-att-skapa-trygghet-och-flexibilitet-pa-arbetsmarknaden-under-coronakrisen>, den 23 juni 2020.

Arbets- och näringsministeriets webbsida *Frågor och svar om coronaviruset och arbetslivet*, <https://tem.fi/sv/vanliga-fragor-om-coronaviruset-och-arbetslivet>, den 25 april 2022.

- Arbetskyddsförvaltningens webbsida *Permittering*,
<https://www.tyosuojelu.fi/web/sv/anstillningsforhallande/permittering>, den 25 april 2022.
- Databas för lagstiftning,
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20010055>
- Eurofound's webbsida, *Temporary layoff – Finland*,
<https://www.eurofound.europa.eu/sv/observatories/emcc/erm/support-instrument/temporary-layoff>, den 25 april 2022.
- Fackförbundet PAM för serviceanställdas webbsida *Permittering och uppsägning*, <https://www.pam.fi/sv/coronaviruset-och-servicebranschens-arbeten-las-mera-pa-undersidorna/permittering-och-uppsagning.html#kysymys4>, den 25 april 2022.
- Folkpensionsanstalten/Kansaneläkelaitos webbsida *Arbetslöshetsförmån från FPA?*,
<https://www.kela.fi/web/sv/arbetsloshetsforman-fran-fpa->, den 25 april 2022.
- Folkpensionsanstalten/Kansaneläkelaitos pressmeddelande *Temporära ändringar i arbetslöshetsförmånerna för löntagare och företagare*, den 15 april 2020.
- Folkpensionsanstalten/Kansaneläkelaitos pressmeddelande *Det skyddade beloppet av arbetslöshetsförmåner höjs temporärt till 500 euro*, den 11 juni 2020.
- Folkpensionsanstalten/Kansaneläkelaitos pressmeddelande *En del av lagändringarna gällande arbetslöshetsförmånerna fortsätter att gälla till 31.3.2021*, den 4 december 2020.
- Folkpensionsanstalten/Kansaneläkelaitos pressmeddelande *De temporära lagändringarna gällande arbetslöshetsförmåner och rätten till arbetsmarknadsstöd för företagare upphör – den ändring som gjordes i syfte att förenkla handläggningen fortsätter dock att gälla till slutet av 2022*, den 24 november 2021.
- Hufvudstadsbladets (HBL) artikel *Coronaepidemin fick ansökningarna om dagpenning att skjuta i höjden – omkring 500 fler ansökningar per dag*, den 4 oktober 2021.
- Social- och hälsoministeriet, e-postmeddelanden med svar på frågor från tjänsteman, den 22 mars 2022.

- Statsrådets pressmeddelande *Regeringen har i samverkan med republikens president konstaterat att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet*, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi>, den 16 mars 2020.
- Statsrådets pressmeddelande *Regeringen fattade beslut om att avveckla begränsningarna inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen*, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/hallitus-paatti-varhaiskasvatuksen-ja-perusopetuksen-rajoitteiden-purkamisesta>, den 29 april 2020.
- Intresseorganisationen Företagarna (Yrittäjät) webbsida *Permittering och uppsägning*, <https://www.yrittajat.fi/sv/till-arbetsgivare/anstallningsforhallande/forandringar-i-anstallning/permittering-och-uppsagning/#meddelande-om-permittering>, den 25 april 2022.
- Statsrådets pressmeddelande *Undantagsförhållanden råder i Finland*, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/undantagsforhallanden-rader-i-finland>, den 1 mars 2021.
- Statsrådets pressmeddelande *På grund av det allvarliga epidemiläget ska restauranger hållas stängda för kunderna i nästan hela landet fram till den 18 april*, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410877/pa-grund-av-det-allvarliga-epidemilaget-ska-restauranger-hallas-stangda-for-kunderna-i-nastan-hela-landet-fram-till-den-18-april>, den 28 mars 2021.

Tyskland

- Eurofound's webbsida *Short-time working allowance – Germany*. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/sup-port-instrument/short-time-working-allowance>, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida, <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/corona-virus-informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld>, januari 2022.

- Agentur für Arbeit webbsida
<https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/abschlusspruefung-kurzarbeit>, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida
<https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/corona-virus-informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld>, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida
<https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/abschlusspruefung-kurzarbeit>, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida
https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-8b-kurzarbeitergeld_ba015388.pdf, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida
<https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/kurzarbeitergeld-arbeitnehmer>, januari 2022.
- Agentur für Arbeit webbsida
<https://www.arbeitsagentur.de/finanzielle-hilfen/kurzarbeitergeld-arbeitnehmer>, januari 2022.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales webbsida
<https://www.bmas.de/DE/Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-KUG/faq-kug-kurzarbeit-und-qualifizierung.html>, januari 2022.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales webbsida
<https://www.bmas.de/DE/Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-KUG/faq-kug-kurzarbeit-und-qualifizierung.html>, januari 2022.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, e-postmeddelanden med svar på frågor från tjänsteman vid Bundesministerium für Arbeit und Soziales den 11 februari 2022, den 1 mars 2022 och den 5 april 2022.
- Databas för tyska federala lagar och förordningar,
<https://www.buzer.de/index.htm>.
- Westdeutsche Zeitung (WZ) artikel *Kurzarbeitergeld kommt verspätet bei Betrieben an*, den 15 oktober 2020.

Storbritannien

HM Revenue and Customs rapport *HMRC annual report and accounts: 2020 to 2021*, den 4 november 2021.

HM Revenue and Customs *Annual report and accounts: 2020 to 2021 – For the period 1 April 2020 to 31 March 2021*, den 4 november 2021.

HM Treasury, The Rt Hon Rishi Sunak MP, and Chancellor Rishi Sunak MP, *Speech – The Chancellor Rishi Sunak provides an updated statement on coronavirus*, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-chancellor-rishi-sunak-provides-an-updated-statement-on-coronavirus>, den 20 mars 2020.

HM Treasury and The Rt Hon Rishi Sunak MP, *News story – Furlough Scheme Extended and Further Economic Support announced*, <https://www.gov.uk/government/news/furlough-scheme-extended-and-further-economic-support-announced>, den 31 oktober 2020.

HM Treasury *News story – Coronavirus Job Retention Scheme up and running*, <https://www.gov.uk/government/news/coronavirus-job-retention-scheme-up-and-running>, den 20 april 2020.

House of Commons Library *Briefing paper – Coronavirus: A history of English lockdown laws*, den 30 april 2021.

House of Commons Library rapport *Coronavirus Job Retention Scheme: statistics*, den 23 november 2021.

House of Commons rapport *Labour shortages in the food and farming sector*, den 29 mars 2022.

OECD

Rapport *OECD Employment Outlook 2010 – Moving beyond the Jobs Crisis*, 2010.

Rapport *OECD Economic Outlook – November*, Volume 2019 Issue 2.

Rapport *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, 2020.

Rapport *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, 2021.

Rapport *OECD Economic outlook*, December 2021.

Rapport *Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis*, 2022.

WHO

Rapport *Schooling during COVID-19: recommendations from the European Technical Advisory Group for schooling during COVID-19*, 2021.

Litteratur och övrigt tryck

Boer T. and H. Bruecker, *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession*. *Economic Policy* 26, 697-765, 2011.

ECB:s (European Central Bank) rapport *A review of economic analyses on the potential impact of Brexit*, *Occasional Paper Series*, no 249 oktober 2020.

Eurofound's webbsida *Temporary subsidy programme – Ajutine töötasu hüvitis*, https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/EE-2020-10_325.html, den 25 april 2022.

Europeiska Kommissionens rapport *Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves*, den 12 maj 2021.

Eurostats statistiksamling *Jobs benefiting from Covid-19 governmental support measures*.

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) rapport 2021:6 *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling*, 2021.

Göteborgs-Postens artikel *Så många blir uppsagda på Volvo Cars*, den 1 oktober 2020.

Göteborgs-Postens artikel *Produktionsstoppet förlängs på Volvo Cars*, den 2 september 2021.

- Industrins ekonomiska råd rapport *Industrin och pandemin*, december 2020.
- Livsmedelsföretagen rapport *Corona och beteendeförändringar*, juni 2020.
- Müller, T. and T. Schulten, *Ensuring fair Short-Time Work – a European overview*, European Trade Union Institute, Brussels, 2020.
- NBER (National Bureau of Economic Research) Working paper *Inequalities in the times of a Pandemic*, Stantcheva 2020.
- Partsgemensam rapport *Korttidsarbete – systemen i viktiga konkurrentländer*, från Gruvornas Arbetsgivareförbund, IF Metall, Industri- och KemiGruppen, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, Sveriges Ingenjörer, SVEMEK, Teknikarbetsgivarna och Unionen, oktober 2011.
- Pamela Campa, Jesper Roine och Svante Strömberg, rapport *Unequal Labour Market Impacts of COVID-19 in Sweden – But Not Between Women and Men*, 2021.
- Svensk Handels rapport *Läget i handeln 2021*, maj 2021.

Kommittédirektiv 2021:79

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 samhälls ekonomin 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 samhälls ekonomin,
- 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 konjunkturbedgång 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 struktur- omvandling 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 deltidslidighet. 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 arbetstagaren 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 arbetstages 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 arbets-

givare 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 Kronofogdemyndigheten 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 säsongsberoende 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 säsongsvaryerande 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 säsongsberoende 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 samhälls-ekonomiska 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 Corona-kommissionen 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)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av toltjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

En ny lag om stöd vid korttidsarbete

– ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk

*Slutbetänkande av Kommittén om
stöd vid korttidsarbete*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:65

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0508-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0509-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté med uppdrag att dels utvärdera betydelsen av stödet vid korttidsarbete för att lindra effekterna av pandemin, dels att se över regelverket. Som särskilda utredare förordnades generaldirektören Rikard Jermsten och docenten Annika Sundén den 23 september 2021 respektive den 24 september 2021. Kommittén har antagit namnet Kommittén om stöd vid korttidsarbete (Fi 2021:05).

Rättssakkunniga Eveliina Kiviniemi anställdes som sekreterare den 23 september 2021 från och med den 1 oktober 2021. Den 16 november 2021 anställdes arbetsmarknadsanalytikern Petra Nyberg som sekreterare på halvtid i kommittén från och med den 18 november 2021. Hon entledigades från sitt uppdrag den 1 juni 2022. Den 13 december 2021 anställdes departementssekreteraren Gabrielle Larsson som sekreterare från och med den 15 januari 2022. Föredragande juristen Fredrika Danielsson anställdes den 14 juni 2022 som sekreterare från och med den 8 augusti 2022.

Som experter i utredningen förordnades den 25 oktober 2021 arbetsrättsjuristen Niklas Beckman (Svenskt Näringsliv), avdelningschefen Tim Brooks (Tillväxtverket), LO-ekonomen Thomas Carlén (Landsorganisationen i Sverige), departementssekreteraren Anna Döös (Finansdepartementet), departementssekreteraren Josefine Ekmebag (Finansdepartementet), rättslige experten Daniel Eriksson (Skatteverket), arbetsrättsjuristen Fatima Hollander (Visita), arbetsmarknadsekonomen Jonas Kolsrud (Konjunkturinstitutet), utredaren Jesper Lundholm (Unionen), kvalificerade handläggaren Sandra Offesson (Arbetsförmedlingen), departementssekreteraren Marie Römpötti (Näringsdepartementet), kanslirådet Tomas Skytesvall (Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Anna Westlund

(Finansdepartementet). Den 23 november 2021 förordnades även verksamhetschefen Peggy Nyholm (Hotell- och restaurangfacket), chefsjuristen Karolina Sjöberg (Industriarbetsgivarna) och centrala ombudsmannen Tommy Thunberg Bertolone (Industrifacket Metall) som experter i utredningen. Den 22 mars 2022 entledigades Josefine Ekmehag från uppdraget och ersattes samma dag av departementssekreteraren Nils Elding Larsson (Finansdepartementet). Anna Döös och Nicklas Beckman entledigades från uppdraget den 30 juni 2022 och ersattes samma dag av rättssakkunniga Sara Hemlin (Finansdepartementet) och arbetsrättsjuristen Ola Brinnen (Svenskt Näringsliv). Kanslirådet Martin Zernell förordnades den 30 augusti. Den 31 augusti 2022 entledigades Jonas Kolsrud från uppdraget och ersattes den 1 september av fil.dr. Maria Gustafsson (Konjunkturinstitutet).

Uppdraget ska enligt direktiven redovisas i två delar. Kommittén överlämnade den 31 maj 2022 delbetänkandet *Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30). Kommittén överlämnar här sitt slutbetänkande *En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk* (SOU 2022:65).

Stockholm i november 2022

Rikard Jermsten
Annika Sundén

/Eveliina Kiviniemi
Gabrielle Larsson
Fredrika Danielsson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	27
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag (2024:000) om stöd vid korttidsarbete	31
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	52
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	53
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	55
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	57
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	60
1.7 Förslag till förordning (2024:000) om stöd vid korttidsarbete	61
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.....	65
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.....	66

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	67
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd.....	70
1.12	Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	72
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.....	74
2	Uppdraget och dess genomförande	77
2.1	Kommitténs uppdrag	77
2.2	Kommitténs arbete.....	78
2.3	Betänkandets disposition	79
3	Regelverket för stöd vid korttidsarbete.....	81
3.1	Allmänt om korttidsarbete	81
3.2	Systemet som aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur.....	82
3.3	Det öppna och permanenta systemet.....	83
3.3.1	Förutsättningar för godkännande för stöd.....	84
3.3.2	Hinder för godkännande för stöd.....	87
3.4	Vilka arbetsgivare som omfattas av lagen.....	88
3.5	Stödperiod och karenstid	89
3.5.1	När regeringen aktiverar stöd vid synnerligen djup lågkonjunktur	89
3.5.2	Efter godkännande av enskild arbetsgivare	90
3.5.3	Sammanlagd tid med stöd.....	91
3.6	Förutsättningar för att preliminärt stöd ska lämnas.....	91
3.6.1	Krav hänförliga till arbetsgivare	91
3.6.2	Krav hänförliga till arbetstagare	92
3.6.3	Nivåer för arbetstids- och löneminskning.....	93
3.6.4	Stöd får inte lämnas under uppsägningstid.....	97

3.6.5	Särskilda förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal.....	98
3.6.6	Särskilda förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal	99
3.7	Förfarandet.....	100
3.7.1	Ansökan om godkännande av enskilda arbetsgivare	100
3.7.2	Ansökan om preliminärt stöd.....	100
3.7.3	Beräkning av preliminärt stöd.....	101
3.7.4	Tidpunkt för avstämning	102
3.7.5	Vad avstämning innebär	103
3.7.6	Anmälan om avstämning.....	107
3.7.7	Återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar	108
3.7.8	Kreditering av skattekonto och återbetalning av stöd	109
3.7.9	Kontroll.....	111
3.7.10	Överklagande.....	112
3.8	Ersättning för kostnader för kompetensinsatser	113
3.8.1	Kompetensinsatser under tiden som frigjorts i samband med korttidsarbete.....	113
3.8.2	Förutsättningarna för ersättning vid kompetensinsatser	113
3.8.3	Förfarandet	115
4	Korttidsarbete under pandemin.....	119
4.1	Det öppna och permanenta systemet nyttjades under pandemin	119
4.1.1	Pandemin medförde att systemets ikraftträdande tidigarelades och flera tillfälliga förändringar gjordes i regelverket	119
4.1.2	Höjning av statens andel av kostnaderna.....	120
4.1.3	Stöd under uppsägningstid.....	122
4.1.4	Stöd till arbetsgivare vars verksamhet i huvudsak är finansierad av allmänna medel	122
4.1.5	Stöd även för arbetstagare som är familjemedlemmar	123

4.1.6	Riksdagens förtydliganden avseende regelverket	123
4.1.7	En fjärde nivå för arbetstids- och löneminskning infördes genom en tillfällig lag ...	124
4.2	Det förstärkta stödet förlängdes vid flera tillfällen	125
4.2.1	Den tillfälliga lagen infördes.....	125
4.2.2	Det förstärkta stödet förlängdes att gälla under pandemins tredje fas.....	133
4.2.3	Det förstärkta stödet upphörde att gälla under hösten 2021.....	134
4.2.4	En ny möjlighet till anmälan om avstämning	135
4.3	Långa handläggningstider hos Tillväxtverket	136
4.4	Behov av systemutveckling medförde långa ledtider	138
4.5	Stödet ledde till ett stort antal processer i allmän förvaltningsdomstol	139
4.5.1	Jämförelsemånad när godkännande för stöd avser förfluten tid.....	140
4.5.2	Begreppet ordinarie lön	141
4.5.3	Vinstutdelningar och andra värdeöverföringar ...	142
4.5.4	Återkrav vid för sen anmälan om avstämning	145
4.6	Fusk och missbruk av systemet för korttidsarbete under pandemin	147
4.6.1	Justeringar av regelverket för att skärpa kontrollen	147
4.6.2	Tillväxtverkets arbete med kontroller och att upptäcka fusk	149
4.6.3	Slutsatser i Ds 2020:28 om förhindrande av brott kopplade till stödet vid korttidsarbete ..	150
4.6.4	Riksdagens tillkännagivande den 26 maj 2021 om att införa särskilda straffbestämmelser för stöd vid korttidsarbete.....	151
5	Kommitténs överväganden om behovet av regelförändringar.....	153
5.1	Det öppna och permanenta systemet var lämpligast att nyttja under pandemin.....	153

5.2	Det bör finnas endast ett system för korttidsarbete.....	156
5.3	Systemet för korttidsarbete bör kunna förstärkas under en synnerligen djup lågkonjunktur	159
5.4	Kostnaderna bör delas för att minska de negativa effekterna av systemet	164
5.5	Behovet av arbetstidsminskning bör vara det centrala för rätten till stöd.....	169
5.6	Systemet bör verka för att behålla viktiga kopplingar mellan arbetsgivare och arbetstagare	172
5.7	Systemet bör innefatta ett enklare och mer flexibelt regelverk som möjliggör hantering av stora volymer av ansökningar.....	176
5.8	Bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser bör förenklas	182
5.9	Systemet bör möjliggöra en stärkt och effektiv kontroll av stödet.....	186
5.10	Straffrättsliga bestämmelser bör införas.....	188
6	Ett mer förutsägbart regelverk.....	191
6.1	En ny lag om stöd vid korttidsarbete	191
6.2	Arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning ska vara utgångspunkt för stöd	196
6.3	Även privata aktörer som är offentligt finansierade ska omfattas av den nya lagen	211
6.4	En arbetsgivare får beviljas preliminärt stöd i högst nio kalendermånader	215
6.5	En karenstid om tolv kalendermånader ska gälla för stödet	219
6.6	Stödperiodens första dag får tidigast vara den dag då ansökan om godkännande kommit in.....	221
6.7	Definitionen av jämförelsemånaden ändras	223

6.8	Begreppet ordinarie lön.....	230
6.9	Begreppet ordinarie arbetstid	236
6.10	Nivåer för arbetstids- och löneminskning	238
6.11	Förutsättningar för preliminärt stöd för arbetsgivare inom och utom kollektivavtalsförhållanden	241
6.11.1	Förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal.....	241
6.11.2	Förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal	243
7	Ett enklare och tydligare förfarande	247
7.1	Preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång.....	247
7.2	Ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång	250
7.3	Skatteverket ska handlägga ansökningar om godkännande för stöd och ansökningar om stöd skyndsamt.....	252
7.4	Beräkning av preliminärt stöd.....	253
7.5	Löpande avstämningar ersätts med en slutlig avstämning	268
7.6	Skatteverket bestämmer slutligt stöd efter avstämning av det preliminära stödet	273
7.7	En avstämning ska innehålla underlag för att bestämma ett slutligt stöd.....	281
7.8	Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter	284
7.9	Återbetalningsskyldighet vid för sen anmälan om avstämning	285
7.10	Återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar.....	287
7.11	Kreditering av skattekonto	289
7.12	Återbetalning av stöd vid korttidsarbete	290
7.13	Hänvisningar till skatteförfarandelagen	292

7.14	Dröjsmålsränta	295
7.15	Överklagande av beslut.....	296
8	Ett förenklat förfarande för ersättning för kompetensinsatser	301
8.1	Arbetsgivare ska få ersättning för kompetensinsatser under arbetsbefriad tid.....	301
8.2	Samma kostnadsdelning för ersättning vid kompetensinsatser ska gälla i den nya lagen.....	305
8.3	Ersättning för kompetensinsatser ska endast lämnas för genomförda kompetensinsatser	310
8.4	Ersättning för kompetensinsatser ska endast lämnas under stödberättigad tid	311
8.5	Förfarandet för ersättning för kompetensinsatser ska förenklas.....	312
9	En stärkt reglering för ökad kontroll	317
9.1	En anmälningsskyldighet för arbetsgivare.....	317
9.2	Krav hänförliga till arbetsgivare	320
9.2.1	Stöd får endast lämnas till arbetsgivare som är registrerade som arbetsgivare.....	320
9.2.2	Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd	321
9.2.3	Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud eller vissa skulder	325
9.2.4	Skatteverket får besluta att stöd inte får lämnas till arbetsgivare som begått vissa brott	329
9.2.5	Inget uttryckligt hinder att lämna stöd till arbetsgivare som genomfört vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar	333
9.2.6	Krav på yttrande från revisor bedöms inte vara behövligt.....	341

9.3	Krav hänförliga till arbetstagare.....	344
9.3.1	Preliminärt stöd får endast lämnas för anställda för vilka arbetsgivaren betalat lön och arbetsgivaravgifter.....	344
9.3.2	Preliminärt stöd får endast lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj.....	348
9.3.3	Preliminärt stöd får inte lämnas under uppsägningstid.....	351
9.4	Utredning och kontroll.....	352
9.4.1	Arbetsgivare ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten.....	352
9.4.2	Skatteverket får förelägga tredjeman att lämna uppgifter.....	354
9.4.3	Skatteverket får besluta om revision.....	359
9.4.4	Skatteverket får fortsatt besluta om kontrollbesök.....	362
9.4.5	Skatteverket får ansöka om bevissäkring.....	364
9.4.6	Vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning.....	366
9.5	Utökad möjlighet till återkrav av stöd	367
9.5.1	Betalningssäkring ska kunna användas vid återkrav enligt den nya lagen	367
9.5.2	En företrädare ska kunna bli skyldig att betala ett återkrav enligt den nya lagen.....	369
9.6	En tydlig straffrättslig reglering	373
10	Ett system som kan förstärkas vid en synnerligen djup lågkonjunktur.....	385
10.1	Vid en synnerligen djup lågkonjunktur ska förutbestämda förstärkningar av systemet kunna göras	385
10.2	En fjärde nivå för arbetstids- och löneminskning och ett större kostnadsansvar för staten	391
10.3	Tidsperioderna för stöd ska kunna förlängas	398

11	Ändringar i övriga författningar	405
11.1	Behandling av personuppgifter	405
11.2	Sekretess	407
11.3	Skatteverkets verksamhet och anmälningsskyldighet.....	409
11.4	Arbetslöshetsförsäkringen	410
11.5	Sjukpenninggrundande inkomst	411
11.6	Semester.....	413
12	Systemets förenlighet med EU-rätten.....	415
12.1	Stöd enligt den nya lagen bedöms förenligt med EU:s regler om statligt stöd.....	415
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	417
13.1	Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2024	417
13.2	Äldre föreskrifter gäller för ärenden som har inletts före ikraftträdandet.....	418
14	Konsekvensbeskrivning	419
14.1	Inledning.....	419
14.2	Syfte och alternativa lösningar	419
14.3	Offentligfinansiella konsekvenser av förslaget	422
14.3.1	Budgeteffekt av stödet	422
14.3.2	Finansiering av kostnader	438
14.4	Samhällsekonomiska konsekvenser	438
14.5	Konsekvenser för företagen	442
14.6	Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten	449
14.7	Konsekvenser för inkomstfördelningen i samhället	451
14.8	Konsekvenser för brottslighet	453

14.9	Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och domstolar	454
14.9.1	Konsekvenser för Skatteverket	454
14.9.2	Konsekvenser för Konjunkturinstitutet	455
14.9.3	Konsekvenser för domstolar	455
14.9.4	Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten	457
14.10	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	457
14.11	Övriga konsekvenser	457

15 Författningskommentar 459

15.1	Förslaget till lag (2024:000) om stöd vid korttidsarbete....	459
15.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	537
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	537
15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	538
15.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	538
15.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	538

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:79.....	539
Bilaga 2	Utkast till förordningar	551

Sammanfattning

Uppdraget

Stödet vid korttidsarbete har varit en av de mest omfattande åtgärderna för att lindra effekterna för näringsliv och sysselsättning av spridningen av sjukdomen covid-19. Regelverket för korttidsarbete har under pandemin tillämpats för första gången och i en omfattning som inte förutsågs när lagstiftningen togs fram. Regeringen har därför funnit att det finns skäl att tillsätta en kommitté med uppdrag att dels analysera betydelsen av stödet för att lindra de negativa ekonomiska effekterna som uppstått till följd av spridningen av covid-19, dels se över om regelverket bör förändras i vissa avseenden. Den första delen av kommitténs uppdrag har kommittén redovisat genom delbetänkandet *Korttidsarbete under pandemin – En utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30), som överlämnades till regeringen den 31 maj 2022. Detta slutbetänkande innefattar kommitténs uppdrag att se över regelverket.

Uppdraget att se över regelverket för korttidsarbete innebär att kommittén bl.a. ska bedöma om det fortsatt finns behov av två system för korttidsarbete. Kommittén ska vidare bedöma om regelverket är ändamålsenligt utformat för olika kriser som kan drabba både enskilda arbetsgivare och hela samhället. Kommittén ska också se över möjligheterna att förenkla regelverket och göra det mer flexibelt. I uppdraget ingår också att utreda frågan om det finns behov av en förändrad och förstärkt reglering för att förhindra felaktiga utbetalningar och missbruk samt se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser.

En ny lag med ett system för korttidsarbete

Det blir mer förutsägbart med endast ett system för korttidsarbete

Kommittén föreslår att en ny lag om stöd vid korttidsarbete ska införas. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 och innehålla ett samlat system för korttidsarbete. Att endast ha ett system för korttidsarbete underlättar administrationen av stödet. Det blir också överskådligt och förutsägbart när och hur korttidsarbete kan införas. Det nuvarande öppna och permanenta systemet bör vara utgångspunkt för systemet i den nya lagen. Det öppna och permanenta systemet är det system som har störst likheter med de system som finns i många andra länder. Systemet som kan aktiveras av regeringen bör därmed slopas. Det systemet innehåller ingen behovsprövning och riskerar att ge upphov till mer omfattande negativa effekter såsom ökade dödviktseffekter och stora offentligfinansiella kostnader.

Förutsättningarna för stöd blir mer träffsäkra och förenliga med stödets syfte

Kommitténs översyn har visat att förutsättningarna för godkännande för stöd i det öppna och permanenta systemet är svårbedömda. Det beror till stor del på att det är svårt att avgöra om arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, vilket är en förutsättning för stöd enligt den nuvarande lagen. Prövningen kompliceras av att en arbetsgivare kan ha ett omfattande behov av att minska arbetstiden, även innan de ekonomiska konsekvenserna blivit tydliga eller kännbara.

Kommittén bedömer att förutsättningarna för stöd behöver bli mer tydligt kopplade till syftet med stödet. Syftet med stödet är inte att stötta arbetsgivare som har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter. Syftet med stödet är att stötta långsiktigt livskraftiga arbetsgivare med ett tillfälligt och betydande behov av arbetstidsminskning. Kommittén föreslår därför att det centrala vid bedömningen ska vara arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning. Med en sådan utgångspunkt blir det tydligt att stödet möjliggör för arbetsgivare att bibehålla en viktig koppling mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ändringen av förutsättningarna för stöd kommer att under-

lätta prövningen av rätten till stöd och tillgodose att stödet blir mer träffsäkert. Att behovet av arbetstidsminskning blir avgörande möjliggör också att stödet kan nyttjas i ett tidigare skede för att motverka att arbetsgivaren får allvarliga ekonomiska svårigheter.

Kommitténs förslag innebär att följande förutsättningar ska vara uppfyllda för att en arbetsgivare ska beviljas godkännande för stöd.

- Behovet av arbetstidsminskning ska vara *betydande*. Detta krav tydliggör att stöd endast ska lämnas till arbetsgivare som är allvarligt drabbade.
- Behovet av arbetstidsminskning ska vara *tillfälligt*, eftersom stödets syfte är att stötta livskraftiga företag som har för avsikt att återgå till full produktion när krisen är över.
- Behovet av arbetstidsminskning ska ha orsakats av *ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll*. Härigenom tydliggörs att stödet endast syftar till att stötta arbetsgivare när det inträffar händelser som ligger utom arbetsgivarens kontroll, dvs. omvärldshändelser eller andra exogent betingade händelser som har en anknytning till arbetsgivarens verksamhet.
- Behovet av arbetstidsminskning *ska inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas*. Detta krav syftar bl.a. till att säkerställa att stöd endast lämnas till arbetsgivare som gjort de anpassningar av verksamheten som är rimliga för att undgå ett betydande behov av arbetstidsminskning.

Kommittén föreslår vidare att det inte längre ska krävas att arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Detta krav, som finns i nuvarande lag, anser kommittén framför allt försvåra prövningen för Skatteverket och medför en osäkerhet för arbetsgivaren huruvida stöd kommer att beviljas. Erfarenheter från tidigare kriser visar att arbetsgivare vidtar de åtgärder som krävs för att minska kostnaderna för arbetskraften, även utan ett sådant uttryckligt krav.

Fler arbetsgivare kan kvalificeras till stödet, men incitamenten i systemet motverkar ett överutnyttjande

Kommitténs förslag om ändrade förutsättningar för stöd tydliggör att stödet ska lämnas till livskraftiga arbetsgivare som har ett tillfälligt och betydande behov av arbetstidsminskning. Förslaget medför att det kan bli lättare för arbetsgivare att uppfylla förutsättningarna för stöd, eftersom det inte längre kommer att krävas att arbetsgivare ska ha fått allvarliga ekonomiska svårigheter. Detta kan öka möjligheterna för arbetsgivare att nyttja systemet. Det är därför viktigt att det finns incitament i systemet som motverkar ett överutnyttjande och att regleringen ger goda möjligheter till kontroll av de arbetsgivare som beviljats stöd. De bestämmelser som är viktiga för att upprätthålla incitamenten i systemet är följande.

- Kostnaderna för korttidsarbete ska delas mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten. De fasta arbetstids- och löneminskningarnivåerna på 20, 40 och 60 procent ska behållas i systemet. Stödet ska även fortsättningsvis uppgå till en tredjedel av kostnaderna för arbetsbefriad tid, vilket innefattar lön och arbetsgivaravgifter. Kostnadsdelningen innebär att arbetstagare får en viss löneminskning, samtidigt som arbetsgivarens kostnader för arbetad tid ökar. Detta tillgodoser att systemet endast nyttjas då det finns ett betydande behov av arbetstidsminskning och en reell risk för uppsägningar.
- Det ska finnas en överenskommelse om korttidsarbete mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal ska förutsättningarna för korttidsarbete regleras i ett lokalt kollektivavtal. Om arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal ska det finnas skriftliga avtal om korttidsarbete med minst 70 procent av arbetstagarna vid en driftsenhet. Att en överenskommelse måste finnas tillgodoser att systemet nyttjas på ett ändamålsenligt sätt.
- Det ska finnas en karenstid. Karenstiden är betydelsefull för att motverka att arbetsgivare söker stödet i onödan och motverkar de negativa effekter som kan uppstå om stödet stöttar arbetsgivare med mer strukturella svårigheter. Kommittén föreslår dock att karenstiden sänks från 24 kalendermånader till 12 kalendermånader och att den ska räknas från den sista stödmånaden som stöd

lämnats för. En sådan ändring bedöms ändamålsenlig och stärka systemets konkurrenskraft.

Systemet förenklas i flera avseenden

Stödet vid korttidsarbete är ett krisstöd och det är viktigt att stödet är enkelt att administrera för arbetsgivare och handläggande myndighet. Om systemet är komplicerat att tillgodogöra sig för arbetsgivare och innehåller många tidsfrister finns det en risk att handläggningstiderna blir långa, vilket i sin tur kan leda till att utbetalningen av stödet fördröjs. Detta minskar systemets trovärdighet och betydelse. Arbetsgivarens ekonomiska risker kan också öka, eftersom det kan bli oklart om stöd kommer lämnas för redan genomfört korttidsarbete. Kommittén anser att förfarandet för stöd behöver förenklas och föreslår därför flera förändringar av systemet.

- Stödperioden förlängs till nio kalendermånader. Enligt nuvarande lag behöver en förlängningsansökan lämnas in till Skatteverket för att stödperioden ska kunna förlängas från sex till nio kalendermånader. Detta ökar administrationen av systemet och medför att handläggningstiderna blir längre, vilket även skedde under pandemin. Att stödperioden i stället förlängs till nio kalendermånader kommer att underlätta för både Skatteverket och arbetsgivarna. Detta innebär dock att stödet kommer att kunna utgå en längre tid efter ett godkännande för stöd. Kommittén bedömer dock att systemets kostnadsdelning, som innebär att arbetsgivarens kostnad för arbetad tid ökar, motverkar att stödet nyttjas under längre tid än behövt.
- En fast tidpunkt ska införas för jämförelsemånaden. En konsekvens av nuvarande definition, som utgår från tidpunkten för Skatteverkets beslut om godkännande, är att jämförelsemånaden kan variera beroende på Skatteverkets handläggningstid. Detta medför att jämförelsemånaden blir oförutsägbar. Jämförelsemånaden bör i stället som utgångspunkt vara tre kalendermånader före den kalendermånad en ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket. Regeringen ska dock kunna ändra den genom föreskrift om det uppstår ett sådant behov.

- De löpande avstämningarna under stödperioden ska tas bort. Under pandemin innebar de löpande avstämningarna en administrativ börda och vållade stora tillämpningsproblem. Det är också oklart i vilken grad de faktiskt bidrog till att minska missbruk. Kommittén föreslår därför att de löpande avstämningarna ersätts med en slutlig avstämning. Avstämningstidpunkten ska sammanfalla med tidpunkten för anmälan om avstämning. Avstämnings-tidpunkten ska också förlängas från senast en kalendermånad till senast två kalendermånader efter stödperiodens utgång för att sammanfalla med den tidpunkt då en ansökan om stöd för sista stöd-månaden ska komma in. Detta medför större möjligheter för arbetsgivarna att justera avtal för att den tillämpande arbetstids- och löneminskningen ska överensstämja med de avtalade nivåerna. För att motverka inaktivitet under stödperioden blir arbetsgivaren dock skyldig att lämna in en anmälan om avstämning tidigare om arbetsgivaren inte nyttjat stödet under tre på varandra följande kalendermånader.
- Förfarandet för ersättning för kompetensinsatser ska förenklas. I dag är förfarandet komplicerat med flera tidsfrister eftersom en arbetsgivare behöver komma in med både en ansökan och en anmälan om avstämning. Kommittén föreslår att endast en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska lämnas in och att kravet på anmälan om avstämning ska tas bort.
- Skyndsamhetskrav införs för Skatteverkets handläggning av ansökan om stöd. I nuvarande lag finns endast skyndsamhetskrav för godkännande om stöd. Det bedöms viktigt att skyndsamhetskravet också gäller ansökan om stöd, för att understryka att stödet är ett krisstöd och att arbetsgivare inte ska behöva vänta längre än nödvändigt på att stödet betalas ut.

Bestämmelserna om återbetalningsskyldighet blir mer proportionerliga

Under pandemin blev många arbetsgivare återbetalningsskyldiga för stöd som lämnats. Det berodde i många fall på att arbetsgivaren kommit in med en anmälan om avstämning för sent eller att en avstämning visat att den tillämpade genomsnittliga arbetstids- eller löne-

minskningsnivån inte haft stöd i lagen eller avtal om korttidsarbete. Det är viktigt att bestämmelserna om återbetalningsskyldighet är ändamålsenliga och inte drabbar arbetsgivare på ett oproportionerligt sätt. Kommittén föreslår därför förändringar av återbetalningsskyldigheten i vissa avseenden.

- En arbetsgivare ska fortsatt vara återbetalningsskyldig för allt stöd som har betalats för en arbetstagare under en avtalsperiod om tillämplad genomsnittlig arbetstids- och löneminskingsnivå inte överensstämmer med de fasta nivåerna i lagen eller saknar stöd i avtal. Det är viktigt att återbetalningsskyldigheten kvarstår för att inte minska incitamenten att hålla överenskomna avtal. Kommittén bedömer dock att det ska införas en möjlighet för Skatteverket att vid särskilda skäl meddela undantag från återbetalningsskyldigheten. Det kan vara fall då det framstår som oproportionerligt att hela stödet ska återbetalas i förhållande till det fel som har gjorts.
- En arbetsgivare ska fortsatt vara återbetalningsskyldig för allt stöd som har betalats ut om en anmälan om avstämning inte lämnas in efter att Skatteverket förelagt arbetsgivaren att lämna in anmälan om avstämning. Denna återbetalningsskyldighet tillgodoser att arbetsgivarna följer bestämmelserna om avstämning av stödet. Kommittén föreslår dock att Skatteverket helt eller delvis ska kunna befria arbetsgivaren från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl för en befrielse. Detta bedöms ge större utrymme för befrielse än nuvarande krav på att återkrav ska vara uppenbart oskäligt. Återbetalningsskyldigheten kan omfatta stora belopp och om utrymmet för eftergift är för litet finns det en risk att konsekvenserna av en för sen anmälan inte blir proportionerliga.

Systemet stärks för att möjliggöra en effektiv kontroll och motverka missbruk

Under pandemin uppstod utmaningar vad gällde möjligheterna att ha en effektiv kontroll av stödet och motverka missbruk. Det stora antalet ansökningar om stöd ökade behovet av efterkontroller. Det var därtill mycket svårt att utreda ärenden som gällde brott mot stödet. Trots att Tillväxtverket fick flera tips om oegentligheter och

upprättade brottsanmälningar, ledde endast en anmälan av samtliga från 2020 och 2021 till åtal.

Eftersom stödet kan uppgå till stora belopp och också nyttjas i situationer då behovet av stöd är stort är det viktigt att Skatteverket ges goda förutsättningar att utföra efterkontroller av stödet. En stärkt kontroll minskar vidare risken för ett överutnyttjande av stödet. Det är också viktigt för systemets legitimitet att stöd inte lämnas till oseriösa arbetsgivare. Kommittén föreslår därför ett antal bestämmelser i den nya lagen i syfte att möjliggöra en effektiv kontroll och motverka missbruk.

- Det ska inte vara möjligt att få stöd i förhand. Stöd ska endast betalas ut efter en stödmånads utgång och beräknas efter faktisk tid i korttidsarbete. Ersättning för kompetensinstatser ska inte heller betalas ut i förskott. Förskottsbetalningar ökar risken för missbruk väsentligt och bör därför inte längre vara möjliga.
- Skatteverket ges en möjlighet att besluta att stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som är dömd för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Om arbetsgivaren är en juridisk person, får Skatteverket också besluta att stöd inte ska lämnas om en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten har dömts för ett sådant brott. Domar som fått laga kraft för mer än tre år sedan får däremot inte ligga till grund för ett beslut om att stöd ska nekas.
- Det ska inte vara möjligt att lämna godkännande för stöd, preliminärt stöd eller ytterligare stöd till arbetsgivare som har näringsförbud, skatte- och avgiftsskulder eller skulder avseende återkrav av stöd enligt lagen om stöd vid korttidsarbete, vilka har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Om arbetsgivaren är en juridisk person får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten, inte ha näringsförbud.
- Det ska heller inte vara möjligt att lämna godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd till en arbetsgivare som är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får däremot lämnas för korttidsarbete som utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion har fattats.

- En anmälningsskyldighet införs för arbetsgivaren. Detta innebär bl.a. att arbetsgivaren ska vara skyldig att anmäla till Skatteverket om det inträffar sådana omständigheter som medför att arbetsgivaren inte längre uppfyller förutsättningarna för stöd, t.ex. att arbetsgivaren genomgår en företagsrekonstruktion.
- Skatteverkets möjligheter att utöva kontroll och utreda arbetsgivare som beviljats stöd ska stärkas. Skatteverket ska få besluta om revision och, om sådant behov uppstår, använda tredjemansförelägganden för att få in uppgifter som behövs för kontroll av stödet. Bestämmelserna om bevissäkring i skatteförfarandelagen (2011:1244) blir också tillämpliga.
- Skatteverket ges utökade möjligheter att återkräva stöd som lämnats felaktigt till en arbetsgivare genom att bestämmelserna i skatteförfarandelagen om betalningssäkring och företrädaransvar blir tillämpliga.
- Straffbestämmelser införs i den nya lagen. Ett nytt brott som utgår från att arbetsgivaren har lämnat oriktiga uppgifter, eller inte följt anmälningsskyldigheten, införs. Ett brott ska föreligga i sådana fall om det uppstått en fara för att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller med ett för högt belopp, eller inte återkrävs i situationer då arbetsgivaren saknar rätt till stöd. Brottet ska hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Straffet för brott av normalgraden ska vara fängelse i högst två år. Straffet för ringa brott ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för grovt brott ska vara fängelse i högst sex månader och högst sex år.

Kommittén anser att det tillfälliga hindret för stöd vid vinstutdelning och värdeöverföringar som gällde viss tid under pandemin inte ska finnas i den nya lagen. Den bestämmelsen var trubbig och träffade alla vinstutdelningar utan någon bedömning av vare sig storlek eller effekt för verksamhetens ekonomi. Dessutom medförde bestämmelsen tydliga nackdelar för t.ex. fåmansföretag och företag inom internationella koncerner. Bestämmelsen var därtill inkonsekvent eftersom den träffade alla vinstutdelningar, men inte alla värdeöverföringar, t.ex. koncernbidrag. Kommittén anser därför att någon sådan bestämmelse inte bör införas i den nya lagen.

Kommittén anser att revisorsintyg inte heller ska krävas i den nya lagen. Revisorsintygen ökade administrationen och kostnaderna för

arbetsgivarna under pandemin. Nyttan med intygen är därtill begränsad, eftersom förutsättningarna för stöd ändå behöver prövas av Skatteverket.

Systemet behöver kunna förstärkas under en synnerligen djup lågkonjunktur

En viktig del i att systemet blir mer förutsägbart är att det är anpassat för att kunna nyttjas under olika typer av kriser som kan uppstå. Kommittén föreslår därför att regeringen ska ha möjlighet att genomföra förutbestämda förstärkningar av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Att regeringen får en sådan möjlighet ökar flexibilitet i systemet eftersom systemet kan anpassas om den kris som drabbar samhället anses vara tillräckligt allvarlig. Det innebär även att det kan införas relativt snabbt då förstärkningarna inte kräver beslut av riksdagen. Att förstärkningarna är förutbestämda medför att det blir tydligt och förutsägbart för arbetsgivare hur systemet för korttidsarbete fungerar under en allvarlig ekonomisk kris. Regeringen föreslås kunna förlänga stödperioderna till tolv kalendermånader, vilket kan förlängas med ytterligare tolv kalendermånader. Regeringen föreslås vidare kunna meddela undantag från karenstiden, öka statens kostnadsandel till hälften av kostnaderna och införa en möjlighet att sänka arbetstiden med 80 procent. Vilka förstärkningar som är lämpligast att göra beror på den specifika krisens natur och förlopp och det är upp till regeringen att bedöma vilka förstärkningar som bör införas och vid vilket tillfälle.

Systemet kan inte stötta alla under en ekonomisk kris

Stöd vid korttidsarbete har som syfte att stötta livskraftiga företag vid en tillfällig kris genom att möjliggöra för arbetsgivare att behålla arbetstagare i verksamheten. Under pandemin skedde flera förändringar av regelverket som utökade vilka arbetstagare som kunde omfattas av systemet. Stöd kunde lämnas för anställda familjemedlemmar till arbetsgivare och under arbetstagares uppsägningstid. Samtidigt väcktes kritik mot systemet för att regelverket är sämre anpassat för företag med en hög personalomsättning och säsongsberoende verksamhet, bl.a. med anledning av att det finns en jämförelsemånad som

bestämmer vilka arbetstagare som kan omfattas av stöd. Det var också sådan verksamhet, t.ex. restauranger och inom turism, som var drabbad under längre tid under pandemin.

Kommittén föreslår att anställda familjemedlemmar till arbetsgivare även fortsättningsvis ska undantas från stöd. Om dessa arbetstagare omfattas av stöd ökar kontrollsvårigheterna, eftersom incitamenten att följa avtalad arbetstidsminskning blir lägre, om tydligare ekonomiska intressen finns kopplade till verksamheten. Inte heller anser kommittén att stöd ska kunna utgå under uppsägningstid, eftersom detta motverkar syftet med stödet som är att bibehålla anställningar. Det regelverk som kommittén föreslår kommer även fortsättningsvis vara sämre anpassat för företag med en hög personalomsättning och säsongberoende verksamhet. Det beror bl.a. på att kommittén föreslår att jämförelsemånaden ska behållas. Jämförelsemånaden tillgodoser att syftet med stödet upprätthålls, dvs. att stöd endast lämnas för arbetstagare som har varit anställda viss tid. Det möjliggör att Skatteverket kan kontrollera tidigare gjorda registreringar över vilka arbetstagare som varit anställda innan korttidsarbete införs på arbetsplatsen. Systemets positiva effekter är som störst om det tillgodoser att arbetsgivare behåller verksamhetskritisk personal i den utsträckning det behövs för att arbetsgivaren snabbt ska kunna återstarta sin verksamhet efter en kris. Systemet är dock inte tänkt att omfatta alla arbetstagare. Kommitténs utvärdering har visat att stödet i stor utsträckning omfattat anställda med en stark förankring till arbetsmarknaden. Arbetstagare med tidsbegränsade anställningar har i stället i större utsträckning förlorat sina arbeten under pandemin. Det är förväntade konsekvenser av systemet. Stödet riktar sig till företag som hamnat i en ekonomisk krissituation och behöver minska kostnaderna för personal. Företag i kris tenderar att minska antalet anställda med tillfälliga kontrakt för att på så sätt minska sina personalkostnader. Att sysselsättningen sjunker när det råder en omfattande ekonomisk kris i samhället är därför ett förväntat utfall och något som korttidsarbete kan dämpa, men inte helt motverka. Att utöka stödet för att det ska möjliggöra för fler anställda att omfattas av systemet, t.ex. nyanställda arbetstagare, riskerar att motverka stödets syfte. Att fler skulle omfattas av stöd skulle i sin tur kunna hämma att en nödvändig strukturomvandling kan ske under en ekonomisk kris. Systemet ska upprätthålla en balans mellan att stötta anställningar som är väsentliga för en återstart för livskraftiga företag, sam-

tidigt som rörligheten på arbetsmarknaden inte hämmas genom att anställda stannar kvar i lågproduktiva företag. Vid en ekonomisk kris kan staten även införa andra åtgärder och stimulanser för att stötta företag och individer. Så skedde också under pandemin genom bl.a. omställningsstödet och förstärkningarna av a-kassan. Sådana åtgärder bedöms vara mer ändamålsenliga och bättre lämpade för de grupper av arbetsgivare och arbetstagare som inte omfattas av systemet för korttidsarbete.

Summary

Background

Short-time work involves employees temporarily reducing their working hours. Employers affected by a temporary and serious financial difficulty can receive support for a limited period. The cost is divided between the employer, employee, and the Government. In the current law, there are two systems for short-time work and the Swedish Tax Agency (Skatteverket) is the administrative authority managing both systems. The first system can be activated by the Swedish Government in the event of a particularly deep recession of the economy, or if such a recession is imminent. This system has never been activated. The other system is a permanent system, and it was introduced in the beginning of the pandemic. The permanent system was also temporarily strengthened during the pandemic (2020–2021). For example, the Government covered three quarters of the cost of employees reducing their working hours, instead of one third, while employers and employees shared the remaining cost. There were also several other temporary changes to simplify access to the support, but also to enhance the control mechanisms of the support.

Review of the regulations

The support for short-time work was one of the most extensive measures to limit the effects of the spread of COVID-19 on the economy and the labour market. The Government has therefore decided that a committee should evaluate the economic effects of the support during the pandemic and to also review whether the regulations should be adjusted to better meet future crises. The committee's evaluation of the support can be found in the report *Kort-*

tidsarbete under pandemin – En utvärdering av stödets betydelse (SOU 2022:30). This report includes the review of the regulations.

The proposals

The committee proposes a new law for short-time work. The law should only contain one system for short-time work. The permanent system will remain but with certain changes to make the system more predictable, better adapted to handle larger volumes of support in a legally secure manner and to strengthen the control of the support. Below are some of the changes proposed by the committee.

- The conditions for support should be changed. Today the employers must prove temporary but considerable economic difficulties due to unforeseen and unavoidable events. The committee proposes a new criterion, which the committee believes is more consistent with the purpose of the support. The support should be given to employers with a temporary but considerable need to reduce working hours, due to unforeseen and unavoidable events affecting their business.
- The support period should be extended to nine months. The support can then be applied again after twelve months.
- The committee proposes that the employer should no longer be required to report at regular intervals during a support period. The support should instead be finally determined at the end of the support period.
- More possibilities to investigate and control the support are introduced. The Swedish Tax Agency will for instance be able to secure evidence and payment and apply for representative liability for payment of legal persons' unpaid debts regarding the support.
- A special crime against the new law is introduced. The penalty for crimes of the normal degree shall be imprisonment for a maximum of two years. The penalty for minor offenses shall be a fine or imprisonment for a maximum of six months. The penalty for a serious crime shall be imprisonment for a certain period, minimum six months and maximum six years.

- The Government will also be able to change certain parts of the system in the event of a particularly deep recession. The Government will for instance be able to extend the support periods and increase the support levels.

The new law is proposed to enter into force on 1 January 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2024:000) om stöd vid korttidsarbete

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Arbetsgivare har enligt bestämmelserna i denna lag rätt till stöd vid korttidsarbete. Med stöd vid korttidsarbete avses

– stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete, och

– ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

2 § Denna lag gäller för arbetsgivare som är

1. juridiska personer, eller
2. fysiska personer som bedriver näringsverksamhet.

3 § Lagen gäller inte för följande arbetsgivare:

1. Staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, och

2. juridiska personer över vilka staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet.

Lagens innehåll

- 4 § Lagen är indelad i följande kapitel:
- 1 kap. Inledande bestämmelser,
 - 2 kap. Förutsättningar för stöd,
 - 3 kap. Tidsperioder för stöd,
 - 4 kap. Ansökan och beräkning av preliminärt stöd,
 - 5 kap. Avstämning och slutligt stöd,
 - 6 kap. Ersättning för kompetensinsatser,
 - 7 kap. Utredning och kontroll,
 - 8 kap. Kreditering av skattekonto, återbetalningsskyldighet och återkrav,
 - 9 kap. Överklagande av beslut, och
 - 10 kap. Straffbestämmelser.

Innebörden av vissa uttryck i denna lag

5 § I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse:

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 frånvaro inte beaktas.

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. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska inte heller frånvaro beaktas. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska den ordinarie lönen minskas i proportion till den tid som arbetstagaren har varit i korttidsarbete.

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 under vilken stöd får lämnas enligt 3 kap.

5. Stödmånad är den kalendermånad som arbetsgivaren begär stöd för enligt 4 kap. 1 §.

6. Jämförelsemånaden är den kalendermånad som regeringen bestämmer.

7. Avstämningstidpunkt är den senaste tidpunkt då skyldigheten att ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket har uppkommit enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket.

8. Avstämningsperiod är den stödperiod eller den kortare period för vilken skyldigheten att göra en avstämning avser.

9. Kompetensinsats är en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare.

2 kap. Förutsättningar för stöd

Godkännande för stöd

1 § Stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket.

Ett sådant godkännande får bara lämnas om arbetsgivaren har fått ett betydande behov av arbetstidsminskning som

1. är tillfälligt,
2. har orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll, och
3. inte rimligen hade kunnat förutses och inte heller undvikas.

Skatteverket ska handlägga en ansökan om godkännande skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en ansökan om godkännande för stöd ska innehålla.

Registrering som arbetsgivare

2 § Godkännande för stöd och preliminärt stöd får lämnas endast till arbetsgivare som var registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden och som även är registrerad som sådan när ansökan om godkännande för stöd respektive ansökan om stöd prövas.

När stöd inte får lämnas

3 § Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte lämnas till arbetsgivare som, när en ansökan prövas,

1. har näringsförbud,
2. har skatte- och avgiftsskulder eller skulder avseende återkrav av stöd enligt denna lag, som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning,
3. är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551), eller
4. är på obestånd.

Om arbetsgivaren är en juridisk person, får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten inte ha näringsförbud.

Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte heller lämnas till arbetsgivare som, när en ansökan prövas, genomgår företagsrekonstruktion. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får dock lämnas för korttidsarbete som har utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion har fattats för arbetsgivaren.

4 § Skatteverket får besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en dom som har fått laga kraft har dömts för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas.

Om arbetsgivaren är en juridisk person, får Skatteverket också besluta att stöd inte ska lämnas om en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten har dömts för ett sådant brott som avses i första stycket.

Domar som har fått laga kraft för mer än tre år sedan får inte ligga till grund för ett beslut om att godkännande för stöd, preliminärt stöd eller ytterligare stöd inte lämnas.

Krav hänförliga till arbetstagare

5 § Preliminärt stöd får lämnas endast för arbetstagare

1. som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden,

2. för vilka arbetsgivaren för stödmånaden har betalat avgiftspliktig ersättning och arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), och

3. som inte tillhör arbetsgivarens familj.

Preliminärt stöd får inte lämnas under uppsägningstid

6 § Preliminärt stöd får inte lämnas för korttidsarbete som är hänförligt till en arbetstagares uppsägningstid.

Förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal

7 § För att en arbetsgivare, som är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete, ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Kollektivavtal om korttidsarbete ska ha slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

2. De närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som omfattas ska regleras i ett lokalt kollektivavtal.

3. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen.

Förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal

8 § För att en arbetsgivare, som inte är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 7 §, ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

2. Minst 70 procent av de arbetstagare inom en driftsenhet som uppfyller kraven enligt 5 § ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stödmånaden.

3. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten.

4. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Nivåer för arbetstids- och löneminskning

9 § En arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 20 procent av ordinarie arbetstid,
2. 40 procent av ordinarie arbetstid, eller
3. 60 procent av ordinarie arbetstid.

Har ett centralt kollektivavtal om partiell arbetsbefrielse ingåtts, ska arbetsbefrielsen motsvara arbetstidsminskningen enligt första stycket.

10 § En arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent, eller
3. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent.

Nivåer för arbetstids- och löneminskning vid en synnerligen djup lågkonjunktur

11 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod, utöver vad som anges i 9 §, får uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid.

12 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 10 §, meddela föreskrifter om att en arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 9 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent,
3. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent, eller
4. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 80 procent.

13 § Föreskrifter enligt 11 och 12 §§ får omfatta högst tolv stöd-månader och meddelas endast om

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

När föreskrifter enligt 11 och 12 §§ har löpt ut, får nya föreskrifter enligt 11 och 12 §§ tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

3 kap. Tidsperioder för stöd

Stödperiod

1 § Preliminärt stöd får beviljas för högst nio kalendermånader i följd.

Preliminärt stöd får inte beviljas för kalendermånader i en stöd-period enligt första stycket efter den tidpunkt då arbetsgivaren har lämnat in en anmälan om avstämning eller då det har uppstått en skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2.

Andra stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

2 § Stödperiodens första dag får tidigast vara den dag då ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket och senast 45 dagar efter Skatteverkets beslut om godkännande. I annat fall får stöd inte lämnas.

Ny stödperiod

3 § När en sådan stödperiod som avses i 1 § har löpt ut får en ny stödperiod inledas enligt 2 § tidigast tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden.

Stödperioder vid en synnerligen djup lågkonjunktur

4 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 1 och 3 §§, meddela föreskrifter om

- stödperiod för stöd,
- sammanlagd tid för stöd, och
- ny stödperiod.

Föreskrifter enligt första stycket ska avse en tid om tolv stödmånader och får meddelas endast om

1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och

2. föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

5 § Om förutsättningarna enligt 4 § andra stycket 1 och 2 är uppfyllda får regeringen meddela föreskrifter enligt 4 § ytterligare en gång. Sådana föreskrifter

- ska avse en tid om tolv stödmånader, och
- får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter enligt 4 § meddelades, och senast en kalendermånad innan föreskrifter enligt 4 § upphör att gälla.

6 § När föreskrifter enligt 4 eller 5 § har löpt ut, får nya föreskrifter enligt 4 § tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

4 kap. Ansökan och beräkning av preliminärt stöd

Ansökan om stöd

1 § En ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång. I annat fall får stöd inte lämnas.

Skatteverket ska handlägga en ansökan om stöd skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en ansökan om stöd ska innehålla.

Preliminärt stöd

2 § Skatteverket ska efter att en ansökan om stöd har kommit in bevilja ett preliminärt stöd. Preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget för preliminärt stöd enligt 4 §.

Preliminärt stöd vid en synnerligen djup lågkonjunktur

3 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 2 §, meddela föreskrifter om att preliminärt stöd ska betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 66 procent av underlaget för preliminärt stöd enligt 4 §.

Regeringens föreskrifter enligt första stycket får omfatta högst tolv stödmånader och meddelas endast om

1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och

2. föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

När föreskrifter enligt första stycket har löpt ut, får nya föreskrifter enligt första stycket tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

Underlag för preliminärt stöd

4 § Underlaget för preliminärt stöd avseende en stödmånad, för en arbetstagare som deltar i korttidsarbete, ska beräknas på följande sätt. Arbetstagarens ordinarie lön ska multipliceras med den för avtalsperioden avtalade arbetstidsminskningen enligt 2 kap. 9 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 §. Detta resultat ska minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Om det finns särskilda skäl ska resultatet även minskas med beaktande av frånvaro från arbetet delar av sådana dagar. Summan av frånvaro under delar av dagar ska avrundas nedåt till närmaste heltal.

Om arbetstagarens ordinarie lön överstiger gränsbeloppet enligt 5 § ska gränsbeloppet användas i stället för ordinarie lön vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd.

Gränsbelopp för ordinarie lön

5 § Gränsbeloppet för ordinarie lön ska motsvara 75 procent av inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. 27 § socialförsäkringsbalken. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska gränsbeloppet för ordinarie lön minskas i proportion till den tid som arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete.

5 kap. Avstämning och slutligt stöd

Arbetsgivarens skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning

1 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § ska lämna in en anmälan om avstämning till Skatteverket.

En anmälan om avstämning ska lämnas in senast

1. inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut, eller

2. om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, vid utgången av den tremånadersperioden.

Om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta ska en ny anmälan om avstämning göras senast inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, uppkommer dock skyldigheten att göra en anmälan om avstämning vid utgången av den tremånadersperioden.

Om det finns särskilda skäl, ska anstånd med att lämna in anmälan om avstämning medges. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska det återkallas.

2 § Om en anmälan om avstämning inte lämnas in i rätt tid, ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid lämna in en sådan anmälan.

Om en anmälan om avstämning inte lämnas in efter föreläggande enligt första stycket är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Om det finns särskilda skäl, får arbetsgivaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten.

Vad en anmälan om avstämning ska innehålla

3 § En anmälan om avstämning ska, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, innehålla underlag för att beräkna slutligt stöd enligt 5 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en anmälan om avstämning ska innehålla.

4 § Arbetsgivaren ska i anmälan om avstämning ställa samman belopp som arbetsgivaren i förekommande fall är skyldig att betala tillbaka enligt 6 § andra stycket och 7 § och har rätt till enligt 8 § till ett nettobelopp. En arbetsgivare som efter sammanställning har rätt till ytterligare stöd ska ansöka om detta i anmälan om avstämning. I annat fall betalas inte något ytterligare stöd för avstämningsperioden.

Första stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

Slutligt stöd

5 § Preliminärt stöd ska bestämmas slutligt av Skatteverket efter en anmälan om avstämning. Slutligt stöd ska dock endast bestämmas om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen beräknat på de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete,

1. motsvarar en och samma nivå enligt 2 kap. 9–10 §§ eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11–12 §§ och

2. har stöd i avtal enligt 2 kap. 7 eller 8 §.

Arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som har betalats ut för en arbetstagare om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. Om det finns särskilda skäl får dock Skatteverket besluta om undantag från återbetalningsskyldigheten.

Första stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

Beräkning av slutligt stöd om avtal har justerats under avtalsperioden

6 § Om avtal för korttidsarbete har justerats under avtalsperioden ska ett slutligt stöd beräknas på motsvarande sätt som preliminärt stöd utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

Återbetalningsskyldighet om det preliminära stödet har beräknats på en större arbetstidsminskning än vad som följer av avtal

7 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd är skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om det preliminära stödet för en stödmånad har beräknats på en större arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

Rätt till ytterligare stöd om det preliminära stödet har beräknats på en mindre arbetstidsminskning än vad som följer av avtal

8 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd har rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om preliminärt stöd för en stödmånad har beräknats på en mindre arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

Tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning

9 § Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en avtalsperiod är den minskning av arbetstiden som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden.

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid.

10 § När den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen enligt 9 § fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats.

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 9 § eller en föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är minst lika stor som det procenttal som anges där för respektive nivå.

Tillämpad genomsnittlig löneminskning

11 § Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under en avtalsperiod är den minskning av lönen som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden.

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen anges i procent av summan av ordinarie lön under avtalsperioden avrundat till närmaste heltal.

12 § När den tillämpade genomsnittliga löneminskningen enligt 11 § fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats.

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 10 § eller en föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är lika stor som det procenttal som anges där för respektive nivå.

6 kap. Ersättning för kompetensinsatser

Förutsättningar för ersättning för kompetensinsatser

1 § Ersättning för kompetensinsatser ska lämnas till arbetsgivare för kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har uppstått för arbetstagare som har deltagit i kompetensinsatser. Ersättning får dock endast lämnas för kompetensinsatser utförda under tid som berättigar till preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § och om förutsättningarna för kompetensinsatser har reglerats enligt 2 §.

2 § De närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras

1. i ett lokalt kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i 2 kap. 7 § första stycket 1, eller
2. i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i första punkten. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

Om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal som anges i första punkten i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen.

Ansökan om ersättning för kompetensinsatser

3 § En ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket senast vid avstämningstidpunkten för preliminärt stöd enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. I annat fall får ersättning för kompetensinsatser inte lämnas.

Preliminär ersättning för kompetensinsatser

4 § Om en ansökan om ersättning för kompetensinsatser kommer in före avstämningstidpunkten enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket ska en preliminär ersättning för kompetensinsatser betalas till arbetsgivaren med ett belopp enligt 6 §.

Ersättning för kompetensinsatser

5 § Skatteverket beviljar ersättning för kompetensinsatser efter avstämningstidpunkten för preliminärt stöd enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. Ersättning ska betalas med ett belopp enligt 6 §, om inte ersättning redan har betalats enligt 4 §.

Arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka all preliminär ersättning för kompetensinsatser som har betalats för en arbetstagare enligt 4 § om förutsättningarna enligt 1 § inte är uppfyllda.

Beräkning av ersättning för kompetensinsatser

6 § Ersättning för kompetensinsatser ska betalas med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har genomförts under den tid som frigörs i samband med korttidsarbete. Ersättning ges inte för kostnader som överstiger det belopp som följer av föreskrifter som avses i 7 §.

Bemyndiganden

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. underlaget för preliminär ersättning för kompetensinsatser,
2. ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare,
3. vilka typer av kostnader som får ingå vid beräkning av ersättning för kompetensinsatser som genomförs av arbetsgivare internt eller av företag i samma koncern, och
4. ansökan om ersättning för kompetensinsatser.

7 kap. Utredning och kontroll

Arbetsgivarens anmälningsskyldighet

1 § En arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om de uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd.

En arbetsgivare som har fått godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga. Arbetsgivaren är också skyldig att omgående anmäla om arbetsgivaren har fått näringsförbud, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd. Skatteverkets beslut om godkännande för stöd ska innehålla en upplysning om denna skyldighet.

Kontroll av arbetsgivare

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

3 § Skatteverket får förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter enligt 2 §. Om en arbetsgivares ansökan avseende stöd vid korttidsarbete ännu inte har prövats, får ansökan avvisas om arbetsgivaren inte följer ett sådant föreläggande. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.

Kontroll av någon annans uppgiftsskyldighet

4 § Skatteverket får förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna uppgift om en rättshandling med den som har fått stöd vid korttidsarbete. Fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078) får dock föreläggas endast om det finns särskilda skäl.

Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd vid korttidsarbete har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Vitesföreläggande

5 § Ett föreläggande enligt 3 eller 4 § får förenas med vite.

Föreläggandet får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

Revision

6 § Skatteverket får besluta om revision för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete. I fråga om revision gäller bestämmelserna i 41 kap. 4–14 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Kontrollbesök

7 § Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete är berättigad till stöd vid korttidsarbete. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Kontrollbesök får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Skatteverket får vid kontrollbesöket kontrollera sådant räkenskapsmaterial och andra handlingar som kan ligga till grund för bedömningen av en arbetsgivares rätt till stöd vid korttidsarbete. Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. De

uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Den som ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före kontrollbesöket. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan.

Bevissäkring

8 § För att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete får Skatteverket genomföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhändertaga handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. I fråga om bevissäkring gäller bestämmelserna i 45 kap. och 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Undantag från kontroll

9 § Bestämmelserna i 47 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om att vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning gäller även vid föreläggande, revision, bevissäkring och kontrollbesök hos en arbetsgivare som har ansökt om eller har fått stöd vid korttidsarbete.

8 kap. Kreditering av skattekonto, återbetalningsskyldighet och återkrav

Kreditering av skattekonto

1 § Stöd vid korttidsarbete ska tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överskott på kontot efter kreditering, ska utbetalning ske om det inte finns hinder mot detta enligt 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen.

Återbetalningsskyldighet och återkrav

2 § En arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd vid korttidsarbete lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket.

Om stöd vid korttidsarbete i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet.

3 § Om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd vid korttidsarbete, ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

Återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalning ska göras senast en annan dag.

Det belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka ska återbetalas genom att sättas in på ett särskilt konto för återbetalning. Återbetalningen ska anses ha gjorts den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

4 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på det obetalda beloppet från och med dagen efter att stöd vid korttidsarbete tillgodoförts till och med den dag betalning sker. Dröjsmålsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 65 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket, helt eller delvis, avstå från kravet på ränta.

Betalningssäkring

5 § Skatteverket får ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av stöd vid korttidsarbete. I fråga om betalningssäkring avseende ett sådant återkrav gäller bestämmelserna i 46 kap. 5–7 och 9–22 §§ och 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Företrädaransvar

6 § Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för.

Vid tillämpningen av första stycket gäller bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Tillämpliga bestämmelser i skatteförfarandelagen

7 § I fråga om stöd vid korttidsarbete gäller vad som sägs i skatteförfarandelagen (2011:1244) om

1. avräkning i 62 kap. 11–14 §§,
2. inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon i 62 kap. 19 §,
3. anstånd med betalning av skatter och avgifter i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§,
4. återbetalning av skatter och avgifter i 64 kap. 9 och 10 §§,
5. ränta i 65 kap. 2–4, 7, 8 och 16 §§,
6. besluts verkställbarhet i 68 kap. 1 §,
7. indrivning i 70 kap., och
8. övriga bestämmelser om verkställighet i 71 kap.

En fordran enligt denna lag ska vid tillämpningen av lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. anses vara en sådan fordran som har påförts enligt skatteförfarandelagen.

9 kap. Överklagande av beslut

1 § Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skatteverkets beslut som avser föreläggande utan vite, revision, kontrollbesök och beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (2011:1244) får inte överklagas. Det gäller också en granskningsledares beslut om bevissäkring eller om att ta egendom i förvar.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 kap. Straffbestämmelser

1 § För brott mot denna lag döms den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt denna lag eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 7 kap. 1 § och på så sätt orsakar fara för

1. att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp, eller

2. att stöd vid korttidsarbete, som arbetsgivaren helt eller delvis saknar rätt till, inte återkrävs.

Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

2 § Om brott som avses i 1 § är grovt, döms för grovt brott mot lagen till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,

2. om den som begått brottet använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, eller

3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

3 § Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 1 § döms för vårdslöst brott mot lagen till böter eller fängelse i högst ett år.

Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms det inte till ansvar.

4 § Den som, innan stöd vid korttidsarbete tillgodoförts, frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut, döms inte till ansvar enligt 1–3 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Genom lagen upphävs lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

3. Ärenden som har inletts före ikraftträdandet handläggs enligt den gamla lagen.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 18 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

18 a §¹

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för försäkrad som deltar i korttidsarbete enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

¹ Senaste lydelse 2013:949.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Häri genom föreskrivs att 10, 13 och 16 d §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Ersättning enligt denna lag lämnas inte till en sökande som

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. deltar i utbildning, 2. är permitterad utan lön, 3. är tjänstledig utan lön, 4. deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, eller 5. deltar i korttidsarbete som | <ol style="list-style-type: none"> 5. deltar i korttidsarbete som |
|--|--|
- berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas inte till personer som enligt 37 § första stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor har uteslutits från medlemskap under en tid av ett år från uteslutningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om undantag från första stycket samt om de villkor för rätt till ersättning som i sådana fall ska gälla.

13 §²

Som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande

1. haft semester,
2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud eller barns födelse, eller
3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Tid med avgångsvederlag beräknas med utgångspunkt i avgångsvederlagets storlek i förhållande till den sökandes genomsnittliga

¹ Senaste lydelse 2017:587.

² Senaste lydelse 2013:958.

inkomst per månad i anställningen under en viss period. Tid med ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön beräknas till det antal månader som ersättningen avser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om beräkningen.

Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.

Tid med arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete ska dock inte jämföras med förvärvsarbete enligt första stycket 2.

16 d §³

När ramtid ska bestämmas räknas inte heller månader då den sökande har deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, om det inte är förmånligare för sökanden att sådan tid räknas med.

När ramtid ska bestämmas räknas inte heller månader då den sökande har deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, om det inte är förmånligare för sökanden att sådan tid räknas med.

Om sökanden har deltagit i korttidsarbete under en sammanhängande period och arbetsgivaren har fått preliminärt stöd för någon del av denna period men ansökan om sådant stöd ännu inte har lämnats in eller prövats för aktuell månad, ska ramtid enligt första stycket bestämmas på samma sätt som när preliminärt stöd har lämnats för månaden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för sökande som deltar eller har deltagit i korttidsarbete enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

³ Senaste lydelse 2013:958.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
4. 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
5. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt
 - lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,
 - lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, *eller*
 - *lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller*
 - *lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,*
6. 11 kap. 5 § brottsbalken,
7. lagen (2014:836) om näringsförbud,
8. folkbokföringslagen (1991:481),
9. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, *och*
9. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
10. lagen (2020:548) om omställningsstöd.
10. lagen (2020:548) om omställningsstöd, *och*
11. *lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete.*

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2017:453.

² Senaste lydelse 2020:1067.

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i första stycket, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för brott enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 och 4 §§ och 2 kap. 3 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Bestämmelserna i 4–6 och 8 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer och avlidna.

4 §³

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

² Senaste lydelse 2020:550.

³ Senaste lydelse 2020:551.

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning
 - a) enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
 - b) av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
 - c) enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
 - d) enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-förland-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen,
 - e) enligt 33 b kap. skatteförfarandelagen, och
 - f) enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete och lagen (2020:548) om omställningsstöd, f) enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete och lagen (2020:548) om omställningsstöd,
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,
8. hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad, och
10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

2 kap.

3 §⁴

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firma-tecknare och andra företrädare,

⁴ Senaste lydelse 2020:550.

3. registrering för skatter och avgifter,
4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
5. bestämmande av skatter och avgifter,
6. underlag för fastighetstaxering,
7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,
10. yrkanden och grunder i ett ärende,
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,
12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd, och
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2022:000) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd, och
14. uppgifter om sjuklönekostnad.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för uppgifter som behövs för handläggning enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:1242 *Föreslagen lydelse*

28 kap.

12 §

Sekretess gäller i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.	Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärende enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.
--	--

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för beslut om stöd i ärende enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.7 Förslag till förordning (2024:000) om stöd vid korttidsarbete

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller vid tillämpning av lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete

Ansökan om godkännande för stöd

2 § En ansökan om godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete ska innehålla uppgifter om

1. arbetsgivaren, och
2. huruvida förutsättningarna för stöd enligt 2 kap. 1–3 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda.

Är arbetsgivaren en juridisk person ska person- eller samordningsnummer också redovisas för den eller de fysiska personer som har betydande inflytande i verksamheten.

Tillsammans med ansökan ska det lämnas ekonomiskt eller annat underlag som styrker uppgifterna enligt första stycket 2.

Jämförelsemånaden

3 § Jämförelsemånaden är den kalendermånad som infaller tre kalendermånader före den kalendermånad som ansökan om godkännande kommit in till Skatteverket.

Ansökan om stöd

4 § En ansökan om stöd enligt 4 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete ska innehålla uppgifter om

1. arbetsgivaren,
2. huruvida arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 2 kap. 7 § lagen om stöd vid korttidsarbete,

3. huruvida förutsättningarna för preliminärt stöd är uppfyllda, och
4. det belopp som begärs.

Uppgifterna enligt första stycket 3 och 4 ska redovisas för varje arbetstagare som stöd söks för. Person- eller samordningsnummer ska anges för varje arbetstagare.

Uppgifterna i en ansökan om stöd ska lämnas på heder och samvete. Tillsammans med ansökan ska det lämnas

1. sådana kollektivavtal som avses i 2 kap. 7 § lagen om stöd vid korttidsarbete, eller

2. sådant skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren som avses i 2 kap. 8 § första stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete samt handlingar som visar att övriga förutsättningar i 2 kap. 8 § lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda.

Anmälan om avstämning

5 § En anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete ska innehålla uppgifter om

1. arbetsgivaren,
2. omfattningen av arbetstagarens frånvaro under avstämningsperioden,
3. det eventuella belopp som begärs, och
4. det eventuella belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala.

Uppgifterna enligt första stycket 2–4 ska redovisas för varje arbetstagare som preliminärt stöd lämnats för. Person- eller samordningsnummer ska anges för varje arbetstagare.

Uppgifterna i en anmälan om avstämning ska lämnas på heder och samvete.

Ersättning för kompetensinsatser

Högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare

6 § Det högsta belopp som en arbetsgivare kan få för enskilda kompetensinsatser per arbetstagare är

1. 10 000 kronor för kompetensinsatser, om stödperioden enligt 3 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete är högst sex kalendermånader, och

2. totalt 20 000 kronor om stödperioden enligt 3 kap. 1 § lagen om stöd vid korttidsarbete är längre tid än sex kalendermånader.

Ansökan om ersättning för kompetensinsatser

7 § En ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska innehålla uppgifter om

1. arbetsgivaren,
2. att kompetensinsatser vid korttidsarbete regleras i avtal enligt 6 kap. 2 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete,
3. att förutsättningarna för ersättning för kompetensinsatser är uppfyllda,
4. huruvida kompetensinsatserna utförs internt eller externt, och
5. den totala kostnaden för kompetensinsatserna, inklusive kostnader i enlighet med en eventuell tidigare ansökan för stödperioden.

Uppgifterna enligt andra stycket 3–5 ska redovisas för varje arbetstagare som ersättning för kompetensinsatser söks för. Person- eller samordningsnummer ska anges för varje arbetstagare. Uppgifterna i en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska lämnas på heder och samvete.

Utbetalning av stöd vid korttidsarbete

8 § Om det finns ett överskott på skattekontot efter att stöd vid korttidsarbete har krediterats enligt 8 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, ska det överskjutande beloppet automatiskt betalas ut till det konto som har registrerats hos ett bank- eller kreditmarknadsföretag enligt 14 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Skatteverket får besluta om utbetalning på annat sätt om särskilda förhållanden motiverar det.

Underrättelser till Skatteverket

9 § Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Tillväxtverket ska underrätta Skatteverket om det i fråga om arbetsgivare kan antas att godkännande enligt 2 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid kort-

tidsarbete har beslutats felaktigt eller att stöd vid korttidsarbete har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp.

Bemyndigande

10 § Skatteverket får meddela föreskrifter om vilka typer av kostnader som får ingå vid beräkning av kostnader för kompetensinsatser som genomförs av arbetsgivare internt eller av företag i samma koncern. Sådana kostnader får vid lärande på arbetsplatsen inte omfatta lönekostnader för en arbetstagare som handleder en arbetstagare.

11 § Skatteverket får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete och föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Genom förordningen upphävs
 - a) förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete, och
 - b) förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete.
 3. Ärenden som har inletts före ikraftträdandet handläggs enligt de äldre förordningarna.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 c § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 c §²

Beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet avser ärenden enligt *lagen (2004:629) om trängselskatt beträffande en fysisk eller juridisk person som inte omfattas av bestämmelserna i 67 kap. 7, 8 eller 9 § skatteförfarandelagen (2011:1244)*.

Beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet avser ärenden enligt

1. lagen (2004:629) om trängselskatt beträffande en fysisk eller juridisk person som inte omfattas av bestämmelserna i 67 kap. 7, 8 eller 9 § skatteförfarandelagen (2011:1244), eller

2. lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 1995:126.

² Senaste lydelse 2014:1525.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Ersättning till en sökande som deltar i korttidsarbete får lämnas för tid som inte avser arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Ersättning till en sökande som deltar i korttidsarbete får lämnas för tid som inte avser arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande sökande som deltar i korttidsarbete enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

¹ Senaste lydelse 2013:1178.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att 8 g § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Beträffande personer som avses i 2 kap. 2 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får det i beskattningsdatabasen behandlas uppgifter

1. som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som görs med stöd av

- kupongskattelagen (1970:624),
- fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
- lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift,
- skatteförfarandelagen (2011:1244),
- mervärdesskattelagen (1994:200),
- lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m.

av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

- lagen (1999:445) om exportbutiker,
- inkomstskattelagen (1999:1229),
- lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärs-

uppgifter,

– lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, – lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete,

– lagen (2020:548) om omställningsstöd, eller

– annan författning med bestämmelser om skatter och socialavgifter,

2. om planerad, beslutad, pågående eller avslutad revision och annan kontroll av skatter, avgifter och stöd,

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 2003:1023.

² Senaste lydelse 2021:1235.

3. om att fordran mot en person registrerats hos Kronofogdemyndigheten och om indrivningsresultat,
4. om beslut om näringsförbud,
5. om antal anställda och anställdas personnummer,
6. om plusgiro- och bankgironummer, om fullmakt lämnats för bank- eller plusgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto samt uppgifter om fullmakten och kontot,
7. för förberedelsearbete vid fastighetstaxering,
8. om lagfarna köp av hela eller delar av fastigheter samt om fastighetsregleringar vid vilka mer än två hektar åkermark, betesmark och skogsmark överförs från en fastighet till en annan och där frivillig överenskommelse om likviden föreligger,
9. om tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622),
10. som behövs för
 - handläggning av ärenden enligt lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
 - handläggning av ärenden enligt 36 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
 - handläggning av ärenden enligt lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning,
 - handläggning av ärenden enligt lagen (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet,
 - handläggning av ärenden enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton,
 - handläggning av ärenden enligt lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton,
 - handläggning av ärenden enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet, och
 - annat informationsutbyte och annan handräckning enligt internationella åtaganden,
11. från aktiebolagsregistret,
12. från vägtrafikregistret,
13. från Folkhälsomyndigheten om tillstånd enligt alkohollagen och om omsättning enligt restaurangrapport,
14. från Arbetsförmedlingen om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen,

15. från Tullverket om debiterad mervärdesskatt vid import, exportvärden, antal import- och exporttillfällen samt de tidsperioder som uppgifterna avser samt uppgifter från verket som behövs för tillämpningen av 3 kap. 30 § andra stycket mervärdesskattelagen och för fastställande, uppbörd eller kontroll av mervärdesskatt vid import,

16. från Försäkringskassan om försäkring mot kostnader för sjuklön när det gäller arbetsgivaren och den försäkrade, om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete och om utsänd person,

17. om avgiftsskyldighet till sådant trossamfund som har eller har beviljats uppbördshjälp enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund samt om församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan,

18. om att prissättningsbesked har lämnats enligt lagen (2009:1289) om prissättningsbesked vid internationella transaktioner,

19. om flyttningar av varor eller bränsle som avses i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt respektive lagen (1994:1776) om skatt på energi,

20. om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, och

21. som har lämnats enligt 24 § lagen (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för ärenden enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Sjöfartsstöd lämnas för sjömän med ett belopp som motsvarar 99 procent av det skatteavdrag enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som arbetsgivaren gjort på sjöinkomster samt 99 procent av kostnaderna för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980) och allmän löneavgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift på dessa inkomster.

Sjöfartsstöd för sjömän som deltar i korttidsarbete enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete beräknas på ett underlag som består av sjömännens sjöinkomster minskat med ett belopp som motsvarar stödet till arbetsgivaren enligt den lagen. Sjöfartsstödet lämnas med ett belopp som motsvarar 99 procent av skatteavdraget på detta underlag samt 99 procent av kostnaderna för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen och allmän löneavgift enligt 1 § lagen om allmän löneavgift på detta underlag.

Sjöfartsstöd för sjömän som deltar i korttidsarbete enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete beräknas på ett underlag som består av sjömännens sjöinkomster minskat med ett belopp som motsvarar stödet till arbetsgivaren enligt den lagen. Sjöfartsstödet lämnas med ett belopp som motsvarar 99 procent av skatteavdraget på detta underlag samt 99 procent av kostnaderna för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen och allmän löneavgift enligt 1 § lagen om allmän löneavgift på detta underlag.

Sjöfartsstöd lämnas för sjömän med ett belopp som motsvarar 99 procent av det skatteavdrag enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som arbetsgivaren gjort på sjöinkomster samt 99 procent av kostnaderna för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980) och allmän löneavgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift på dessa inkomster.

¹ Senaste lydelse 2020:729.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för sjömän som deltar i korttidsarbete enligt den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.12 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

8 §¹

Skatteverket ska, utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen (1971:69), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),

2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,

3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,

4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken,

5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med *lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete*, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,

5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med *lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete* eller *lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik*,

6. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,

7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

¹ Senaste lydelse 2021:95.

8. brott enligt lagen (2020:548)
om omställningsstöd.

8. brott enligt lagen (2020:548)
om omställningsstöd, *eller*
9. brott enligt lagen (2024:000)
om stöd vid korttidsarbete.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

I andra fall än som avses i första stycket 3 får anmälan i stället göras till en sådan särskild enhet inom verket som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med den upphävda lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Vid myndigheten handläggs följande mål:

1. mål om brott mot 11 kap. brottsbalken, lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolags-lagen (2005:551),

2. mål om brott mot 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken, om gärningen rör EU:s finansiella intressen, och 9 kap. 3 b § brottsbalken,

3. mål om brott mot lagen (2013:385) om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter,

4. mål om brott mot lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

5. mål om brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd, och

6. mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

5. mål om brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd,

6. mål om brott enligt lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, och

7. mål om brott vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Mål om brott som bör handläggas vid myndigheten med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning, internationell anknytning, är av principiell natur eller av stor omfattning får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten.

¹ Senaste lydelse 2020:1269.

Mål som avses i första stycket och som 2 eller 4 § förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare är tillämplig på och mål som rör brott av anställda vid Ekobrottsmyndigheten handläggs vid Åklagarmyndigheten.

Om ett mål rör både brottslighet som avses i första eller andra stycket och annan brottslighet (blandad brottslighet), handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Kommitténs uppdrag

Det finns i dag två parallella system för stöd vid korttidsarbete. Ett system som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur och ett system som är öppet och permanent. Hittills har endast systemet som är öppet och permanent använts. Det systemet infördes i samband med pandemin och kom att tillämpas i en omfattning som inte förutsågs när regelverket ursprungligen togs fram. Tillämpningen har aktualiserat frågor som i flera fall har medfört brådskande ändringar av lagen och förordningar, såväl permanenta som tillfälliga ändringar. 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.

Stödet vid korttidsarbete har varit en av de största stödåtgärderna för att lindra effekterna för näringsliv, sysselsättning och samhälls ekonomin av spridningen av sjukdomen covid-19. Kommittén har fått i uppdrag att dels analysera betydelsen av stödet för att lindra de negativa ekonomiska effekterna som uppstått till följd 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. Den första delen av kommitténs uppdrag har redovisats genom delbetänkandet *Korttidsarbete under pandemin – En utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30), som överlämnades den

31 maj 2022 till regeringen. Detta slutbetänkande innefattar kommitténs uppdrag att se över regelverket.

Kommitténs uppdrag innebär att kommittén ska analysera och ta ställning till om det fortsatt ska finnas två parallella system för stöd vid korttidsarbete. Kommittén ska vidare analysera de tillfälliga ändringar som gjordes i systemet under pandemin och vid behov lämna förslag på permanenta ändringar. I översynen ingår också att överväga lagändringar som säkerställer en snabb handläggning. Kommittén ska dessutom se över förutsättningarna för att som arbetsgivare godkännas för stöd och se om det går att förenkla regelverket och göra det mer flexibelt. Kommittén ska vidare analysera om bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser är ändamålsenligt utformade. I översynen ingår också att se över bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och återkrav av stöd samt att se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser, och om det bedöms lämpligt, lämna förslag på sådana bestämmelser.

2.2 Kommitténs arbete

Som stöd för kommitténs arbete med regelöversynen har en expertgrupp utsetts med sammanlagt 17 representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, relevanta myndigheter och berörda departement. Kommittén har inom ramen för arbetet med slutbetänkandet haft sju expertsammanträden där expertgruppen har samlats och diskuterat relevanta frågor. Experterna har därtill haft möjlighet att vid flera tillfällen lämna skriftliga synpunkter på utkast av betänkandet. Kommittén har också, utöver expertsammanträdena, haft en nära kontakt med Tillväxtverket och Skatteverket för att under arbetets gång få synpunkter på de förslag som kommittén utarbetat. Kommittén har även haft en hearing för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som har visat intresse för kommitténs arbete, men som inte har varit representerade med experter i kommittén.

Synpunkter har även, i enlighet med direktivet, inhämtats från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Därtill har kommittén diskuterat olika frågor med representanter för andra myndigheter. Diskussioner med såväl deltagare i expertgruppen som andra representanter har varit till stor hjälp i kommitténs arbete.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med kommitténs författningsförslag i *kapitel 1*. I *kapitel 3* ges en beskrivning av regelverket för stöd vid korttidsarbete. Beskrivningen syftar till att ge tillräcklig information om hur dagens system är utformade för att underlätta förståelsen av kommitténs resonemang och föreslagna förändringar av regelverket. I samma syfte ges i *kapitel 4* en redovisning av systemet för korttidsarbete under pandemin. Kapitlet ger en beskrivning av de tillfälliga förändringarna av regelverket för korttidsarbete som skedde under pandemin (dvs. den 16 mars 2020–31 september 2021). Vidare beskrivs andra erfarenheter från pandemin vad gäller bl.a. rättsprocesser och möjligheterna till kontroll och att stävja missbruk. I *kapitel 5* återfinns de allmänna överväganden som kommittén har gjort kring behovet av regelförändringar. Kommitténs förslag till bestämmelser finns i *kapitel 6–10*. Förslagen presenteras inte utifrån den ordning bestämmelserna har i den föreslagna lagen, utan kommittén har i stället valt att samla förslagen utifrån bestämmelsernas kontext. *Kapitel 6* innehåller de mer centrala bestämmelserna i lagen, dvs. förutsättningarna för godkännande för stöd, lagens tillämpningsområde, stödperioder, karenstid, centrala definitioner och nivåer för arbetstids- och löneminskning. I *kapitel 7* finns förslag till bestämmelser som gäller för bl.a. förfarandet för stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete, beräkning av stödet, kreditering av skattekonto och återbetalningsskyldighet samt forum. De bestämmelser som gäller för ersättning för kompetensinsatser har samlats i *kapitel 8*. I *kapitel 9* finns det krav som gäller för arbetsgivare och arbetstagare för att stöd ska kunna lämnas. I kapitlet finns även bestämmelser om utredning och kontroll, återkrav och straffbestämmelser. I *kapitel 10* återfinns de förslag som gäller hur systemet kan förstärkas vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Vidare beskrivs de föreslagna förändringarnas påverkan på andra författningar i *kapitel 11*. En redogörelse för systemets förenlighet med EU återfinns i *kapitel 12*. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser återfinns i *kapitel 13*. De konsekvenser som de föreslagna förändringarna bedöms få, med avseende på bl.a. de offentliga finanserna och för samhällsekonomin, beskrivs i *kapitel 14*. Betänkandets sista kapitlet, *kapitel 15*, innehåller författningskommentarer.

3 Regelverket för stöd vid korttidsarbete

3.1 Allmänt om korttidsarbete

Korttidsarbete innebär enkelt uttryckt att arbetstagare under en begränsad tid går ner i arbetstid samtidigt som arbetsgivaren får ekonomiskt stöd av staten för kostnaderna för korttidsarbete. Utgångspunkten är att arbetstagaren får en viss löneminskning för den genom korttidsarbete frigjorda tiden och att arbetsgivaren betalar lön för resterande del. Staten ersätter därefter arbetsgivaren för en tredjedel av lönekostnaderna för arbetsbefriad tid. För att korttidsarbete ska kunna införas på en arbetsplats måste arbetsgivaren och arbetstagaren vara överens om detta. Om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal ska korttidsarbete godkännas av en central arbetstagarorganisation och de närmare förutsättningarna ska regleras i ett lokalt kollektivavtal.

Stöd vid korttidsarbete kan, enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, utgå genom två skilda system för stöd. Skatteverket är handläggande myndighet för bägge systemen. Det första systemet trädde i kraft den 1 januari 2014 och infördes i syfte att kunna upprätthålla sysselsättningen och dämpa arbetslösheten vid synnerligen djupa lågkonjunkturer. Bakgrunden till införandet av stödet var erfarenheterna från lågkonjunkturen under finanskrisen (2008–2009). Systemet innebär i korthet att regeringen aktiverar stödet om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller det är sannolikt att en sådan är nära förestående. Stödet utgår därefter till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete och uppfyller förutsättningarna för stöd. Någon individuell prövning av arbetsgivarens ekonomiska förhållanden sker inte. Hittills har regeringen aldrig aktiverat systemet. Sverige har sedan stödet trädde i kraft 2014 haft en kontinuerligt god ekonomisk tillväxt, fram till den ekonomiska nedgång som skedde

till följd av spridningen av covid-19 (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.2).

Under pandemin tillämpades det andra systemet för korttidsarbete, det s.k. öppna och permanenta systemet, som trädde i kraft den 7 april 2020, som ett komplement till det tidigare systemet. Det systemet syftar till att ge ett flexibelt stöd vid korttidsarbete som är mer jämförbart med de system som gäller i andra viktiga konkurrentländer. Systemet är en följd av ett uppdrag som regeringen den 15 februari 2018 beslutade att ge till en särskild utredare. Uppdraget bestod i att bl.a. analysera hur det svenska systemet för stöd vid korttidsarbete kunde göras mer konkurrenskraftigt (dir. 2018:5). De förslag som finns i delbetänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66) var utgångspunkt för systemets utformning. En arbetsgivare kan ansöka om ett godkännande för stöd. Stödet lämnas under en begränsad tid till arbetsgivare som, på grund av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, behöver införa korttidsarbete.

3.2 Systemet som aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur

Det finns två förutsättningar som ska vara uppfyllda för att regeringen ska få meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas. Det ska för det första råda en synnerligen djup lågkonjunktur eller vara sannolikt att en sådan är nära förestående (5 § andra stycket 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Vidare får stödet inte i beaktansvärd omfattning bedömas hindra en samhällsekonomisk önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (5 § andra stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Det sistnämnda kravet är tänkt att bl.a. motverka att stödet leder till att en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling fördröjs genom att t.ex. arbetskraft stannar kvar i lågproduktiva företag och att högproduktiva företag därigenom får svårt att växa (s.k. undanträngningseffekter). Hur stora undanträngningseffekterna kan bli beror bl.a. på om lågkonjunkturen främst är orsakad av minskad efterfrågan eller strukturella problem. Om lågkonjunkturen orsakats av låg efterfrågan bedöms riskerna för undanträngnings-

effekter vara förhållandevis begränsade (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.2).

Regeringen ska göra en sammanvägd bedömning av om förutsättningarna för att meddela föreskrifter om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda. Prognoser om konjunkturläget kan ligga till grund för prövningen. Som en allmän utgångspunkt ska prognosen ta sikte på en tidsperiod om ett till två år. Prognosperiodens längd motiveras av att det normalt tar en tid från det att en störning drabbar ekonomin till dess att den fått full effekt på produktion och sysselsättning (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.2). Konjunkturinstitutet ska bistå Regeringskansliet vid bedömningen av om förutsättningarna för stöd vid korttidsarbete är uppfyllda (1 § punkt 14 förordning [2007:759] med instruktion för Konjunkturinstitutet). Detta ska myndigheten göra när Barometerindikatorn är lägre än 80. Barometerindikatorn är en bred indikator som omfattar hela ekonomin utom offentlig sektor. Företag och hushåll tillfrågas om både nuläget och förväntningar om den närmaste framtiden. Barometerindikatorn har ett medelvärde på 100 och en standardavvikelse på 10. Värdet under 100 motsvarar en svagare ekonomi än normalt och värdet under 90 en mycket svagare ekonomi än normalt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.3).

3.3 Det öppna och permanenta systemet

Stöd enligt det öppna och permanenta systemet kan lämnas till en arbetsgivare efter att arbetsgivaren fått ett godkännande för stöd. Vid systemets tillkomst och under merparten av pandemin var Tillväxtverket handläggande myndighet för stödet. Sedan den 1 april 2022 har dock Skatteverket tagit över handläggningen för nya ärenden samt ärenden för stödperioder som inleddes under december 2021–mars 2022. Ett godkännande får, enligt 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, bara lämnas om arbetsgivaren (1) har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, (2) de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll, (3) de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och (4) arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

3.3.1 Förutsättningar för godkännande för stöd

De ekonomiska svårigheterna ska ha orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll

De ekonomiska svårigheterna ska ha orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll, vilket innebär att det måste röra sig om omvärldshändelser eller andra externt betingade skeenden. Det kan röra sig om plötsliga fall i global efterfrågan, begränsningar i arbetsgivares tillträde till viktiga marknader eller störningar i leveranser av viktiga insatsvaror. Exempel på exceptionella störningar som kan ge rätt till stöd är oväntat införande av tullar eller andra handelshinder, plötsliga natur- eller väderhändelser eller en omfattande sjukdoms-epidemi. En allmän lågkonjunktur räknas inte som en exceptionell störning som ger rätt till stöd. Ekonomiska problem eller störningar i verksamheten som bedöms bero på interna organisatoriska eller ledningsmässiga faktorer i företaget bör inte heller berättiga till stöd. Ett strategiskt felbeslut som får oväntat stora negativa konsekvenser är typiskt sett hänförligt till arbetsgivarens interna förhållanden. Det är tänkbart att negativa konsekvenser kan uppstå till följd av en kombination av strategiska beslut och vissa förändringar i omvärlden. I ett sådant fall får en bedömning göras av vad som är den huvudsakliga orsaken till de uppkomna problemen. Att det fattats ett internt beslut som först vid inträffandet av en oväntad omvärldshändelse får negativa konsekvenser behöver inte innebära hinder för att stöd ska lämnas. Att en arbetsgivare förlorar en omfattande order till en konkurrent bör däremot inte betraktas som en sådan extern omvärldshändelse som anses ligga utom arbetsgivarens kontroll (5 a § andra stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 53 och 86–87).

De ekonomiska svårigheterna får inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas

De ekonomiska svårigheterna får inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas. Detta medför att en allmän förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar inte bör berättiga till stöd. På motsvarande sätt bör inte heller förändringar i verksamheter som normalt är säsongberoende

eller uppvisar andra cykliska variationer berättiga till stöd. Det ska med andra ord inte vara möjligt för arbetsgivare verksamma inom t.ex. besöks- eller turistnäringen att erhålla godkännande för stöd för korttidsarbete under verksamhetens lågsäsong. Tullar eller andra handelshinder kan vara oförutsedda. De kan också vara konsekvenser av kända motsättningar eller utdragna processer. I ett sådant läge är det rimligt att kräva att en arbetsgivare försöker anpassa sig till den förväntade utvecklingen genom att exempelvis ställa om produktionen, minska sin exponering mot en viss marknad eller förändra sina leveranskedjor. Vad som kan krävas av arbetsgivaren i termer av omställning får avgöras i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att snabba, dramatiska och osannolika händelseförlopp innebär lägre krav på arbetsgivarnas anpassning till förändrade förutsättningar (5 a § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 53 och 87).

Regeringen uttalade även i propositionen (prop. 2019/20:132 s. 53) att kravet på att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter ska vara oförutsedda och oundvikliga, innebär att stöd inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivarers tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft. Stora och plötsliga fall i efterfrågan på arbetskraft borde därför enligt regeringen inte anses vara oförutsedda för sådana arbetsgivare. Vid behandlingen av lagförslaget uttalade sig riksdagen kring denna bedömning. Riksdagen underströk att även företag vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivarers tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft, t.ex. bemanningsföretag och konsultföretag, kan ställas inför omfattande fall i efterfrågan, exempelvis vid en ekonomisk kris, som inte har kunnat förutses eller undvikas. Efterfrågefäll som är så omfattande att de klart går utöver vad som normalt kan förväntas för en arbetsgivare i en bransch av detta slag kan således betraktas som oförutsedda och oundvikliga i lagstiftningens mening (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199).

De ekonomiska svårigheterna måste vara tillfälliga

De ekonomiska svårigheterna måste vara tillfälliga, vilket innebär att stöd endast ska beviljas företag som är långsiktigt livskraftiga. Har omvärldshändelsen på ett mer permanent sätt förändrat de grund-

läggande förutsättningarna för en arbetsgivares verksamhet ska stöd inte lämnas. Detta innebär att det måste framstå som trovärdigt att det kommer ske en återgång till en mer normal aktivitetsnivå efter tiden med korttidsarbete. För att handläggande myndighet ska kunna göra en bedömning av om svårigheterna är tillfälliga är det nödvändigt att arbetsgivaren tillhandahåller ekonomiska underlag som kan ge en god bild av arbetsgivarens trendmässiga utveckling. Detta eftersom endast arbetsgivare som har en hållbar trendmässig utveckling kan sägas ha tillfälliga svårigheter. Typiskt sett torde detta kunna ske genom att arbetsgivaren ger in en tillbakablickande sammanställning av ekonomiska data och nyckeltal som visar exempelvis lönsamhetsutveckling, skuldsättningsgrad, tillväxt och orderingång. Detta innebär att det som utgångspunkt är svårare för en relativt nystartad verksamhet att påvisa att de ekonomiska svårigheterna är tillfälliga. En ansökan från ett relativt nystartat företag måste i högre utsträckning baseras på antaganden och prognoser om hur verksamheten hade utvecklats för det fall arbetsgivaren inte hade drabbats av oförutsedda ekonomiska svårigheter (5 a § andra stycket 1 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 54 och 86).

De ekonomiska svårigheterna måste vara allvarliga

Kravet på allvarliga ekonomiska svårigheter innebär att behovet av arbetstidsförkortning ska vara betydande. Ett annat sätt att uttrycka det är att arbetsgivaren i frånvaro av stöd skulle behöva genomföra omfattande uppsägningar. Ett riktmärke enligt förarbetena är att behovet av arbetstidsförkortning ska omfatta en tredjedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 20 procent (eller en sjättedel om arbetstidsminskningen är 40 procent etc.). I det fall behovet av arbetstidsminskning på ett beaktansvärt sätt understiger riktmärket kan det finnas skäl att särskilt utveckla varför svårigheterna ändå ska betraktas som tillräckligt allvarliga (5 a § 1 andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 55–56 och 86).

I samband med behandlingen av förslaget att införa det öppna och permanenta systemet uttalade riksdagen att arbetsgivarna förutsätts agera i enlighet med lagens syfte, dvs. att stöd endast ska utgå om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter. Riksdagen framförde att det under sådana förhållanden inte kan anses försvar-

ligt att arbetsgivare som mottar stöd från det allmänna vid korttidsarbete samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199).

I förtydligande syfte föreslog regeringen i en remiss till Lagrådet den 7 maj 2020 att ett nytt tredje stycke till 5 a § skulle införas där det framgick att vid bedömningen av om arbetsgivaren har fått sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som avses i andra stycket 1 skulle det särskilt beaktas om arbetsgivaren samtidigt genomfört aktieutdelning eller andra liknande utbetalningar. Lagrådet ansåg emellertid att förslaget inte skulle läggas till grund för lagstiftningen och framhöll bl.a. att lagförslaget inte tillförde något till gällande rätt och att den redan nu gällande regleringen ger möjlighet att beakta t.ex. förekomsten av vinstutdelningar. Regeringen delade Lagrådets bedömning och uttalade att något tydliggörande inte behövdes i lagen (se prop. 2019/20:166 s. 54–56).

Arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft

Kravet på att andra åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft har uttömts tar sikte på att arbetsgivaren exempelvis ska ha genomfört förändringar i skiftläggningsen eller sagt upp personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms vara verksamhetskritisk, t.ex. konsulter, inhyrd personal eller tillfälligt anställd personal. Bedömningen får göras i varje enskilt fall utifrån förhållandena hos den aktuella arbetsgivaren. Avgörande för bedömningen är personens roll och funktion i arbetsgivarens verksamhet (5 a § andra stycket 4 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 56 och 87).

3.3.2 Hinder för godkännande för stöd

I lagen om stöd vid korttidsarbete har det förts in ett antal situationer som utgör hinder för ett godkännande för stöd eftersom de utpekade situationerna är sådana att mycket talar för att arbetsgivarens ekonomiska problem inte är tillfälliga. Ett godkännande får därför inte lämnas till en arbetsgivare som vid tidpunkten för ansökan är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd (5 b § lagen om stöd vid korttidsarbete,

prop. 2019/20:132 s. 57 och 88). När skyldighet att upprätta kontrollbalansräkning inträder framgår av 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551). Bestämmelser om företagsrekonstruktion finns i lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion. Med obestånd avses enligt 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) att en gäldenär inte kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig. En gäldenär som är på obestånd ska enligt huvudregeln försättas i konkurs.

3.4 Vilka arbetsgivare som omfattas av lagen

Som utgångspunkt gäller att alla juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet omfattas av möjligheten att erhålla stöd vid korttidsarbete. Det har emellertid inte bedömts rimligt att verksamhet som redan finansieras av det allmänna ska erhålla en statlig subvention i form av stöd vid korttidsarbete. Vid bedömningen har det också beaktats att sådan verksamhet i regel inte kan anses bli påverkad av konjunkturen på ett sådant sätt att syftet med åtgärden kan antas bli uppnått. Från tillämpningsområdet undantas därför offentliga arbetsgivare, oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom olika slag av rättssubjekt. Lagen gäller således inte staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan. Lagen gäller inte heller juridiska personer över vilka staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet. I de fall det allmänna genom olika slag av rättssubjekt bedriver affärsverksamhet, dvs. verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur och som inte är finansierad av anslags- eller skattemedel, kan emellertid – på samma sätt som gäller för privatägda företag – stöd vid korttidsarbete lämnas (3 § andra stycket 1–2, lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.3).

Från lagen undantas också arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det enligt en offentligrättslig reglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten. Det gäller utförare av verksamhet som anmars hade tillhandahållits av det allmänna och som huvudsakligen finansieras av allmänna medel. Som exempel på sådana verksamheter

kan nämnas privata utförare av offentligt finansierade tjänster inom vård, skola och omsorg. En fristående skola vars verksamhet finansieras med bidrag från elevers hemkommuner omfattas således av undantaget. Undantaget omfattar däremot inte fall då arbetsgivare inom ramen för sedvanliga avtalsförhållanden tillhandahåller varor eller tjänster till det allmänna, t.ex. ett privat byggföretag som mot ersättning åtagit sig att uppföra en idrottsanläggning åt en kommun. I ett sådant fall är verksamheten inte finansierad av allmänna medel i den mening som avses nu. En verksamhet anses huvudsakligen finansierad av allmänna medel om verksamheten till mer än hälften finansieras på sådant sätt. Det är den verksamhet för vilken korttidsarbete ska tillämpas som bör prövas. Om en arbetsgivare bedriver flera verksamheter, av vilka någon inte är huvudsakligen finansierad av allmänna medel, kan stöd lämnas i fråga om den verksamheten (3 § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.3).

3.5 Stödperiod och karenstid

3.5.1 När regeringen aktiverar stöd vid synnerligen djup lågkonjunktur

När regeringen beslutar att stöd ska utgå enligt 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete ska regeringens föreskrifter avse en tid om tolv kalendermånader (6 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Stödet lämnas under hela tidsperioden för att stödåtgärden ska kunna vara förutsägbar för arbetsgivare och arbetstagare. Detta gäller även om det visar sig att den konjunkturella situationen blir mindre allvarlig eller mer kortvarig än förväntat, eller om åtgärden i övrigt inte längre framstår som motiverad. Tidsperioden är vald för att stödåtgärden ska kunna ge effekt på sysselsättningen under en djup kris (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.4).

Det finns också möjligheter att förlänga tidsperioden för stöd. Tidsperioden får förlängas en gång med tolv kalendermånader. Föreskrifter om förlängning får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas meddelades (7 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Tidsfristen är vald för att föreskrifter om förlängning inte bör kunna meddelas i allt för nära anslutning till föreskrifterna att stöd vid korttidsarbete ska

lämnas (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.4).

När en tidsperiod med stöd löpt ut inträder en karenstid som innebär att föreskrifter om stöd vid korttidsarbete tidigast får avse en stödmånad som infaller 24 kalendermånader från den tidpunkt när tidsperioden löpt ut (8 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.5.2 Efter godkännande av enskild arbetsgivare

Stödperioden för stöd som lämnas efter godkännande är begränsad till sex kalendermånader. Den kortare stödperioden är, enligt förarbetena, motiverad av att systemet är avsett att stötta arbetsgivare som har tillfälliga allvarliga ekonomiska problem. En kortare stödperiod bidrar till att minska risken för att stödet används av arbetsgivare i verksamheter som har strukturella snarare än tillfälliga problem (6 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 58).

Om behovet av stöd kvarstår efter sex kalendermånader finns det möjlighet att förlänga stödperioden en gång med ytterligare tre kalendermånader genom en ny ansökan och prövning av de ekonomiska förhållandena. Eftersom de ekonomiska svårigheterna ska vara tillfälliga måste arbetsgivaren kunna visa att de troligen inte kommer att kvarstå efter det att den förlängda tidsperioden har löpt ut. En ansökan om förlängning ska ha kommit in inom fyra kalendermånader från det att sexmånadersperioden inletts. I annat fall får förlängning inte medges (7 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 58 och 88).

Efter att en stödperiod har löpt ut inträder en karenstid. Ett beslut om godkännande får fattas tidigast 24 kalendermånader efter att stödperioden löpt ut. Skulle en arbetsgivare ansöka om godkännande på nytt strax efter 24-månadersfristens utgång skulle dock den omständigheten däremot kunna tala emot att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter är tillfälliga (8 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 58–59).

3.5.3 Sammanlagd tid med stöd

Eftersom det finns två system för stöd vid korttidsarbete är det möjligt att det kan uppkomma en situation där en eller flera arbetsgivare redan fått stöd enligt det öppna och permanenta systemet när en synnerligen djup lågkonjunktur inträder och regeringen beslutar att aktivera det stödet. För att en arbetsgivare som beviljats stöd efter godkännande inte ska hamna i ett sämre läge vid en synnerligen djup lågkonjunktur har regeringen bedömt att stöden bör kunna följa på varandra. Det finns emellertid en begränsningsregel för att den sammanlagda stödperioden inte ska kunna bli längre än den maximala när regeringen aktiverar stödet. Under en 36-månaders period är det därför inte möjligt att få mer sammanlagd tid för stöd än 24 kalendermånader (7 b § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 58–59).

3.6 Förutsättningar för att preliminärt stöd ska lämnas

3.6.1 Krav hänförliga till arbetsgivare

Stödet vid korttidsarbete är inte tänkt att utgå till arbetsgivare som på olika sätt visat att de inte är beredda att göra rätt för sig. Preliminärt stöd får därför inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när ansökan om sådant stöd prövas. Är arbetsgivaren en juridisk person, får den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten – i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav – inte ha näringsförbud (10 § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.1).

En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under såväl jämförelsemånaden som när ansökan om preliminärt stöd prövas (9 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.6.2 Krav hänförliga till arbetstagare

Utgångspunkten är att stöd lämnas för alla anställda, oavsett anställningsform. Stödet kan därför lämnas för arbetstagare med anställningsavtal som gäller tills vidare och för arbetstagare med olika slag av avtal med tidsbegränsade anställningar. Stöd kan däremot endast lämnas för arbetsgivarens egna anställda. Arbetsgivaren kan därför inte ansöka om stöd för andra arbetstagare som utför arbete i verksamheten utan att vara anställda, t.ex. inhyrd eller inlånad personal. Preliminärt stöd kan vidare endast lämnas för arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren under stödmånaden, dvs. den kalendermånad som arbetsgivaren begär stödet för. Avsikten med stödet vid korttidsarbete är att bevara arbetstillfällena för redan anställda och inte att ge stöd för arbetstagare som anställs efter att korttidsarbete har aktualiserats. För att säkerställa att preliminärt stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod får stödet därför endast lämnas för de arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren även under hela eller någon del av en jämförelsemånad (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2).

Jämförelsemånaden är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen meddelar föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas. Om stöd lämnas efter att Skatteverket fattat ett beslut om godkännande är jämförelsemånaden i stället den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då beslutet fattades (4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete). Bestämmelsens formulering innebär att det saknar betydelse om beslutet om godkännande fattas retroaktivt. Eftersom en ansökan om stöd ska ha kommit in inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden innebär det att tidpunkten för när en arbetsgivare väljer att ansöka om stöd kan ha betydelse för när myndigheten fattar beslut om godkännande och således vilken månad som blir jämförelsemånad (jfr HFD 2021 not. 22).

Preliminärt stöd får inte lämnas för arbetstagare som under stödmånaden har en högre sysselsättningsgrad än under jämförelsemånaden. Denna reglering syftar till att motverka missbruk av stödet genom att arbetstagaren ges en högre sysselsättningsgrad innan arbetsgivaren ansöker om preliminärt stöd. Däremot bör inte arbetstagare, som under jämförelsemånaden, t.ex. på grund av föräldraledighet eller

sjukdom, varit tjänstledig del av dag eller vissa dagar i veckan, av den anledningen anses ha haft en lägre sysselsättningsgrad (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2).

Preliminärt stöd får endast lämnas för arbetstagare som arbetsgivaren för stödmånaden var skyldig att betala arbetsgivaravgifter för. Genom detta krav säkerställs att den verksamhet som tillgodoförs stöd har anknytning till Sverige (11 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2, Ds. 2012:59 s. 161). Vidare utgår beräkningen av preliminärt stöd från den lön inklusive arbetsgivaravgifter som motsvarar arbetstidsminskningen (se avsnitt 3.7.3).

För att lagen om stöd vid korttidsarbete inte ska kunna missbrukas krävs även att arbetstagaren inte tillhör arbetsgivarens familj. Uttrycket arbetsgivarens familj har samma innebörd som 1 § tredje stycket 2 lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det innebär att undantaget är tillämpligt också i de fall verksamheten drivs genom en juridisk person. Begreppet familj ges en vidsträckt tolkning. Till medlemmar av arbetsgivarens familj hänförs såväl make/maka, sambo och släktingar i rätt upp- och nedstigande led samt mer avlägsna släktingar som lever i gemensamt bo med arbetsgivaren eller tillhör hans eller hennes hushåll (11 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2 och 6.42.1).

3.6.3 Nivåer för arbetstids- och löneminskning

Som utgångspunkt gäller att arbetsgivare, arbetstagare och staten delar på kostnaderna för korttidsarbete. För arbetstagaren är kostnaden i form av en löneminskning. För arbetsgivaren och staten utgörs kostnaderna av den lön inklusive arbetsgivaravgifter som motsvarar arbetstidsminskningen. Staten bär alltid en tredjedel av kostnaderna. Syftet med att fördela kostnaderna är att förhindra s.k. dödviktseffekter, dvs. att stöd lämnas till företag som ändå hade valt att behålla sin personal under lågkonjunkturen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

För att underlätta för arbetsgivare och arbetstagare att komma överens och tillämpa korttidsarbete finns det en modell med tre ni-

vårer för arbetstids- och löne­minskningar som ska användas. Utgångspunkten är att arbetstaga­rens lön på grund av deltagande i korttidsarbete inte ska minska med mer än 20 procent, vilket leder till en lön som motsvarar minst 80 procent av ordinarie lön. Eftersom en hög självrisk kan leda till ett minskat incitament för arbetsgivare att tillämpa korttidsarbete är arbetsgivarens andel av kostnaderna låg vid den första nivån. Samtidigt är det viktigt att arbetstaga­ren endast går med på att delta i korttidsarbete om det bidrar till att undvika uppsägningar. Av den anledningen är arbetstaga­rens andel av kostnaderna vid korttidsarbete hög vid den första nivån och ökar därefter endast marginellt. Arbetsgivarens andel av kostnaderna ökar vid större arbetstidsminskningar (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

Modellen utgår från en avtalad arbetstidsminskning på tre fasta nivåer (12 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). För att ge rätt till preliminärt stöd ska en arbetstaga­res arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete uppgå till

1. 20 procent av ordinarie arbetstid,
2. 40 procent av ordinarie arbetstid, eller
3. 60 procent av ordinarie arbetstid.

Vid respektive nivå för arbetstidsminskning minskar lönen med en fastställd procentsats (13 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Löne­minskningen under en avtalsperiod uppgår till

1. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent, eller
3. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent.

Tabell 3.1 illustrerar hur kostnaderna fördelas mellan arbetstaga­re, arbetsgivare och staten.

Tabell 3.1 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat

Procent

Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbetsgivare	Stat
20	12	1	7
40	16	11	13
60	20	20	20

Anm.: Arbetsgivarnas och statens andelar av kostnaderna för korttidsarbete avser kostnader för arbetstagare som har en ordinarie lön understigande gränobeloppet.

Det är en arbetstagares arbetstids- och löneminskning vid deltagande i korttidsarbete som ska uppgå till någon av de tre nivåerna. Utgångspunkten för beräkningen är den enskilde arbetstagarens arbetstidsminskning, inte den genomsnittliga arbetstidsminskningen för ett kollektiv av arbetstagare (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1)

Med ordinarie arbetstid avses den tid som en arbetstagare skulle ha arbetat om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. Vid beräkning av den ordinarie arbetstiden bortses det från frånvaro av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete. Med frånvaro avses sådan frånvaro som inte ändrar arbetstidsmättet såsom det följer av anställningsavtalet. Det kan t.ex. vara sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, även om frånvaron pågår under en längre period. Frånvaron beaktas vid beräkningen av preliminärt stöd genom den s.k. närvarokvoten i 17 § första stycket (4 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3 och 6.42.1, se avsnitt 3.7.3).

För att undvika att det uppstår problem med tillämpningen av kollektivavtal där partiell arbetsbefrielse regleras omfattar definitionen av korttidsarbete både minskad arbetstid och partiell arbetsbefrielse. Om partiell arbetsbefrielse införs med stöd av ett centralt kollektivavtal ska arbetsbefrielsen motsvara nivåerna för arbetstidsminskning. Partiell arbetsbefrielse, som bl.a. tillämpades inom vissa centrala kollektivavtal inom delar av industrin under 2009 och 2010, innebär inte att arbetstagarens ordinarie arbetstid minskar utan att faktiskt arbetad tid minskar. Den arbetsbefriade delen utgör arbetstid, trots att arbetstagaren inte behöver stå till arbetsgivarens förfogande under denna tid (4 § 3 och 12 § andra stycket lagen om stöd

vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

Med ordinarie lön avses den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete (4 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Att lönen ska vara regelmässigt utgående innebär att det endast är sådana ersättningar som normalt ingår i den månatliga lönen som räknas med. Det kan t.ex. handla om normalt förekommande ersättningar för obekvämt arbetstid och skifttillägg, i den mån de verkligen skulle ha tjänats in den aktuella månaden om det inte hade varit för avtalet om korttidsarbete. Däremot omfattas inte t.ex. en bonus, provision och ersättning för övertidsarbete som inte utgår regelmässigt varje månad. Begränsningen till kontant lön innebär att olika typer av löneförmåner inte ingår (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

Vid beräkning av den ordinarie lönen bortses från löneminskning eller annan påverkan på lönen på grund av frånvaro av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete som t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av stödmånaden, utgör den ordinarie lönen motsvarande del (4 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

Exempel 3.1

En heltidsanställd arbetar 40 timmar per vecka med en månadslön på 40 000 kronor. Den anställde planerar att vara föräldraledig under 25 procent av den period som företaget ansökt om stöd vid korttidsarbete för. Stödet utgår då från en lön på 30 000 kronor (75 procent av lönen) och arbetstiden blir 30 timmar per vecka (75 procent av 40 timmar). Vid en 40 procentig arbetstidsminskning blir arbetstiden 60 procent av 30 timmar per vecka, dvs. 18 timmar per vecka. Den bruttolön som utgår blir då 25 200 kronor (30 000 kronor minus 16 procent, dvs. den löneminskning som gäller vid 40 procentig arbetstidsminskning).

I den ordinarie lönen ingår inte löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden. Stöd ges inte heller för den del av lönen som överstiger ett gränobelopp (4 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Gränobeloppet uppgår till 44 000 kronor (5 § förordningen [2020:208] om stöd vid korttidsarbete) och innebär att kostnadsfördelningen ändras om lönen överstiger gränobeloppet. Är den ordinarie lönen högre blir arbetsgivarens andel större och statens andel mindre. För arbetstagaren påverkas dock inte lönen.

Arbetsgivare och arbetstagarare kan avtala om korttidsarbete enligt en av de tre fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning. De avtalade nivåerna behöver däremot inte följas varje månad. Arbetstids- och löneminskningen får förläggas fritt under avtalsperioden så länge korttidsarbetet under hela avtalsperioden motsvarar avtalad nivå. Denna möjlighet har införts för att korttidsarbete ska kunna tillämpas på ett sätt som svarar mot verksamhetens behov av flexibilitet och arbetstagararnas intresse av att kunna planera sin privatekonomi. Av denna anledning är förfarandet också uppdelat i två led; månatliga ansökningar om preliminärt stöd och avstämning (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3, se avsnitt 3.7).

3.6.4 Stöd får inte lämnas under uppsägningstid

Stöd får inte lämnas för korttidsarbete som är hänförligt till en arbetstagarers uppsägningstid (14 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Bestämmelsen har införts eftersom det är emot stödets syfte att stöd lämnas när uppsägning framstår som den naturliga och riktiga åtgärden. En uppsägning innebär däremot inte att avtalet om korttidsarbete i sig faller utan endast att stöd inte kan utgå för den tiden. Det står parterna fritt att i avtal om korttidsarbete enas t.ex. om arbetskyldighet, lön och andra ersättningar ska återgå till vad som tidigare gällt för det fall arbetstagaren säger upp sig eller blir uppsagd. Ett fortsatt deltagande i korttidsarbete under uppsägningstid kan få konsekvenser för arbetstagaren. Dels kan denna tid inte betraktas som överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen, dels kan den arbets sökande behöva stå till arbetsmarknadens förfogande för att upprätthålla skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.4).

3.6.5 Särskilda förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal

För arbetsgivare som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation krävs att korttidsarbete har stöd i ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation (15 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Även lokala kollektivavtal om korttidsarbete kan utgöra grund för att betala stöd vid korttidsarbete, under förutsättning att det lokala kollektivavtalet är godkänt av en arbetstagarorganisation på central nivå. Om en arbetsgivare inte är medlem i en arbetsgivarorganisation kan arbetsgivaren bli bunden av ett centralt kollektivavtal om korttidsarbete genom att teckna ett s.k. hängavtal. Det krävs däremot att hängavtalet slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation. Med stöd av hängavtalet kan arbetsgivaren träffa en lokal överenskommelse med lokal arbetstagarorganisation om att tillämpa korttidsarbete på arbetsplatsen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.2).

Huvudprincipen är att ett kollektivavtal binder både de avtalsslutande organisationerna och deras medlemmar, se 26 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Enligt ett fast synsätt är emellertid avsikten med de kollektivavtal som sluts på arbetsmarknaden att de även ska tillämpas på arbetstagare som står utanför den avtalsslutande organisationen. Kollektivavtalets regler om t.ex. arbetstid och lön flyter således in i de enskilda anställningsavtalen om inte annat uttryckligen är reglerat i dessa avtal. Det innebär att kollektivavtal om korttidsarbete i normalfallet även kan tillämpas på arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.2).

De närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som ska omfattas ska regleras i ett lokalt kollektivavtal (15 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Regeringen har bedömt att den praktiska tillämpningen av korttidsarbete ska bestämmas lokalt för att detta ska kunna anpassas till verksamheten. Även om ett centralt kollektivavtal kan innehålla vissa begränsningar bör det i det lokala kollektivavtalet t.ex. anges vilken av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning som ska gälla, hur arbetstidsförkortningen ska läggas ut och vilka arbetstagare som ska omfattas. Den arbetstids- och löneminskning som avtalats ska dock vara för-

enlig med de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning som föreskrivs i lagen (15 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.2). Det finns däremot inget som reglerar hur delegationen från central nivå till lokal nivå ska ske. Det får i stället följa av de allmänna regler som reglerar kollektivavtal. Parterna får således själva bestämma hur och inom vilka ramar det lämnas till de lokala parterna att bestämma förutsättningarna för arbetstagares deltagande i korttidsarbete. I detta ligger också att ett lokalt kollektivavtal inte får strida mot det centrala kollektivavtalet. Vidare ställs det inga krav på hur många arbetstagare hos en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal som ska delta i korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.2).

Saknas det lokal part på arbetstagersidan, ska ett kollektivavtal om de närmare förutsättningarna för avtalet i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen (15 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.6.6 Särskilda förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal

Som allmän utgångspunkt gäller att var och en av arbetstagarna hos en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal själv bör ta ställning till sitt deltagande i korttidsarbete. En förutsättning är därför att om en arbetsgivare inte är bunden av ett kollektivavtal ska arbetstagarens deltagande ha stöd i skriftliga avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (16 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). För att det inte ska finnas en risk för att en arbetsgivare vänder sig till vissa utvalda arbetstagare med erbjudande om deltagande i korttidsarbete finns det ett krav på att minst 70 procent av arbetstagare inom en driftsenhet ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stöd-månaden. Kravet på ett minsta deltagande bidrar också till att korttidsarbete endast tillämpas när arbetsgivaren har ett verkligt behov av åtgärden (16 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.4). Begreppet driftsenhet har samma innebörd som i 22 § lagen om anställningsskydd. Med en driftsenhet avses därmed varje del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv. Beräk-

ningen utgår från antalet personer inom driftsenheten, oavsett om de är anställda på heltid eller deltid. Det är dock endast de arbetstagare för vilka preliminärt stöd kan lämnas för en stödmånad som avses, dvs. de arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden och som arbetsgivaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för under stödmånaden (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.4).

Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning (16 § 4 lagen om stöd vid korttidsarbete). Vidare ska arbetstids- och löneminskningen för var och en av de som deltar i korttidsarbete inom driftsenheten vara på samma nivå (16 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete). I annat fall föreligger en risk att en arbetsgivare gör skillnad mellan arbetstagarna på grundval av något annat än den rådande konjunkturen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.4).

3.7 Förfarandet

3.7.1 Ansökan om godkännande av enskilda arbetsgivare

Om stöd utgår enligt det öppna och permanenta systemet i 5 a § ska en ansökan om godkännande av enskild arbetsgivare lämnas in till Skatteverket (tidigare Tillväxtverket). Ansökan ska innehålla uppgifter om arbetsgivaren samt huruvida förutsättningarna för stöd vid korttidsarbete är uppfyllda. Tillsammans med ansökan ska det också lämnas ekonomiskt eller annat underlag som styrker uppgifterna om att förutsättningarna för stöd är uppfyllda (2 § förordningen om stöd vid korttidsarbete). En ansökan om godkännande ska hanteras skyndsamt av Skatteverket (37 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.7.2 Ansökan om preliminärt stöd

Stöd enligt båda systemen förutsätter att en ansökan om preliminärt stöd görs för varje stödmånad. En viss tidsfrist finns emellertid för att arbetsgivaren ska hinna räkna ut det preliminära stödet som ska

begäras. En ansökan om preliminärt stöd, när regeringen beslutat att stöd ska lämnas, ska därför ha kommit in till handläggande myndighet inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. I annat fall får stöd inte lämnas för stödmånaden (18 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.1). Vid en ansökan om preliminärt stöd efter ett godkännande av enskild arbetsgivare infaller den första stödmånaden i stödperioden senast 45 dagar efter godkännandet (18 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). En sådan tidsfrist är vald för att säkerställa att införandet av korttidsarbete sker i nära anslutning till att behovet om stöd uppstått.

3.7.3 Beräkning av preliminärt stöd

Utgångspunkten är att staten bär en tredjedel av kostnaderna för korttidsarbete. Stödet lämnas med 43 procent av underlaget, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av kostnaden för korttidsarbete med hänsyn tagen till genomsnittliga arbetsgivaravgifter. Av förenklingsskäl beräknas stödet i förhållande till ordinarie lön med hänsyn till ett schablonmässigt antagande om genomsnittliga arbetsgivaravgifter på 30 procent. De genomsnittliga arbetsgivaravgifterna är något lägre än den lagstadgade avgiftsnivån om 31,42 procent, eftersom vissa grupper har nedsatta arbetsgivaravgifter. Detta innebär att statens andel av kostnaderna är större än en tredjedel för bl.a. ungdomar (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.2).

Underlaget för preliminärt stöd beräknas genom att arbetstagarens ordinarie lön multipliceras med den avtalade arbetstidsminskningen. Detta resultat ska minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Preliminärt stöd betalas med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget som räknats fram (17 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Beräkningen kan uttryckas med följande formel:

Preliminärt stöd = Ordinarie lön × arbetstidsminskning × närvarokvot × 43 procent.

Underlaget beräknas med hänsyn tagen till arbetstagarens närvaro under stödmånaden. Frånvaron kan bestå av t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemän eller föräldraledighet. Justeringen görs genom att produkten av ordinarie lön och avtalad arbetstidsminskning multipliceras med en närvarokvot. Kvoten beräknas enligt följande. Om arbetstagaren exempelvis i normala fall, dvs. om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete, skulle ha arbetat 20 dagar under månaden men var frånvarande under två hela dagar, är den individuella närvarokvoten 18/20. Frånvaro under delar av dagar bör av förenklingsskäl inte beaktas (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.2).

Exempel 3.2

En heltidsanställd arbetar 40 timmar per vecka med en månadslön på 40 000 kronor. Arbetsgivaren begär preliminärt stöd för oktober månad då arbetstagaren omfattas av ett avtal om korttidsarbete med 20 procents arbetstidsminskning och 12 procents löneminskning. Arbetstagaren skulle ha arbetat 20 dagar under månaden men var frånvarande 5 och 6 oktober.

Preliminärt stöd beräknas enligt följande.

$$40\,000 \times 0,2 \times (18/20) \times 0,43 = 3\,096$$

3.7.4 Tidpunkt för avstämning

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd ska göra en avstämning (19 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Tidpunkten för avstämning beror på om stödet lämnas enligt systemet som aktiveras av regeringen (5 § lagen om stöd vid korttidsarbete) eller genom det öppna och permanenta systemet (5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete). När preliminärt stöd lämnas enligt det förstnämnda systemet ska avstämning göras vid utgången av tredje kalendermånaden från den tidpunkt då en stödperiod löpt ut. Om en arbetsgivare, före det att en stödperiod löpt ut, väljer att inte längre ansöka om preliminärt stöd, ska emellertid en avstämning ske tidigare. Har inte arbetsgivaren under tre på varandra följande kalendermånader ansökt om preliminärt stöd ska en avstämning göras senast vid utgången av den tremånadersperioden (19 § andra stycket lagen om

stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.1). En arbetsgivare som har gjort en avstämning före utgången av tredje kalendermånaden från den tidpunkt en stödperiod löpt ut kan på nytt träffa avtal om och tillämpa korttidsarbete. För arbetsgivaren börjar då en ny avstämningsperiod (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.1). Med avstämningsperiod avses en stödperiod eller den kortare period som skyldigheten att göra en avstämning avser (4 § 8 lagen om stöd vid korttidsarbete).

En avstämning enligt det öppna och permanenta systemet ska göras vid utgången av den tredje kalendermånaden från den tidpunkt då stödperioden inleddes och därefter senast var tredje månad (19 § tredje stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.7.5 Vad avstämning innebär

Ett lokalt kollektivavtal eller ett avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare kan föreskriva att samma arbetstids- och löneminskning ska tillämpas under varje stödmånad under avtalsperioden. Det är däremot också möjligt för parterna att enas om att arbetstidsminskningen ska läggas ut varierat under perioden. Det finns inte några gränser för omfattningen av arbetstidsminskningen under en viss stödmånad. En arbetstagare kan således ha en hundra procentig arbetstidsminskning under en stödmånad och arbeta fler timmar en annan stödmånad (se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2). Avstämningen syftar till att arbetsgivaren ska bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen, som har tillämpats under avstämningsperioden, motsvarar en och samma av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning och har stöd i avtal (20 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Avstämningen görs separat för varje arbetstagare och dessutom för varje avtalsperiod som avstämningsperioden består av. Först fastställs för vilka stödmånader preliminärt stöd har lämnats för arbetstagaren under avtalsperioden. Därefter beräknas tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en avtalsperiod är den minskning av arbetstiden som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden (21 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Om arbetstagaren har varit frånvarande av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete, t.ex. på grund av sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, är utgångspunkten således den arbetstidsminskning arbetstagaren skulle ha haft om han eller hon inte varit frånvarande (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid (21 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning i procent fås genom att summan av arbetstidsminskning för en arbetstagare i timmar under avtalsperioden divideras med summan av ordinarie arbetstid.

Arbetstidsminskning i timmar under avtalsperioden	=	Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen i procent
Ordinarie arbetstid i timmar under avtalsperioden		

Vid fastställande av tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning beaktas endast de månader, eller delar av månader, under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete (22 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen ska anses motsvara den fastställda nivån för arbetstidsminskning om den är minst lika stor som det procenttal som anges för respektive nivå. Exempelvis motsvarar en arbetstidsminskning på 55 procent såväl nivån ”minst 20 procent” som nivån ”minst 40 procent” medan en arbetstidsminskning om 19 procent inte motsvarar någon nivå (22 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Tillämpad genomsnittlig löneminskning

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under en avtalsperiod är den minskning av arbetstagarens lön som en arbetstagare haft under löneperioden (23 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Om arbetstagaren har varit frånvarande av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete är den tillämpade genomsnittliga löneminskningen den löneminskning arbetstagaren skulle ha haft om lönen inte påverkats av frånvaron. En arbetstagares löneminskning behöver inte vara densamma varje stödmånad under avtalsperioden (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitten 6.17.6.3.2 och 6.42.1).

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen anges i procent av summan av ordinarie lön under avtalsperioden avrundat till närmaste heltal (23 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). En löneminskning på exakt t.ex. 11,5 procent avrundas således uppåt. Tillämpad genomsnittlig löneminskning i procent fås genom att summan av löneminskningen för en arbetstagare i kronor under de stödmånader som ingår i avtalsperioden divideras med summan av ordinarie lön.

Löneminskning under avtalsperioden	=	Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen i procent
Ordinarie lön under avtalsperioden		

Vid fastställande av tillämpad genomsnittlig löneminskning beaktas endast de månader eller delar av månader under avtalsperioden, för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete (24 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anses motsvara den fastställda nivån för löneminskning enligt 13 § om den är lika stor som det procenttal som där anges för respektive nivå (24 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska således exakt motsvara någon av nivåerna i 13 §. Den enda tillåtna variationen ligger i avrundningen till närmaste heltal (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Beräkning av slutligt stöd

Om tillämpad arbetstids- och löneminskning motsvarar en av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning och har stöd i avtal avseende en arbetstagare samt en avtalsperiod, och det inte har gjorts några justeringar av avtalet, uppkommer ingen skyldighet att betala tillbaka preliminärt stöd eller rätt till ytterligare stöd. Om avstämningen visar att den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen inte motsvarar en av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning eller inte har stöd i avtal, blir arbetsgivaren återbetalningsskyldig för allt preliminärt stöd för arbetstagaren under avtalsperioden (25 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Ett avtal kan också ha justerats under en avtalsperiod till att avse en annan nivå för arbetstids- och löneminskning än vad som gällt vid utbetalningen av det preliminära stödet, t.ex. för att den ekonomiska situationen förändrats på ett sätt som inte förutsågs när avtalet ingicks. Om ett avtal justeras på detta sätt innebär det att preliminärt stöd kommer att ha beräknats enligt olika nivåer för arbetstidsminskningen under avtalsperioden. Om ett avtal justerats under avtalsperioden, ska det vid avstämningstidpunkten gällande avtalet ligga till grund för bedömningen av om tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning har stöd i avtal. Om den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en stödmånad motsvarar en lägre nivå eller högre nivå än den arbetstidsminskning som följer av vid avstämningstidpunkten gällande avtal (för stödmånaden), ska slutligt stöd beräknas. Beräkningen av slutligt stöd görs enligt samma modell som beräkningen av preliminärt stöd, dock baserat på den nivå för arbetstidsminskning som följer av gällande avtal för stödmånaden vid avstämningstidpunkten (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2). En arbetsgivare är skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om det preliminära stödet för en stödmånad har beräknats på en större arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden (26 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

En arbetsgivare kan också få rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om avstämningen visar att preliminärt stöd för en stödmånad har beräknats på en lägre arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstäm-

ningstidpunkten gäller för stödmånaden (27 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

En arbetsgivare kan vara återbetalningsskyldig för preliminärt stöd som betalats för vissa arbetstagare och ha rätt till ytterligare stöd för andra arbetstagare. Arbetsgivaren ska därför sammanställa belopp som han eller hon i förekommande fall är skyldig att betala tillbaka och belopp som han eller hon har rätt till. En sådan sammanställning resulterar i ett sammanlagt nettobelopp som arbetsgivaren är återbetalningsskyldig för eller har rätt till, såvida posterna inte helt tar ut varandra (28 § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2). I lagen finns emellertid ett hinder för utbetalning av ytterligare stöd. Ytterligare stöd får inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när frågan om sådant stöd prövas. Är arbetsgivaren en juridisk person får den, eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten, inte ha näringsförbud (27 § tredje stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.7.6 Anmälan om avstämning

En arbetsgivare som är skyldig att göra en avstämning ska ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket. Om preliminärt stöd lämnats enligt systemet som aktiveras av regeringen (5 § lagen om stöd vid korttidsarbete) ska en anmälan ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från avstämningstidpunkten. Om preliminärt stöd i stället har lämnats genom det öppna och permanenta systemet (5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete) ska en anmälan ha kommit in inom fyra veckor från avstämningstidpunkten (29 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

Arbetsgivaren ska i sin anmälan om avstämning ange om han eller hon är skyldig att betala tillbaka ett belopp. Arbetsgivaren ska också, om avstämningen visat att det föreligger en rätt till ytterligare stöd, begära det i sin anmälan. Om någon begäran inte görs kan ytterligare stöd inte betalas ut för avstämningsperioden (29 § första och andra styckena lagen om stöd vid korttidsarbete).

Om det finns särskilda skäl ska arbetsgivaren medges anstånd med att ge in en anmälan om avstämning. Ett sådant särskilt skäl kan vara

att en för anmälan ansvarig befattningshavare hos arbetsgivaren har drabbats av sjukdom eller olyckshändelse. Det kan också t.ex. vara att ett för anmälan avgörande datorfel har inträffat hos arbetsgivaren – eller hos någon denne anlitat – i nära anslutning till att anmälan ska ges in. Anståndet ska emellertid återkallas om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet (29 § tredje stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

För det fall en anmälan om avstämning inte getts in i rätt tid ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid ge in en anmälan (29 a § lagen om stöd vid korttidsarbete). Om inte arbetsgivaren ger in en anmälan efter ett sådant föreläggande blir arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som han eller hon erhållit. Detsamma gäller om arbetsgivaren inte anger återbetalningsskyldighet i sin anmälan eller anger återbetalningsskyldighet med för lågt belopp (30 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Syftet med att arbetsgivaren blir återbetalningsskyldig för allt preliminärt stöd är att ge arbetsgivaren ett starkt incitament att göra en anmälan om avstämning och att i anmälan ange återbetalningsskyldighet med rätt belopp (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.4). Det finns däremot en möjlighet till hel eller delvis befrielse om det är uppenbart oskäligt att arbetsgivare ska betala tillbaka allt preliminärt stöd (30 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Uppenbarhetsrekvisitet innebär att utrymmet för skönsmässiga bedömningar och avvägningar är mycket litet. För att befrielse ska komma i fråga ska återbetalningsskyldigheten inte stå i rimlig proportion till den försummelse som arbetsgivaren gjort sig skyldig till eller av annan anledning framstå som stötande (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

3.7.7 Återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar

En arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det stöd som har betalats ut för mycket (31 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Återbetalningsskyldigheten gäller däremot inte stöd som var riktiga vid utbetalningstillfället. Det måste finnas ett samband

mellan mottagarens agerande eller underlåtenhet att agera och felaktigheten (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.5).

Om stöd i annat fall lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet (31 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

Återbetalningsskyldigheten för felaktiga utbetalningar är av ett annat slag än då en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för preliminärt stöd efter avstämning då det visat sig att tillämpat korttidsarbete inte uppfyllt kraven på löne- och arbetstidsminskning eller inte haft stöd i avtal. I dessa fall följer återbetalningsskyldigheten i stället av bestämmelserna om det särskilda avstämningsförfarandet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.5).

3.7.8 Kreditering av skattekonto och återbetalning av stöd

Preliminärt stöd och ytterligare stöd ska tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto (32 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Skattekontot fungerar som ett avräkningskonto som inte gör skillnad mellan olika debiteringar och krediteringar (se 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). En kreditering av ett stöd vid korttidsarbete behandlas därför på samma sätt som exempelvis en inbetalning till skattekontot och räknas av från debiterade skatter och avgifter under samma period, ett eventuellt ingående underskott på skattekontot och ränta. Detta gäller även för andra typer av stöd som krediteras skattekontot, t.ex. omställningsstödet. Utbetalning kan bli aktuellt först om det efter en avstämning på skattekontot finns ett överskott på detsamma. Det kan finnas hinder mot utbetalning, även om det finns ett överskott på skattekontot. Det gäller t.ex. belopp som kan komma att behövas för betalning av sådan annan skatt än F-skatt och särskild A-skatt eller avgift som har beslutats men ännu inte ska ha betalats (se 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen. I sådana fall spärrar Skatteverket ett belopp för att i ett senare skede kunna ta det i anspråk för betalningen av skatten eller avgiften (prop. 2021/22:77 s. 17).

Om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd vid korttidsarbete ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska betalas. Återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalning ska göras senast en annan dag (33 § första och andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Ett exempel på ett sådant särskilt skäl är att Skatteverket ska kunna överlämna en fordran för indrivning även om förfallodagen inte har inträffat i syfte att säkerställa att det allmänna får betalt om det är fara i dröjsmål. Med risk för dröjsmål menas då en risk för att den betalningsskyldige på något sätt försvårar för staten att få betalt, t.ex. genom att avyttra tillgångar, flytta dem utomlands eller själv vara på väg att lämna landet tillsammans med tillgångarna (prop. 2021/22:77 s. 19).

En återbetalning ska inte göras till skattekontot utan insättning ska göras genom att beloppet sätts in på ett särskilt konto för återbetalning. Återbetalningen ska anses ha gjorts den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot. Ordningen med särskilt konto är vald eftersom om ett återkrav skulle betalas genom insättning på skattekontot skulle återbetalningen komma att räknas av mot eventuellt underskott på kontot. Detta skulle alltså kunna medföra att återbetalningen kommer arbetsgivaren tillgodo genom att stödet avräknas mot förfallna skatter och avgifter (33 § tredje stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2021/22:77 s. 18–19).

Eftersom skattekontot används vid utbetalning av stöd finns det ett antal bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska tillämpas för Skatteverkets hantering av stöd i skattekontosystemet. Detta gäller bestämmelserna om avräkning i 62 kap. 11–14 §§, inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon i 62 kap. 19 §, anstånd med betalning av skatter och avgifter i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§, återbetalning av skatter och avgifter i 64 kap. 9 och 10 §§, ränta i 65 kap. 2–4, 7, 8 och 16 §§, besluts verkställbarhet i 68 kap. 1 §, indrivning i 70 kap., och övriga bestämmelser om verkställighet i 71 kap.

Samma preskriptionsregler gäller för skattekontoskulder som för stöd vid korttidsarbete. En fordran i ett ärende om stöd vid korttidsarbete preskriberas därför fem år från utgången av det kalenderår då

fordringen överlämnades för indrivning (34 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

3.7.9 Kontroll

I lagen om stöd vid korttidsarbete finns bestämmelser som möjliggör för Skatteverket att kontrollera om de uppgifter som en arbetsgivare har lämnat i en ansökan om stöd eller en avstämning är korrekta. En arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen (35 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Skatteverket får också förelägga en arbetsgivare att fullgöra dessa skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Ett vitesföreläggande får däremot inte utfärdas om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen (36 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Den 1 juni 2020 infördes ytterligare bestämmelser i syfte att skärpa kontrollen i ärenden om stöd vid korttidsarbete. Skatteverket har enligt de nya reglerna möjlighet att besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd är berättigad till stöd. Ett kontrollbesök kan genomföras utan att arbetsgivaren underrättas om beslutet att genomföra besöket. Besöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Kontrollbesök får däremot inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Begreppet verksamhetslokal är tänkt att ha samma innebörd som i 3 kap. 18 § skatteförfarandelag (36 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:166 s. 58). Där framgår att med verksamhetslokal avses utrymmen som huvudsakligen används i verksamhet som medför eller kan antas medföra bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo. Med verksamhetslokal avses även markområden, transportmedel, förvaringsplatser och andra utrymmen som disponeras eller kan antas disponeras i verksamheten.

Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Myndigheten får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. De uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan om preliminärt stöd och anmälan om avstämning (36 a § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete).

Utöver möjligheterna till kontrollbesök utvidgades även den 1 juni 2020 bestämmelserna om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet till att omfatta ärenden om stöd vid korttidsarbete (1 § 5 lagen [1997:1024] om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Genom utvidgningen kan Skatteverket bedriva förebyggande verksamhet samt underrättelse- och utredningsverksamhet mot bedrägerier som riktar sig mot systemet för stöd vid korttidsarbete.

De bestämmelser om kontrollbesök och Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som infördes den 1 juni 2020, hade en remisstid om fem dagar. Lagrådet ansåg att remisstiden var för kort för att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen skulle anses vara uppfyllt, särskilt med beaktande av att förslagen rörde ingripanden mot enskilda och hade tagits fram under kort tid inom Regeringskansliet. Lagrådet bedömde emellertid att bristen på beredning kunde läkas genom att en utvärdering görs av åtgärderna så snart de inte längre behövs för de förstärkningar av stödet som gjordes under pandemin (prop. 2019/20:166 s. 170).

3.7.10 Överklagande

Beslut enligt lagen om stöd vid korttidsarbete får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller däremot inte de beslut som fattas av regeringen eller beslut om kontrollbesök. Inte heller får beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen överklagas, dvs. sådant anstånd som Skatteverket får bevilja om det kan antas vara till fördel för det allmänna. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. I övrigt gäller förvaltningslagens bestämmelser för överklaganden (38 § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.8).

3.8 Ersättning för kostnader för kompetensinsatser

3.8.1 Kompetensinsatser under tiden som frigjorts i samband med korttidsarbete

Den 1 januari 2021 infördes bestämmelser i lagen om stöd vid korttidsarbete som möjliggör för arbetsgivare att erhålla ersättning för kompetensinsatser som anordnas för arbetstagare under den genom korttidsarbete arbetsbefriade tiden. Kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden syftar till att ge arbetsgivaren möjlighet att höja kompetensnivån i företaget utan att riskera minskad produktion. Företaget kan då, inte bara överleva en lågkonjunktur eller allvarliga ekonomiska svårigheter, utan också investera i kompetens som kan stärka företaget på kort och lång sikt. För individen innebär det en möjlighet att stärka sin ställning både på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden som helhet. Individernas lärande bidrar i sin tur till att öka samhällets samlade kompetens. På så sätt bibehålls och stärks Sveriges konkurrenskraft (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.2 och 4.7.4).

3.8.2 Förutsättningarna för ersättning vid kompetensinsatser

Med kompetensinsatser avses en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare (4 § 9 lagen om stöd vid korttidsarbete). Det kan vara formella utbildningar inom högskolan, yrkeshögskolan, kommunal vuxenutbildning inklusive yrkesvux, uppdragsutbildningar samt internt eller externt anordnade seminarier, konferenser, föreläsningar och kurser. Vidare omfattas exempelvis lärande på arbetsplatsen. Med validering avses detsamma som i 20 kap. 42 § skollagen (2010:800)¹, dvs. en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av personens kunnande oberoende av hur det förvärvats. En validering kan sålunda avse såväl en branschvalidering som en validering inom utbildningsväsendet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

För att det ska föreligga en rätt till ersättning för kostnader för kompetensinsatser som anordnas under arbetsbefriad tid ska förutsättningarna för insatserna regleras antingen i ett lokalt kollektiv-

¹ Lydelse enligt SFS 2022:912.

avtal (15 § första stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete) eller, om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal, i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren som ingåtts efter det att korttidsarbete aktualiserats hos arbetsgivaren (16 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Insatserna kan vara individuellt anpassade och det finns inget krav på att en minsta andel av arbetstagarna deltar i kompetensinsatser. En arbetsgivare kan välja att genomföra kompetensinsatser utan att dessa regleras i ett lokalt kollektivavtal eller skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. I ett sådant fall kan arbetsgivaren däremot inte få någon ersättning för kostnaderna för kompetensinsatserna (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.4).

En arbetsgivare som reglerat förutsättningarna för kompetensinsatser enligt 15 eller 16 § lagen om stöd vid korttidsarbete har rätt till preliminär ersättning för enskilda kompetensinsatser med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för de kompetensinsatser som planeras eller har genomförts under den tid som frigörs eller har frigjorts under perioden med stöd vid korttidsarbete (17 a § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete). Det finns emellertid ett takbelopp, som regeringen har getts stöd att meddela föreskrifter om (17 a § tredje stycket 2 lagen om stöd vid korttidsinsatser). Av förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete framgår att det högsta beloppet som en arbetsgivare kan få per arbetstagare är 20 000 kronor under en stödperiod, om regeringen aktiverat systemet, eller totalt 40 000 kronor i det fall tidsperioden förlängs. Det högsta beloppet som kan utgå per arbetstagare enligt det öppna och permanenta systemet är 10 000 kronor under en stödperiod, eller totalt 20 000 kronor om stödperioden förlängs (4 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

En arbetsgivares kostnad för en enskild kompetensinsats är t.ex. kursavgift, avgift för validering, ersättning till föreläsare, kursmaterial, reseersättning, logi och traktamente. Ersättningen för enskilda kompetensinsatser kan omfatta alla de typer av insatser som kan komma att efterfrågas av arbetsgivare och arbetstagare som förkortat arbetstiden. När det gäller internt anordnade kompetensinsatser innebär begränsningen till enskilda kompetensinsatser att det bara är kostnader direkt kopplade till det enskilda utbildningstillfället som ska ersättas. Exempel på sådana kostnader kan vara kursmaterial och rese-

kostnader. Däremot ingår inte ersättning för exempelvis utvecklingskostnader, kostnader för utbildningsmiljöer, hyra för egna lokaler eller hjälpmedel som kan användas vid kommande utbildningar. Kostnader för boende i anslutning till kompetensinsatsen kan ersättas om det är fråga om ett boende som avviker från det boende som annars krävs för arbetet (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

3.8.3 Förfarandet

För att hanteringen av ersättning för kostnader för kompetensinsatser ska vara enkel motsvarar proceduren för handläggning så långt som möjligt proceduren för den ansökan som görs för stöd vid korttidsarbete i övrigt. Godkännande för, eller aktivering av, stöd vid korttidsarbete för en viss period är det första steget och en förutsättning för ansökan om ersättning för kostnader för kompetensinsatser. Proceduren är därefter densamma oavsett om korttidsarbete införts efter att regeringen aktiverat stödet eller efter att en arbetsgivare har erhållit ett godkännande från Skatteverket (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.6).

För att möjliggöra kompetensinsatser även för de företag som har problem med likviditet ska en arbetsgivare först ansöka om preliminär ersättning för kompetensinsatser. Arbetsgivaren kan då välja att få ersättningen i förhand innan kostnaden uppstått eller att söka ersättningen i efterhand. En ansökan om ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket senast två kalendermånader från utgången av sista stödmånaden under stödperioden (5 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete, prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.6).

Ett förfarande med utbetalning av preliminär ersättning för kostnader medför att det kan uppstå situationer då den beräkning av ersättning för validering eller kompetenshöjande insatser som gjordes i samband med ansökan om den preliminära ersättningen inte motsvarar utfallet. Om den preliminära ersättningen är högre än den slutliga ersättningen är arbetsgivaren återbetalningsskyldig för mellanskillnaden (8 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete). Har kostnaderna underskattats och den preliminära ersättningen är lägre än den slutliga har arbetsgivaren rätt att

erhålla ytterligare ersättning för kostnader i samband med avstämningen. Ytterligare ersättning får däremot inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när frågan om sådan ersättning prövas. Om arbetsgivaren är en juridisk person får den, eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten, inte ha näringsförbud (9 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

Vid avstämningstidpunkten ska arbetsgivaren kunna verifiera samtliga kostnader som ligger till grund för beräkningen av ersättningen. Arbetsgivaren ska kunna redogöra för vilken typ av insatser som genomförts, vilka arbetstagare som deltagit och de kostnader som uppkommit. Ersättning kan endast ges för insatser som genomförs under den arbetsbefriade tiden. I den mån insatser genomförts därutöver berättigar de inte till ersättning. Arbetsgivaren ska kunna visa att arbetstagarna närvarat och deltagit i kompetensinsatsen, men det ska inte krävas att arbetsgivaren dessutom kan visa att arbetstagarna klarat ett prov, erhållit ett certifikat eller liknande (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.6). En avstämning ska göras genom att underlag redovisas till Skatteverket vid utgången av den tredje kalendermånaden från den tidpunkt då stödperioden löpt ut (6 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete). En avstämning kommer därmed ske efter att ansökan om preliminär ersättning lämnats. Detta ska ske oberoende av om arbetsgivaren ansökt om preliminär ersättning för kostnader under stödperioden eller senast två kalendermånader från utgången av sista stödmånaden under stödperioden (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.6).

Om en arbetsgivare inte i rätt tid redovisat underlag för sina kostnader ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom viss tid komma in med en avstämning. Om arbetsgivaren inte efterkommer föreläggandet ska han eller hon bli skyldig att betala tillbaka all preliminär ersättning. Arbetsgivaren ska däremot helt eller delvis befrias från sin återbetalningsskyldighet, om det är uppenbart oskäligt att arbetsgivaren ska betala tillbaka all preliminär ersättning (10 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

Om en arbetsgivare blir återbetalningsskyldig för preliminär ersättning, antingen för att ersättningen utgått med för högt belopp eller för att avstämningen inte kommit in efter föreläggande, ska

Skatteverket skyndsamt besluta att återkräva beloppet. På beloppet som krävs tillbaka ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får däremot sättas ned om det finns särskilda skäl (12 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

En arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter, eller på något annat sätt har förorsakat att ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket. Om ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet. Om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig ska Skatteverket helt eller delvis kräva tillbaka stödet. På det belopp som återkrävs ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Om det finns särskilda skäl, får myndigheten sätta ned kravet på återbetalning eller ränta helt eller delvis (14 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

4 Korttidsarbete under pandemin

4.1 Det öppna och permanenta systemet nyttjades under pandemin

4.1.1 Pandemin medförde att systemets ikraftträdande tidigarelades och flera tillfälliga förändringar gjordes i regelverket

Redan innan pandemin pågick ett arbete på Finansdepartementet med att införa det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete som föreslagits i delbetänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66). Den 5 mars 2020 beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över lagändringarna, som föreslogs träda i kraft den 1 augusti 2020. Därefter tilltog dock spridningen av sjukdomen covid-19 snabbt och samma dag som World Health Organization (WHO) klassificerade sjukdomen som en pandemi, den 11 mars 2020, meddelade regeringen att införandet av det öppna och permanenta systemet skulle tidigareläggas och föreslås träda i kraft redan den 1 maj 2020.¹ Efter ytterligare några dagar med ett tydligt försämrat pandemiskt läge gav regeringen nya besked om systemet. Vid en presskonferens den 16 mars 2020 meddelade regeringen att systemet skulle föreslås träda i kraft redan den 7 april 2020 och tillämpas retroaktivt från och med samma dag som presskonferensen. Tre dagar senare, efter att Lagrådet behandlat förslaget, lämnade regeringen propositionen *Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset* (prop. 2019/20:132) till riksdagen.

Det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete trädde i kraft den 7 april 2020 och tillämpades för tid från och med den 16 mars 2020. Genom punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

¹ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Extra ändringsbudget med anledning av coronaviruset*, den 11 mars 2020.

gällde ett antal bestämmelser tillfälligt under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020 för stöd som lämnats enligt det nya systemet. Riksdagen förtydligade också lagförslaget i två avseenden, vilket fick betydelse för den fortsatta tillämpningen av regelverket.

4.1.2 Höjning av statens andel av kostnaderna

För att möta arbetsgivarnas behov under krisen höjdes statens andel av kostnaden för korttidsarbete från en tredjedel till tre fjärdedelar av den totala kostnaden. Arbetsgivarna bedömdes på detta sätt ges bättre förutsättningar att klara de tillfälliga ekonomiska svårigheterna som kunde uppstå i pandemins spår. Preliminärt stöd skulle därför, vid tillämpningen av 17 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete, bestämmas genom att underlaget multipliceras med 98,6 procent² under stödmånaderna som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020 (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2020:207] om ändring i lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 61–62).

För att behålla förhållandet mellan arbetsgivarens och arbetstagarrens andel av kostnaderna vid korttidsarbete uppgick löneminskningen vid tillämpning av 13 § lagen om stöd vid korttidsarbete till 4, 6 respektive 7,5 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40 respektive 60 procent under stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020 (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2020:207] om ändring i lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 62). Av Tabell 4.1 framgår kostnadsfördelningen mellan arbetstagarare, arbetsgivare och staten efter de gjorda justeringarna.

² I underlaget om 98,6 procent ingår, förutom 75 procent av lönekostnaden för icke arbetad tid, även statens andel av arbetsgivaravgiften beräknat med en genomsnittlig arbetsgivaravgift om 31,42 procent. Statens andel beräknas enligt: $75 + (31,42 \times 0,75) = 98,6$ procent.

Tabell 4.1 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat

Procent

Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löne- minskning)	Arbetsgivare	Stat
20	4,0	1,0	15
40	6,0	4,0	30
60	7,5	7,5	45
80	12,0	8,0	60

Anm.: Arbetsgivarnas och statens andelar av kostnaderna för korttidsarbete avser kostnader för arbetstagare som har en ordinarie lön som understiger gränobeloppet.

Exempel 4.1

En heltidsanställd arbetar 160 timmar per månad med en månadslön på 40 000 kronor. Arbetsgivaren betalar i normala fall bruttolönen på 40 000 kronor och arbetsgivaravgifter på 12 568 kronor (31,42 procent av 40 000 kronor), vilket ger en kostnad på 52 568 kronor för arbetsgivaren. Arbetsgivaren begär preliminärt stöd för en stödmånad då arbetstagaren omfattas av ett avtal om korttidsarbete med 20 procents arbetstidsminskning.

- Arbetstagarens bruttolön minskar med 4 procent, vilket ger en bruttolön på 38 400 kronor för 128 arbetade timmar.
- Arbetsgivaren betalar 38 400 kronor samt arbetsgivaravgifter på 12 065 kronor (31,42 procent av 38 400 kronor), vilket ger en sammanlagd kostnad på 50 465 kronor.
- Arbetsgivare får preliminärt stöd enligt följande beräkning (som utgår från att ingen frånvaro finns under stödmånaden).

Preliminärt stöd beräknas enligt följande.

$$40\,000 \times 0,2 \times 98,6 \text{ procent} = 7\,888 \text{ kronor.}$$

Arbetsgivarens totala kostnad, efter stöd, blir således 42 577 kronor (50 465 kronor – 7 888 kronor) för 128 arbetade timmar. Stödet motsvarar 15 procent av arbetsgivarens kostnad för arbetstagaren (bruttolön och arbetsgivaravgifter). Arbetsgivaren har således fått en minskad kostnad på sammanlagt 19 procent för en arbetstidsminskning på 20 procent, motsvarande en kostnad om 1 procent för icke arbetad tid.

4.1.3 Stöd under uppsägningstid

Eftersom det inte kunde uteslutas att det med anledning av coronaviruset skulle inträffa extrema fall där efterfrågan för enskilda företag och branscher i princip helt skulle försvinna bedömdes det finnas ett behov av att som tillfällig krisåtgärd dämpa kostnaderna för arbetsgivare som tillämpar korttidsarbete även i händelse av uppsägningar. Bestämmelsen i 14 § lagen om stöd vid korttidsarbete, som föreskriver att stöd inte kan lämnas under uppsägningstid, tillämpades därför inte för stödmånaderna som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020. Vidare infördes ett undantag från kravet på löneminskning, eftersom en arbetstagare som har blivit uppsagd har enligt 12 § lagen (1982:80) om anställningsskydd rätt att behålla sin lön under uppsägningstiden (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2020:207] om ändring i lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete, prop. 2019/20:132 s. 62).

4.1.4 Stöd till arbetsgivare vars verksamhet i huvudsak är finansierad av allmänna medel

I 3 § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete finns ett undantag som innebär att stöd inte kan lämnas till arbetsgivare vars verksamhet huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det allmänna enligt en offentlighetsreglering har till uppgift att tillhandahålla verksamheten. Undantaget innebär att exempelvis kollektivtrafik, som bedrivs i privat regi, men finansieras av det allmänna inte har rätt till stöd vid korttidsarbete. Riksdagen bedömde, vid behandlingen av regeringens förslag till införande av det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete, att det fanns en risk att spridningen av coronaviruset skulle drabba samhällsekonomin och företag på ett sätt som inte hade kunnat förutses vid införandet av regelverket. Vidare skulle det kunna uppstå osäkerhet kring vilka verksamheter som omfattades av undantaget i 3 § andra stycket 3. Riksdagen förde fram att det var av stor vikt att reglerna var förutsägbara och enkla att tillämpa samt att upplevda otydligheter i regelverket inte i onödan skulle hindra att stöd lämnades eller medförde att handläggnings-tider för ansökningar om godkännande blev längre än nödvändigt. Av den anledningen ansåg riksdagen att det fanns skäl att för stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med

den 31 december 2020 tillfälligt slopa det undantag som finns i 3 § andra stycket 3 (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2020:207] om ändring i lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete bet. 2019/20:FiU51 s. 20–21, rskr. 2019/20:199).

4.1.5 Stöd även för arbetstagare som är familjemedlemmar

Av 11 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att stöd endast kan lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj. Avgränsningen har motiverats med att det minskar risken för att stödet ska kunna missbrukas. Riksdagen bedömde emellertid, vid behandlingen av det nya öppna och permanenta systemet, att avgränsningen särskilt skulle påverka mindre företag där det är vanligare att familjemedlemmar är verksamma. I ett sådant företag kan en stor andel av de anställda – ibland samtliga – utgöras av sådana anhöriga som omfattas av undantaget. Riksdagen ansåg, med hänsyn till de effekter som spridningen av coronaviruset kunde komma att ha på samhällsekonomin och företagen, att den aktuella avgränsningen skulle kunna riskera att drabba dessa företag onödigt hårt jämfört med andra företag vars arbetstagare inte består av familjemedlemmar. Riksdagen fann det därför motiverat att för stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020 slopa familjemedlemsundantaget i 11 § 3. Risken för missbruk bedömdes motverkas av kravet i 11 § 1 på att en arbetstagare måste ha haft en anställning av en viss omfattning hos arbetsgivaren under jämförelsemånaden, dvs. den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då Tillväxtverket fattar beslut om godkännande (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2020:207] om ändring i lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete, bet. 2019/20:FiU51 s. 21, rskr. 2019/20:199).

4.1.6 Riksdagens förtydliganden avseende regelverket

Riksdagen fann skäl att förtydliga lagförslaget i två avseenden. Regeringen uttalade i propositionen (prop. 2019/20:132 s. 53) att lagstiftningens krav på att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter ska vara oförutsedda och oundvikliga, innebär att stöd inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbets-

givares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft. Riksdagen fann skäl att bemöta detta uttalande och förtydligade att även t.ex. bemannings- och konsultföretag kan ställas inför efterfrågefall utöver vad som normalt kan förväntas för en arbetsgivare i denna bransch, och således betraktas som oförutsedda och oundvikliga i lagens mening. Genom detta uttalande blev det klart att stöd vid korttidsarbete också kan lämnas till bemannings- och konsultföretag.

Riksdagen fann även skäl att understryka att när det gäller vinstutdelningar inte kan anses försvarligt att arbetsgivare som mottar stöd från det allmänna samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar. Uttalandet ledde till ett flertal domstolsprocesser eftersom det blev oklart i vilken mån vinstutdelningar skulle påverka möjligheterna att få stödet (se avsnitt 4.5.3).

4.1.7 En fjärde nivå för arbetstids- och löneminskning infördes genom en tillfällig lag

Inte långt efter att det nya stödet trätt i kraft fann regeringen skäl att förstärka stödet ytterligare. Den 20 april 2020 remitterades en promemoria från Finansdepartementet med endast fem dagars remisstid där det föreslogs bl.a. en fjärde nivå för arbetstidsminskning. Förslaget överlämnades, efter att ha granskats av Lagrådet, till riksdagen den 14 maj 2020 som fattade beslut om att anta förslaget den 27 maj 2020 (prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276). För stödmånader under perioden 1 maj–31 juli 2020 infördes således en fjärde nivå för arbetstidsminskning respektive löneminskning. Under denna period fick arbetstagarens arbetstidsminskning uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid. Arbetstagares löneminskning skulle vid en sådan arbetstidsminskning uppgå till 12 procent av ordinarie lön. Dessa förstärkningar gjordes genom att en tillfällig lag trädde i kraft den 1 juni 2020, lagen (2020:375) om tillfällig förstärkning av stöd vid korttidsarbete.

4.2 Det förstärkta stödet förlängdes vid flera tillfällen

4.2.1 Den tillfälliga lagen infördes

Under sommaren 2020 gick smittspridningen ner i Sverige och under inledningen av hösten planerades för att lätta på vissa av restriktionerna. Senare under hösten ökade smittspridningen igen och det väcktes frågor om förstärkningen av stödet vid korttidsarbete skulle fortsätta gälla efter december 2020. Stödperiodens maximala längd om nio månader gjorde det dock omöjligt att fortsatt få stödet efter november 2020 för de som hade haft korttidsarbete sedan pandemins start i mars 2020.

Vid en presskonferens den 9 november 2020 meddelade regeringen att stödperiodens tidsbegränsning tillfälligt skulle tas bort och stödet föreslogs förlängas fram till den 30 juni 2021. En nedtrappning av stödet skulle göras under 2021 genom att subventionsgraden fortsatt skulle vara 75 procent i januari, februari och mars, och att subventionsgraden därefter skulle sänkas till 50 procent under april, maj och juni. Vidare meddelade regeringen att förslagen skulle kombineras med en striktare hantering vid ansökan om godkännande för stöd för att säkerställa att stöd bara skulle lämnas till de arbetsgivare som uppfyllde kraven för stöd och att missbruk förhindrades.³ Den 27 november 2020 remitterade Finansdepartementet promemorian *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall*, där förslag på en ny tillfällig lag gavs med remisstid till den 11 december 2020. Lagen föreslogs träda i kraft den 15 februari 2021, men tillämpas retroaktivt från den 1 december 2020.

Under december 2020 tilltog smittspridningen ytterligare och för att kunna ge regeringen större befogenheter att fatta beslut om restriktioner trädde den 10 januari 2021 den tillfälliga s.k. pandemi-lagen i kraft, lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I ett pressmeddelande den 12 januari 2021 meddelade regeringen att företagets möjligheter att använda stödet vid korttidsarbete också skulle utökas. Under perioden januari–mars 2021 skulle arbetstiden för anställda återigen kunna minskas med upp till 80 procent och staten skulle stå för

³ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Ytterligare krisåtgärder för företag*, den 9 november 2020

75 procent av kostnaden för arbetstidsminskningen.⁴ Den 19 januari 2021 överlämnade regeringen förslaget till riksdagen och den 3 februari 2021 fattade riksdagen beslut om att bifalla förslaget till en ny tillfällig lag; lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall (prop. 2020/21:83, bet. 2020/21:FiU42, rskr. 2020/21:182), härefter tillfälliga lagen. Att ansöka om stödet var dock möjligt retroaktivt först från den 29 mars 2021. Genom den tillfälliga lagen infördes ett antal justeringar av regelverket för korttidsarbete, som beskrivs nedan.

Förlängning av tidigare gjorda förstärkningar avseende ersättning från staten och arbetstids- och löneminskningarnivåer

Genom den tillfälliga lagen förlängdes tidigare gjorda förstärkningar av stödet vid korttidsarbete. Staten fortsatte således att svara för en större andel av kostnaderna för stödet motsvarande tre fjärdedelar av underlaget. Vidare gällde även den fjärde nivån för arbetstidsminskning om 80 procent och de lägre nivåerna för löneminskning om 4, 6, 7,5 respektive 12 procent om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 procent (9–10 §§ tillfälliga lagen). Dessa förstärkningar gällde initialt till 31 mars 2021, med förslag om en nedtrappning av förstärkningarna under april–juni 2021.

Undantag från karenstid och kravet om att de ekonomiska svårigheterna inte rimligen ska ha kunnat förutses eller undvikas

Stöd vid korttidsarbete enligt det öppna och permanenta systemet i lagen om stöd vid korttidsarbete kan endast lämnas under högst nio kalendermånader i följd. Efter stödperiodens slut inträder en karenstid om 24 kalendermånader (6 a, 7 a och 8 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Regeringen bedömde att en längre stödperiod var motiverad för att motverka ökad arbetslöshet och i grunden bevara produktiva företag och jobb under pandemins exceptionella läge. Genom den tillfälliga lagen fick därför arbetsgivare, trots tidsperioderna i 6 a, 7 a och 8 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete, beviljas prelimi-

⁴ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Utökad möjlighet till korttidspermittering till följd av ny pandemilag*, den 12 januari 2021.

närt stöd för de stödperioder som omfattades av lagen (1 och 6 §§ tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 20–23).

Regeringen bedömde vidare, vid införandet av den tillfälliga lagen, att kravet på att de ekonomiska svårigheterna inte ska ha kunnat förutses eller undvikas i 5 a § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete kunde leda till tillämpningssvårigheter vid bedömning av om förutsättningarna för stödet var uppfyllda. Vid denna tidpunkt hade nämligen pandemin pågått under en längre tid. För stöd som omfattades av stödmånaderna i den tillfälliga lagen slopades därför detta krav (4 § tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 20–23)

Fortsatt undantag från reglerna om stöd för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj, stöd under uppsägningstid samt stöd till offentligfinansierade arbetsgivare

Regeringen bedömde att det fanns skäl att låta de undantag som införts genom punkten 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om stöd vid korttidsarbete gälla även för de stödmånader som omfattades av den tillfälliga lagen. Stöd fick därmed lämnas för arbetstagare som tillhörde arbetsgivarens familj. Stöd fick också lämnas under arbetstagarens uppsägningstid och det skulle, vid bedömning av löneminskningen, bortses från sådan ersättning som lämnas till arbetstagaren för att arbetsgivaren ska uppfylla bestämmelserna i lagen om anställningsskydd (8 och 12 §§ tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 35–38).

I den tillfälliga lagen fanns också en bestämmelse som fortsatt möjliggjorde att stöd kunde lämnas till arbetsgivare vars verksamhet i huvudsak är finansierad av allmänna medel och där det allmänna enligt en offentligrättslig reglering har till uppgift att tillhandahålla verksamheten (2 § tillfälliga lagen). Regeringen uttalade att det var angeläget att reglerna om korttidsarbete var förutsägbara och enkla att tillämpa. Verksamhet där det allmänna enligt en offentligrättslig reglering har till uppgift att tillhandahålla verksamheten, men som utförs av privata leverantörer på helt affärsmässiga villkor, skulle inte undantas från lagens tillämpningsområde. Regeringen bedömde i lagrådsremissen att kravet i 3 § andra stycket 3 skulle slopas permanent i lagen om stöd vid korttidsarbete. Lagrådet ansåg däremot att det fanns skäl att ifrågasätta varför ändringen inte var tillfällig. Lagrådet bedömde att det inte var lämpligt att – i ett ärende där bered-

ningsprocessen förkortats på grund av den krissituation som uppstått – vidta andra lagstiftningsåtgärder som blir bestående och som gäller andra stöd än de som motiveras av pandemin. Regeringen delade Lagrådets bedömning och förde därför in bestämmelsen i den tillfälliga lagen (prop. 2020/21:83 s. 26–28).

En ny tidpunkt för jämförelsemånaden

Jämförelsemånaden är, enligt 4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete, den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då beslut om godkännande fattas om stöd lämnas enligt det öppna och permanenta systemet. Syftet med jämförelsemånaden är att säkerställa att stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod eller missbrukas genom att arbetstagaren ges en högre sysselsättningsgrad eller löneökning innan stödmånaden.

Enligt den tillfälliga lagen skulle ett nytt beslut om godkännande fattas av Tillväxtverket för den stödperiod som omfattades av lagen. Av den anledningen gjordes justeringar av vilken månad som skulle vara jämförelsemånaden. Om jämförelsemånaden hade varit tre månader före Tillväxtverkets beslut om godkännande hade det nämligen inneburit att en arbetsgivare, som tidigare hade haft stöd för korttidsarbete, skulle få jämförelsemånaden mitt i en stödperiod. För att säkerställa det ursprungliga syftet med regleringen, dvs. att stöd inte ska lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod eller precis innan, justerades därför jämförelsemånaden till att vara den jämförelsemånad som legat till grund för beräkning av stöd vid korttidsarbete som lämnats under 2020. För arbetsgivare som inte hade ansökt om stöd tidigare bestämdes jämförelsemånaden i stället till september 2020. En fast tidpunkt för jämförelsemånad valdes för att öka förutsebarheten för arbetsgivarna, eftersom det inte gick att bedöma när Tillväxtverket skulle kunna komma att fatta beslut om godkännande med anledning av de nya ansökningarna (3 § första stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 28–30).

När regeringen förlängde den tillfälliga lagen till att omfatta stödmånaderna juli–september 2021 gjordes nya överväganden vad gällde valet av jämförelsemånad. Riksdagen hade den 27 januari 2021 tillkännagivit för regeringen att den skyndsamt skulle se över regelverket för att underlätta för företag inom hårt drabbade branscher att

behålla sina anställda, särskilt vad gäller företag och branscher med säsongsberoende verksamheter (bet. 2020/21:FiU38 punkt 1, rskr. 2020/21:163). Med beaktande av bl.a. riksdagens tillkännagivande valde regeringen, vid förlängningen av stödperioden, att april 2021 skulle vara jämförelsemånad för de stödmånader som inföll under perioden 1 juli–20 september 2021. Regeringen lyfte fram att majoriteten av de arbetsgivare som kunde komma att ansöka om stöd för den förlängda stödperioden juli–september 2021 bedömdes ha ansökt om stöd tidigare. Dessa arbetsgivare hade sedan tidigare en jämförelsemånad som inföll mer än ett år före den aktuella stödperioden. Även arbetsgivare med en normal personalomsättning kunde under denna period ha behövt anställa ny personal för att t.ex. ersätta verksamhetskritiska medarbetare som slutat. Regeringen bedömde att behovet av att låta även dessa personer omfattas av stöd vid korttidsarbete väge tyngre än att upprätthålla kravet på att en jämförelsemånad inte får sammanfalla med en stödmånad. Vidare bedömdes en ny jämförelsemånad, med beaktande av riksdagens tillkännagivande, ta större hänsyn till arbetsgivare med säsongsberoende verksamheter. Mot denna bakgrund bestämdes jämförelsemånaden till april 2021 (3 § andra stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:208 s. 15–17).

Ingen rätt till stöd vid vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

I den tillfälliga lagen infördes en bestämmelse som begränsade möjligheterna till stöd om arbetsgivaren gjort vinstutdelningar och andra värdeöverföringar. Riksdagen hade vid införandet av det öppna och permanenta systemet funnit skäl att understryka att arbetsgivaren förutsätts agera i enlighet med lagens syfte, dvs. att stöd endast ska lämnas om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter (se avsnitt 4.1.6). Riksdagen förde fram att det under sådana förhållanden inte kunde anses försvarligt att arbetsgivare som mottar stöd från det allmänna vid korttidsarbete samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199). Riksdagens uttalande ledde till diskussioner om när i tiden en vinstutdelning skulle påverka bedömningen av om arbetsgivaren uppfyller kravet på allvarliga ekonomiska svårigheter. För att öka förutsebarheten och underlätta tillämpningen ansåg regeringen att det skulle införas en regel som angav när värdeöverföringar

i form av bl.a. vinstutdelning inte fick lämnas och vilka värdeöverföringar som skulle omfattas. Regeringen föreslog i remiss till Lagrådet att en permanent bestämmelse skulle tas in i lagen om stöd vid korttidsarbete. Lagrådet fann det emellertid inte lämpligt att – i ett ärende där beredningsprocessen förkortats på grund av den kris-situation som uppstått – vidta andra lagstiftningsåtgärder som blir bestående och som gäller andra stöd än de som motiverats av pandemin. Regeringen delade Lagrådets bedömning och förde därför in bestämmelsen om vinstutdelningar och andra värdeöverföringar i den tillfälliga lagen.

Vad gäller bestämmelsens utformning användes bestämmelserna om omställningsstöd som utgångspunkt (jfr 6 § 4 förordningen [2021:126] om omställningsstöd för augusti 2020–september 2021). Att bestämmelserna om utdelning och krisstöd enligt de två regelverken så långt som möjligt överensstämde med varandra bedömdes underlätta för företagen och bidra till förutsebarheten. Den tillfälliga lagen föreskrev således att rätt till stöd vid korttidsarbete inte förelåg om arbetsgivaren under stödmånaderna, eller två månader närmast före den första stödmånaden eller de sex månaderna närmast efter den sista stödmånaden, verkställt ett beslut om vinstutdelning, gottgörelse, förvärv av egna aktier eller minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna eller medlemmarna. Detsamma gällde om ett beslut om en sådan värdeöverföring fattats av stämman, styrelsen eller motsvarande organ under samma period. De transaktioner som avsågs är de typer av värdeöverföringar som regleras i 18–20 kap. aktiebolagslagen (2005:551) och 13–15 kap. lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Det fanns dock inget hinder mot att göra sådana formlösa värdeöverföringar som avses i 17 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen. Företag kunde enligt tillfälliga lagen exempelvis lämna koncernbidrag samtidigt som de tog emot stöd (5 § första stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 31–35).

Eftersom koncernföretag gavs en möjlighet att utjämna resultatet inom koncernen bedömdes det också motiverat att förbudet skulle omfatta värdeöverföringar som gjordes från ett annat koncernföretag än det företag som tog emot stödet. En annan ordning hade missgynnat företag som inte ingick i en koncern. För att förhindra kringgående av regeln skulle därför, om arbetsgivaren ingick i en koncern av sådant slag som anges i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554), förbudet om värdeöverföringar även gälla det eller de moderföretag

som ingick i koncernen (5 § andra stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 31–35).

Yttrande från revisor och stöd för administrativa kostnader

I en rapport som lämnades till regeringen den 17 december 2020 påtalades bl.a. att det fanns brister i kontrollen av både ansökningar om godkännande och ansökningar om preliminärt stöd (departements-skrivelsen *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stöd-åtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset – Slutrapport*, Ds 2020:28). I syfte att minska risken för missbruk samt att underlätta Tillväxtverkets handläggning infördes i den tillfälliga lagen ett krav på revisorsintyg, dvs. ett skriftligt undertecknat yttrande från en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag. För att begränsa den administrativa bördan för de minsta företagen var kravet på yttrande från revisor begränsad till de arbetsgivare vars lönesumma (summan av de ersättningar som arbetsgivaren redovisar i arbetsgivardeklarationen) för samtliga arbetstagare under jämförelsemånaden uppgick till minst 400 000 kronor. Regeringen framförde, vad gäller valet av beloppsgräns, att ett företag med en lönesumma på 400 000 kronor per månad kunde få upp till 236 600 kronor i stöd vid korttidsarbete per månad. Vidare hade cirka 88 procent av alla företag i Sverige med minst en anställd en lönesumma som understeg 400 000 kronor under en typisk månad för år 2018. En beloppsgräns på minst 400 000 kronor framstod därför som väl avvägd (13 § första stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83. s. 38–41).

Det revisorn skulle yttra sig om var arbetsgivarens ekonomiska svårigheter, vad som hade orsakat dessa svårigheter och hur länge de förväntades bestå. Yttrandet skulle även innefatta ett uttalande om det hade skett sådana värdeöverföringar som kunde diskvalificera från rätten till stöd. Revisorn skulle granska de uppgifter i ansökan som yttrandet avsåg samt räkenskapsmaterial, sammanställningar och annat underlag som låg till grund för uppgifterna i ansökan och rapportera sina iakttagelser. Detta är ett uttryck för att revisorns granskning skulle följa standarden SNT 4400 (Uppdrag att utföra granskning enligt särskild överenskommelse rörande finansiell information). Granskningen skulle således utföras med professionell

skepticism och vara så ingående och omfattande som god revisions-sed kräver (13 § andra stycket tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83. s. 38–41 och 80–81).

De arbetsgivare som berördes av kravet på revisorsintyg kunde enligt den tillfälliga lagen också ges stöd för administrativa kostnader som uppkommit med anledning av ansökan. Sådant stöd kunde ges med högst 10 000 kronor per arbetsgivare och avsåg i första hand företagets kostnader för ett revisorsyttrande. Även kostnader för andra tjänster kunde ersättas, t.ex. kostnader för en redovisningskonsult som tagit fram underlag för ansökan (14 § tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 41 och 81).

Krav hänförliga till arbetsgivare

Det framgår av 10 och 27 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete att preliminärt stöd och ytterligare stöd efter avstämning inte får lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning när ansökan om sådant stöd prövas. Regeringen bedömde att ett motsvarande krav borde finnas för de arbetsgivare som hade visat att de inte var beredda att göra rätt för sig avseende tidigare utbetalt stöd. Enligt den tillfälliga lagen fick således preliminärt stöd och ytterligare stöd inte lämnas till arbetsgivare som hade skulder avseende återkrav av stöd enligt lagen om stöd vid korttidsarbete som hade överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning när ansökan om sådant stöd prövades. Preliminärt stöd och ytterligare stöd fick inte heller lämnas om arbetsgivaren, när ansökan om sådant stöd prövades, var skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning eller var på obestånd. Bestämmelsen föreslogs i remiss till Lagrådet som en permanent ändring av 10 och 27 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete. Lagrådet fann det emellertid inte lämpligt att – i ett ärende där beredningsprocessen förkortats på grund av den kris-situation som uppstått – vidta andra lagstiftningsåtgärder som blir bestående och som gäller andra stöd än de som motiveras av pandemin. Regeringen delade Lagrådets bedömning och förde därför in bestämmelserna i den tillfälliga lagen (7 och 17 §§ tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 42–47).

4.2.2 Det förstärkta stödet förlängdes att gälla under pandemins tredje fas

Smittspridningen tilltog återigen i februari 2021 och pandemin gick in i sin tredje fas. Den 19 februari 2021 meddelade regeringen att de avsåg att förlänga möjligheten att använda stödet vid korttidsarbete upp till 80 procent i ytterligare en månad, dvs. till april 2021. Under förlängningen skulle staten fortsatt stå för 75 procent av kostnaden.⁵ Enligt förslaget var det fortsatt tänkt att en nedtrappning av stödet skulle ske, dock föreslogs nedtrappningen att börja gälla från och med den 1 maj 2021 i stället för den 1 april 2021. Den 10 mars 2021 överlämnades förslaget till riksdagen (prop. 2020/21:121). När riksdagen behandlade förslaget gjordes emellertid flertalet förändringar av stödet. Riksdagen beslutade den 24 mars 2021 att delvis anta regeringens förslag, men förlängde den fjärde nivån på arbetstidsminskning om 80 procent till juni i stället för april. Nedtrappningen i den tillfälliga lagen skulle tas bort och staten skulle fortsatt ta 75 procent av kostnaden under hela perioden (lagen [2021:231] om ändring i lagen [2021:54] om stöd vid korttidsarbete i vissa fall, bet. 2020/21:FiU44, rskr. 2020/21:229).

Efter förändringarna av stödet fortsatte smittspridningen att vara på en hög nivå och det kvarstod restriktioner som påverkade flera branscher. Den 10 maj 2021 meddelade regeringen att stödet skulle förlängas ytterligare tre månader under juli, augusti och september 2021. Under de tre stödmånaderna skulle företag även fortsättningsvis kunna minska anställdas arbetstid med upp till 80 procent och subventionsgraden skulle vara 75 procent. Förslaget föreslogs träda i kraft den 29 juni 2021. En väsentlig förändring av stödets förutsättningar skedde genom att jämförelsemånaden föreslogs vara april 2021. Syftet med förändringen var att tillgodose att även anställda som hade nyanställts under krisen skulle kunna omfattas av stödet.⁶ Den 10 juni 2021 överlämnades förslaget till riksdagen, som den 23 juni 2021 fattade beslut att anta förslaget (prop. 2020/21:208, bet. 2020/21:FiU52, rskr. 2020/21:416). Möjligheten att ansöka om stöd för juli, augusti och september öppnade däremot först i novem-

⁵ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Korttidspermittering på 80 procent kvar till och med april*, den 19 februari 2021.

⁶ Pressmeddelande från Finansdepartementet *Regeringen förlänger korttidsstödet med ytterligare tre månader*, den 10 maj 2021.

ber 2021 då Tillväxtverket var tvungna att anpassa sina system till de nya förutsättningarna (se avsnitt 4.4).

4.2.3 Det förstärkta stödet upphörde att gälla under hösten 2021

Smittspridningen och antalet personer som behövde sjukhusvård för covid-19 minskade under sommaren 2021 och över hälften av den vuxna befolkningen hade fått åtminstone en dos vaccin. I enlighet med regeringens plan avvecklades en stor del av restriktionerna den 29 september 2021. Den tillfälliga lagen upphörde också att gälla efter den 30 september 2021. Detta innebar således att de ordinarie bestämmelserna i lagen om stöd vid korttidsarbete gällde för korttidsarbete. Stödet var inte längre förstärkt och karenstiden om 24 månader innebar att många företag som nyttjat stödet under den tillfälliga lagen inte längre kunde få stöd vid korttidsarbete. I slutet av 2021 tilltog smittspridningen igen och den 7 december 2021 presenterade regeringen en åtgärdsplan för införande av fler smittskyddsåtgärder från och med 8 december 2021. Regeringen meddelade att den förberedde en lagändring så att karenstiden för stöd vid korttidsarbete tillfälligt skulle kunna slopas, vilket skulle möjliggöra att arbetsgivare som hade fått stöd under pandemin kunde ansöka om det ordinarie stödet om det skulle behövas.⁷

Den 23 december 2021 remitterade Finansdepartementet promemorian *Tillfälligt slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete* med förslag om att slopa karenstiden för korttidsarbete. Förslaget skulle göra det möjligt att från och med december 2021 få stöd enligt de ordinarie reglerna även om arbetsgivaren mottagit stöd vid korttidsarbete under perioden mars 2020–september 2021. En ansökan om stöd med tillämpning av den föreslagna bestämmelsen skulle emellertid enligt förslaget prövas av Skatteverket och kunna lämnas in först den 1 april 2022. Regeringen fattade beslut om att lämna förslaget till riksdagen den 3 februari 2022 och riksdagen fattade beslut om att anta förslaget den 24 februari 2022 (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169).

⁷ Pressmeddelande från Finansdepartementet och Socialdepartementet *Regeringen presenterar åtgärdsplan för införande av fler smittskyddsåtgärder från och med den 8 december 2021*, den 7 december 2021.

4.2.4 En ny möjlighet till anmälan om avstämning

Ett stort antal arbetsgivare blev under pandemin återbetalningsskyldiga för preliminärt stöd med anledning av att de kommit in med en anmälan om avstämning för sent. Detta berodde på att 30 § lagen om stöd vid korttidsarbete föreskrev att allt preliminärt stöd skulle betalas tillbaka om en anmälan om avstämning inte getts in i rätt tid. Hel eller delvis befrielse från återbetalningsskyldigheten skulle endast ske om det var uppenbart oskäligt.

Riksdagen tillkännagav i maj 2021 för regeringen att den skyndsamt borde utreda hur proportionaliteten vid avstämningar och återkrav av preliminärt stöd kunde ökas (bet. 2020/21:NU30 punkt 3, rskr. 2020/21:321). Enligt tillkännagivandet framstod en ordning som innebar att arbetsgivaren kunde bli återbetalningsskyldig för allt stöd även vid mindre och ursäktliga fel som mer långtgående än vad som krävdes. Det kunde enligt tillkännagivandet ifrågasättas om det råde proportionalitet när det gäller effekterna av mindre fel som upptäcks vid avstämningar och leder till återkrav (bet. 2020/21:NU30 s. 17). Tillväxtverket överlämnade också i maj 2021 en hemställan till regeringen om att ändra lagen för stöd vid korttidsarbete så att företag som kommit in för sent med sin avstämning, men som har godtagbara skäl för det, inte skulle återkrävas på hela stödbeloppet.⁸

Även regeringen bedömde att det inte var ändamålsenligt att arbetsgivarna under pandemin blivit återbetalningsskyldiga för allt preliminärt stöd vid en för sen anmälan. Regeringen införde därför en möjlighet för arbetsgivarna att på nytt ge in en anmälan om avstämning och därför få en prövning av förutsättningarna att få slutligt stöd. Detta möjliggjordes genom att en tillfällig lag, lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete, trädde i kraft den 1 januari 2022. Lagen gäller för preliminärt stöd som lämnats efter godkännande av Tillväxtverket under perioden den 16 mars 2020–30 juni 2021 (prop. 2021/22:14, bet. 2021/22:NU6, rskr. 2021/22:16). I samma proposition föreslogs ett nytt förfarande i lagen om stöd vid korttidsarbete som innebär att den handläggande myndigheten ska förelägga en arbetsgivare att ge in en anmälan om avstämning om en sådan anmälan inte har getts in i rätt tid (29 a §). Arbetsgivaren ska vara skyl-

⁸ Tillväxtverkets *Hemställan om lagändring avseende ändrade regler avseende oskälighetsbedömningen i 30 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete i de fall då en anmälan om avstämning inte ges in inom rätt tid samt införandet av en ny lagreglering avseende vinstutdelningar och andra värdeöverföringar i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete* (2021).

dig att betala tillbaka allt preliminärt stöd först om en anmälan inte getts in efter ett sådant föreläggande. Lagändringarna om detta förfarande trädde i kraft den 1 november 2021 (prop. 2021/22:14, bet. 2021/22:NU6, rskr. 2021/22:16).

4.3 Långa handläggningstider hos Tillväxtverket

När det öppna och permanenta systemet infördes var det osäkert hur länge pandemin skulle pågå och vilka konsekvenser den skulle få med avseende på både hälsa och ekonomi. Regeringen uppskattade att det skulle komma in totalt 380 ansökningar om stöd för 2020 och att den offentligfinansiella kostnaden, med beaktande av de förstärkningar som hade gjorts av stödet, skulle uppgå till 2,42 miljarder kronor (prop. 2019/20:132 s. 76–80). Redan första dygnet som stödet kunde sökas fick Tillväxtverket in 15 700 ansökningar om stöd. Mellan den 7 april och slutet av juni 2020 hade Tillväxtverket fått in drygt 77 000 ansökningar och myndigheten hade betalat ut drygt 26,6 miljarder kronor i preliminärt stöd (Ds 2020:28 s. 20). Eftersom antalet ansökningar vida översteg den volym som Tillväxtverket vanligtvis hanterar fick myndigheten kraftigt, och på kort tid, utöka sin personalstyrka för att ha möjlighet att handlägga de ansökningar som kom in. Vid stödets införande kunde Tillväxtverket handlägga och betala ut preliminära stödbelopp relativt snabbt och i många fall innan avslutad stödperiod. Vid slutet av september 2020 hade närmare 85 000 ansökningar om stöd kommit in till myndigheten. Drygt 70 000 av dessa hade beviljats stöd. Närmare 7 000 hade fått avslag och drygt 5 000 var avvisade, makulerade eller återtagna vid samma tidpunkt. I slutet av september 2020 hade också drygt 65 000 av de 70 000 stödmottagarna stämt av sina första tre månader av stödet. Av dessa hade två tredjedelar handlagts av Tillväxtverket. Resterande avstämningar, cirka 21 000 ansökningar, krävde mer utredning av Tillväxtverket. Av dessa var det cirka 12 500 som hade sökt ytterligare stöd.⁹ Efter att de första preliminära ansökningarna om stöd hanterats behövde Tillväxtverket lägga allt större resurser till avstämningarna av stödet. Detta ledde till att nya ansökningar om stöd som kom in under augusti och september 2020 inte kunde behandlas löpande. Den

⁹ Tillväxtverkets pressmeddelande *Kraftsamling för stöd till företag att övervintra krisen*, den 30 september 2020.

11 december 2020 väntade drygt 4 900 företag på besked om ytterligare preliminärt stöd skulle kunna betalas ut efter den första avstämningen. Drygt 2 800 företag hade då väntat i mer än tre månader på besked.¹⁰

Med anledning av de långa handläggningstiderna hos Tillväxtverket riktade riksdagen den 20 maj 2021 ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör säkerställa att handläggningstiderna för stöd vid korttidsarbete förkortas ytterligare samt att både resursförstärkningar och lagändringar, inklusive en tidsgaranti, bör övervägas (bet. 2020/21:NU30 punkt 1, rskr. 2020/21:321). Riksdagen framförde att handläggningstiden för beviljande av stöd hade blivit ett allvarligt problem för många företag. Långa handläggningstider hotade både stödets effektivitet och många företags möjligheter att klara sig under pandemin.

Under hösten 2021 riktade även Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) i två beslut kritik mot Tillväxtverket med anledning av långa handläggningstider. Det första beslutet fattades den 9 september 2021 (dnr 7165-2020 och 7242-2020) och gällde två ärenden om stöd vid korttidsarbete. I det ena fallet hade ett ärende om avstämning och ansökan om förlängt stöd tagit drygt 16 veckor att handlägga. Justitieombudsmannen uttalade att det med hänsyn till den avgörande betydelsen som det aktuella stödet har haft för många företag inte är acceptabelt med handläggningstider som uppgår till flera månader, om det inte finns särskilda omständigheter som i ett enskilt fall motiverar en längre handläggningstid. Justitieombudsmannen fann att det i det aktuella ärendet inte kommit fram omständigheter som kunnat motivera en handläggningstid på nästan fyra månader och riktade därför kritik mot Tillväxtverkets hantering av ärendet. Därtill riktade Justitieombudsmannen kritik mot att båda anmälarna varken fått insyn i handläggningen av sina ärenden eller besked om när beslut kunde tänkas fattas.

Det andra beslutet från Justitieombudsmannen fattades den 19 november 2021 (dnr 9679-2020, 441-2021 och 2652-2021) och gällde tre ärenden om stöd vid korttidsarbete. Justitieombudsmannen riktade kritik mot att handläggningen i två ärenden med avstämning och ansökan om ytterligare preliminärt stöd dröjt drygt fyra månader. Vidare hade Tillväxtverket i de tre ärendena dröjt mellan sju veckor

¹⁰ Tillväxtverkets remissvar den 11 december 2020 på promemorian *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742).

och fyra månader med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten. Justitieombudsmannen fann att förseningarna var fullkomligt oacceptabla och riktade allvarlig kritik mot myndigheten för dessa brister.

Även Justitiekanslern har uttalat sig om långa handläggningstider i ärende rörande stöd vid korttidsarbete. Ett bolag hade begärt skadestånd av staten på den grunden att Tillväxtverket genom långsam handläggning orsakat sökanden skada. Tillväxtverket hade dröjt sju månader med att fatta ett beslut i ärendet efter att förvaltningsrätten återförvisat ärendet tillbaka till myndigheten. I Justitiekanslerns beslut den 16 mars 2022 (dnr 2021/5112) konstaterade Justitiekanslern att handläggningstiden inte var motiverad och att enskilda med fog kan förvänta sig att ansökningar om stöd vid korttidsarbete handläggs utan oskäligt dröjsmål med hänsyn till ärendenas ekonomiska betydelse. Justitiekanslern bedömde att dröjsmålet med handläggningen utgjorde en försummelse, men avslag bolagets ansökan om skadestånd eftersom det saknades underlag för bedömningen att bolaget hade åsamkats någon ekonomisk skada.

4.4 Behov av systemutveckling medförde långa ledtider

En av de faktorer som begränsade att stödet betalades ut i tid till arbetsgivarna var Tillväxtverkets behov av systemutveckling för att kunna implementera förändringar i stödet. Den 9 november 2020 aviserade regeringen att stödet vid korttidsarbete skulle förlängas från december 2020. Den 17 december 2020 beslutade regeringen dessutom att bestämmelser som reglerade möjligheterna för arbetsgivare att också få ersättning för kostnader för kompetensinsatser skulle införas i lagen samt genom en ny förordning. I stödet för 2021 gjordes ett flertal lagförändringar, bl.a. infördes en ny definition av jämförelsemånaden. Förändringarna innebar att ett nytt it-system behövde utvecklas. Lagen om stöd vid korttidsarbete i vissa fall trädde i kraft den 15 februari 2021 och ansökningssystemet hos Tillväxtverket öppnade den 29 mars 2021. Detta medförde att de arbetsgivare som infört korttidsarbete i december 2020 fick vänta i drygt tre månader på att få skicka in en ansökan om stöd och därtill invänta

handläggningstiden för att kunna få stödet utbetalt.¹¹ När en förlängning gjordes av lagen till att omfatta stöd under perioden juli–september 2021 infördes återigen en ny definition av jämförelsemånaden. De systemförändringar som behövde göras med anledning av den ytterligare förlängningen och övriga förändringar innebar att en ansökan om stöd för dessa månader kunde göras till Tillväxtverket tidigast den 3 november 2021.¹² Detta medförde att de arbetsgivare som infört korttidsarbete under juli månad fick vänta fem månader på att få skicka en ansökan om stöd. Behovet av systemutveckling för att implementera förändringar i stödet gjorde således att det dröjde innan företagen kunde få stöd vid korttidsarbete.

4.5 Stödet ledde till ett stort antal processer i allmän förvaltningsdomstol

När det nya öppna och permanenta systemet trädde i kraft bedömdes att endast en begränsad andel av de beslut som fattades enligt systemet skulle överklagas (prop. 2019/20:132 s. 84). I realiteten fick Förvaltningsrätten i Stockholm en markant ökad tillströmning av mål med anledningen av stödet vid korttidsarbete. Under 2020 kom det in 1 690 mål om korttidsarbete till domstolen. Denna siffra steg påfallande under 2021 då det kom in 10 381 mål om korttidsarbete. Av dessa mål var 3 201 mål inte avgjorda vid utgången av 2021. Av de mål som avgjordes 2021 blev det delvis bifall i 4 673 mål och helt bifall i 1 127 mål. Vidare överklagades 1 251 mål till Kammarrätten i Stockholm.

Några av de frågeställningar som aktualiserades har varit av avgörande betydelse för frågan om när stödet ska kunna beviljas och hur det ska beräknas. Exempelvis har definitionerna av jämförelsemånaden och ordinarie lön varit föremål för många domstolsprocesser och definitionen har slutligen utarbetats genom avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Att regelverket och tolkningen av det gett upphov till flera frågetecken har inneburit att förutsägbarheten av stödet påverkats genom att förutsättningarna för att få stödet inte varit klara för arbetsgivarna.

¹¹ Tillväxtverkets pressmeddelande *Ansökan om stöd till korttidsarbete öppnar 29 mars*, den 19 februari 2021.

¹² Tillväxtverkets pressmeddelande *Ansökan för perioden juli–september är öppen*, den 3 november 2021.

Nedan följer en genomgång av ett antal av de större frågeställningar som aktualiserats i flera domstolsprocesser.

4.5.1 Jämförelsemånad när godkännande för stöd avser förfluten tid

Ett stort antal mål i förvaltningsrätten har rört frågan om hur jämförelsemånaden ska bestämmas när Tillväxtverkets beslut om godkännande avser förfluten tid. Storleken på stöd vid korttidsarbete beräknas utifrån lönerna för de arbetstagare som under en s.k. jämförelsemånad var anställda med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden. I lagen anges att jämförelsemånaden är den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande av en arbetsgivare för stöd (4 § 6). Syftet med jämförelsemånaden är att säkerställa att stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod och att stödet inte ska kunna missbrukas genom att arbetstagare ges en högre sysselsättningsgrad inför en stödmånad (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.8). I lagen finns emellertid en möjlighet att söka om stöd retroaktivt. En ansökan om preliminärt stöd ska ha kommit in till myndigheten senast två kalendermånader efter den månad som stöd söks för. Detta innebär att jämförelsemånaden kan variera och bli kortare tid än tre månader före stödperioden, eller infalla inom stödperioden, eftersom jämförelsemånaden är kopplad till tidpunkten för när Tillväxtverket fattar sitt beslut om godkännande. Tillväxtverket ansåg under 2020 och första halvan av 2021 att en sådan tillämpning av jämförelsemånaden inte var förenlig med lagstiftningens syfte. När beslut om godkännande avsåg tid innan beslutet meddelats fann Tillväxtverket således att beslutet skulle anses ha fattats under den första stödmånad som godkännandet gällde för.

Tillväxtverkets tolkning av vilken månad som skulle utgöra jämförelsemånad ledde i flertalet fall till återkrav eftersom jämförelsemånaden har betydelse för vilka arbetstagare stöd för korttidsarbete kunde sökas för samt i vilken omfattning stöd kan lämnas. Frågan har prövats i ett stort antal mål, både i Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm, där båda domstolarna funnit att lagstiftningens ordalydelse skulle följas. Den 18 juni 2021 fick frågan sitt svar då Högsta förvaltningsdomstolen fann att lagstiftningen inte

gav utrymme att avvika från lagstiftningens ordalydelse, dvs. att jämförelsemånaden är den kalendermånad som infaller tre månader före den kalendermånad då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande (HFD 2021 not. 22).

Efter Högsta förvaltningsdomstolens dom ändrade Tillväxtverket sin tolkning av jämförelsemånaden. Problemet med förutsebarhet kring vilken tidpunkt som skulle vara jämförelsemånad kvarstod emellertid. När den tillfälliga lagen trädde i kraft bedömdes det problematiskt att arbetsgivarna inte kunde veta vilken månad som utgjorde jämförelsemånad. Behovet av förutsebarhet motiverade därför att en bestämd månad utgjorde jämförelsemånad. För arbetsgivare som inte tidigare hade fått stöd för korttidsarbete bestämdes därför jämförelsemånaden till september 2020 (prop. 2020/21 s. 83 och s. 28–30). För de arbetsgivare som hade haft stöd tidigare skulle jämförelsemånad vara samma jämförelsemånad som legat till grund för beräkning av stöd vid korttidsarbete som lämnats under 2020.

4.5.2 Begreppet ordinarie lön

För att stöd vid korttidsarbete ska kunna beräknas måste en ordinarie lön för stödmånaden kunna fastställas. Ordinarie lön är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. Tillväxtverkets uppfattning vad gäller regelmässigt utgående lön har under pandemin varit att lönen ska ha utgått månatligen under minst tre månaders tid före den aktuella stödmånaden.¹³ Detta har lett till flera återkrav för de arbetsgivare med arbetstagare som får lön med andra intervall. Frågan var föremål för prövning i kammarrätten, men med olika utfall. I flera avgöranden har kammarrätten uttalat att lagen om stöd vid korttidsarbete bygger på ett system som förutsätter att lön betalas ut månadsvis.¹⁴ Det finns emellertid även ett antal avgöranden där kammarrätten uttalat att det inte finns grund för att tolka in ett krav på att lön måste betalas ut månadsvis för att det ska anses vara en regelmässigt utgående lön i enlighet med

¹³ Undantag kunde göras mellan stödmånad och jämförelsemånaden om man var sjuk, på föräldraledighet eller hade någon annan giltig frånvaro.

¹⁴ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 6 november 2020 (mål nr 5570-20), den 24 februari 2021 (mål nr 6189-20 och 6413-20), den 1 mars 2021 (mål nr 6303-30) och den 27 maj 2021 (mål nr 2289-21).

lagen om stöd vid korttidsarbete.¹⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har den 7 juni 2022 prövat frågan i två avgöranden (HFD 2022 ref. I och II) och funnit att lön som betalats för flera månader åt gången eller en till två gånger per år uppfyller kravet på regelmässighet. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att något krav på att utbetalningar av lön ska ha skett månadsvis eller med något annat regelbundet intervall varken kan utläsas av lagtext eller motivuttalanden. En förutsättning för att stödet ska kunna beräknas är däremot att det går att fastställa den ordinarie lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden. Det är arbetsgivaren som ska visa att det går att beräkna den ordinarie lönen.

4.5.3 Vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

I samband med stödets införande väcktes frågan om stödet gick att kombinera med vinstutdelningar

När det öppna och permanenta systemet trädde i kraft lyftes tidigt frågan om stödet skulle kunna lämnas samtidigt som det mottagande företaget gjorde vinstutdelningar. I media publicerades ett flertal artiklar om att stora företag som planerade vinstutdelningar sökte stöd från staten.¹⁶ I samband med behandlingen av förslaget uttalade riksdagen att arbetsgivarna förutsätts agera i enlighet med lagens syfte, dvs. att stöd endast ska lämnas om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter. Riksdagen lyfte fram att det under sådana förhållanden inte kunde anses försvarligt att arbetsgivare som mottog stöd vid korttidsarbete från det allmänna samtidigt genomförde aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199, se avsnitt 4.1.6). I syfte att förtydliga regelverket föreslog regeringen i en lagrådsremiss den 7 maj 2020 att riksdagens uttalande skulle komma till uttryck i lagtexten. Lagrådet ansåg dock att förslaget inte borde läggas till grund för lagstiftning och framhöll bl.a. att den redan gällande regleringen ger möjlighet att beakta t.ex. förekomsten av vinstutdelningar. Om ett företag trots en kris gör en utbetalning till sina delägare är detta en tydlig indika-

¹⁵ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 4 juni 2021 (mål nr 7028-20, 6596-20 och 6087-20).

¹⁶ Exempel på artiklar i svensk press: *Staten betalar lönerna – Volvo delar ut miljarder*, Aftonbladet den 23 mars 2020 och *Finansministerns ilska mot företagstopparna*, Expressen den 25 mars 2020.

tion på att företaget självt inte har ansett sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter och stöd kan vägras enligt 5 a § andra stycket 1 lagen om stöd vid korttidsarbete. Har företaget orsakat eller bidragit till de ekonomiska svårigheterna genom att förbruka tillgängligt kapital genom utdelning motiverar det att stöd vägras enligt 5 a § andra stycket 2 lagen om stöd vid korttidsarbete. Om ett företag har använt sin ekonomiska buffert för utdelning i stället för att trygga den egna verksamheten i samband med den ekonomiska krisen kan det utgöra hinder för stöd enligt 5 a § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete. Regeringen delade Lagrådets bedömning att redan gällande reglering ger möjlighet att beakta olika former av värdeöverföringar och att förekomsten av t.ex. vinstutdelningar kunde motivera att stöd vägras enligt 5 a § andra stycket 1–3 lagen om stöd vid korttidsarbete. Regeringen lämnade därför inte något förslag till förtydligande under våren 2020 (prop. 2019/20:166 s. 54–56 och Lagrådets yttrande i a. prop. s. 172–173).

Tillväxtverkets tillämpning avseende vinstutdelningar och liknande värdeöverföringar

Tillväxtverket fattade under 2020 en stor mängd beslut som gällde stöd vid korttidsarbete när företag beslutat om vinstutdelningar och andra värdeöverföringar. Tillväxtverket hade en strikt tillämpning innebärande att beslut om vinstutdelning eller återbetalning av aktieägartillskott under eller i nära anslutning till en stödperiod inte gick att kombinera med stöd vid korttidsarbete. Detta gällde oavsett om beslutet sedermera återkallats och någon betalning faktiskt inte skett till aktieägarna.

Frågorna har prövats av såväl Förvaltningsrätten i Stockholm som Kammarrätten i Stockholm i ett flertal avgöranden. Under 2020 och 2021 har förvaltningsrätten avgjort cirka 940 mål som rör frågan om värdeöverföring. Förvaltningsrätten har bedömt att Tillväxtverket inte har utrett bolagets ekonomiska svårigheter tillräckligt och att beslut om värdeöverföring inte ensamt kan innebära att bolaget inte har ekonomiska svårigheter. Tillväxtverket har överklagat cirka 780

av dessa mål.¹⁷ Kammarrätten i Stockholm har i flera avgöranden¹⁸ uttalat att ett beslut om vinstutdelning eller andra liknande utbetalningar utgör en tydlig indikation på att ett bolag inte anser sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter. Enligt kammarrätten ska en bedömning göras i varje enskilt fall, men om bolaget har fattat ett beslut om vinstutdelning i nära samband till en stödperiod ankommer det på bolaget att ge en godtagbar förklaring till varför ett beslut om utdelning fattats. I majoriteten av kommitténs genomgångna avgöranden från kammarrätten har arbetsgivarna blivit återbetalningsskyldiga för lämnat stöd om ett beslut om vinstutdelning eller andra liknande utbetalningar (exempelvis återbetalning av aktieägartillskott) fattats under eller i nära anslutning till stödperioden. Högsta förvaltningsdomstolen har den 18 oktober 2022 i två mål prövat frågan om förutsättningarna för återkrav av stöd vid korttidsarbete efter beslut om utdelning (mål nr 7630-21 och 2552-22). Högsta förvaltningsdomstolen uttalar följande i mål nr 7630-21.

Om ett bolag har fattat eller verkställt ett beslut om utdelning efter att ha ansökt om godkännande eller efter det att stödperioden inleddes utgör det en tydlig indikation på att företaget självt inte har ansett sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter. Om Tillväxtverket kan visa att ett sådant beslut har fattats eller verkställts efter ansökan eller under stödperioden bör det därför vara tillräckligt för att myndigheten ska anses ha visat att bolaget inte hade grund för ett påstående om att det hade sådana allvarliga ekonomiska svårigheter som krävs för rätt till stöd. Det ankommer då på bolaget att lägga fram omständigheter till stöd för att det ändå inte finns skäl att återkräva stödet.

Om ett bolag har fattat eller verkställt ett beslut om utdelning innan det ansökte om godkännande eller innan stödperioden inleddes kan bolaget dock ha fått ekonomiska svårigheter under tiden fram till det att ansökan gjordes eller stödperioden inleddes. I en sådan situation får utdelningsbeslutet vägas in i den helhetsbedömning som ska göras av om bolaget kan anses ha haft sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som är en förutsättning för att få stöd. Vid den bedömningen bör särskilt beaktas den tid som förflutit mellan åtgärden och ansökan om godkännande eller, om ansökan avser retroaktiv tid, stödperiodens inledande. Även storleken på utdelningen kan ha betydelse vid bedömningen av bolagets ekonomiska situation.

¹⁷ Tillväxtverkets rapport *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete – Delrapport Uppdrag 4.2 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021 (dnr Å 2021-671)*.

¹⁸ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål nr 4604-21, 3947-21, 3823-21 och 3784-21.

Mål nr 7630-21 gäller ett bolag som hade beslutat att lämna en vinstutdelning med 3 miljoner kronor den 16 mars 2020, drygt tre veckor innan bolaget ansökte om stöd vid korttidsarbete. Dagen innan bolaget sökte om stöd hade bolaget vid en extra bolagsstämma beslutat att hela vinstutdelningen skulle återkallas. Beslutet innebar att vid ansökningstillfället uppgick de till förfogande stående vinstmedlen i bolaget till sammanlagt cirka 4 200 000 kronor. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att storleken på vinstutdelningen var betydligt större än stödbeloppet på cirka 350 000 kronor (avsåg perioden 14 april–13 augusti 2020). Dessutom hade bolaget haft ytterligare vinstmedel till förfogande. Bolaget har vid ansökningstillfället således haft en viss beredskap för att kunna klara oförutsedda nedgångar i ekonomin. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att bolaget, när ansökan gjordes, inte hade sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som är en förutsättning för att stöd ska lämnas.

Mål nr 2522-22 gäller ett bolag som den 9 april 2020 ansökte om stöd vid korttidsarbete och ansökan avsåg tid från och med den 25 mars 2020. Tillväxtverket godkände stöd med cirka 114 000 kronor för perioden den 25 mars 2020–25 juni 2020. Därefter uppmärksammades att bolaget den 3 april 2020 beslutat om utdelning till sina aktieägare med 200 000 kronor. Bolaget anförde att en extra bolagsstämma den 6 april 2020 beslutade att skjuta upp utbetalningen av utdelningen och att bolaget under april och maj 2020 förlorade cirka 60 procent av sin omsättning. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde dock att den omständigheten att bolaget fattat ett beslut om utdelning under stödperioden talade starkt för att bolaget inte ansåg sig ha sådana allvarliga ekonomiska svårigheter som krävs för att stöd ska lämnas. Vad bolaget hade anfört var enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte tillräckligt för att anse att bolaget när stödperioden inleddes hade sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som är en förutsättning för att stöd ska lämnas.

4.5.4 Återkrav vid för sen anmälan om avstämning

Ett stort antal processer i domstolen har rört frågan om återkrav vid för sent inkommen anmälan om avstämning. Innan den 1 november 2021 föreskrev lagen nämligen att om en anmälan om avstämning inte gavs in i rätt tid skulle allt preliminärt stöd återbetalas. En möj-

lighet till hel eller delvis befrielse fanns om det var uppenbart oskäligt att arbetsgivaren skulle betala tillbaka allt preliminärt stöd (30 §). Bestämmelsen ledde till två frågor för rättstillämpningen att pröva. Eftersom avstämningarna under en stödperiod sker löpande uppkom frågan om formuleringen *allt preliminärt stöd* tog sikte på allt stöd som tidigare lämnats och avstämts i tid eller om det endast avsåg det stöd som omfattades av den sena anmälan om avstämning. Vidare uppstod frågan om i vilka fall det skulle anses vara uppenbart oskäligt att arbetsgivare skulle betala tillbaka allt preliminärt stöd. Exempelvis hade många arbetsgivare haft tekniska svårigheter att signera en avstämning med BankID eller missat att det krävdes en signering med BankID.

Frågorna har prövats av Förvaltningsrätten i Stockholm i ett stort antal mål. Ett flertal mål har även överklagats till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten har i flera avgöranden¹⁹ uttalat att varken lagtextens ordalydelse eller lagens förarbeten ger stöd för att återbetalningsskyldigheten endast omfattar det preliminära stöd som hänför sig till aktuell avstämningssperiod. En arbetsgivare som inte har lämnat in sin avstämning i rätt tid är därför skyldig att återbetala allt preliminärt stöd, inklusive stöd som avser andra avstämningssperioder. Kammarrätten har därtill funnit att utrymmet för eftergift från återbetalningsskyldighet varit litet och bedömt att sådana omständigheter som t.ex. tekniska svårigheter med signering inte varit tillräckliga för befrielse från återkravet.

I syfte att öka proportionaliteten vid återkrav vid för sena anmälningar infördes den 1 november 2021 ett nytt förfarande vid sena avstämningar (prop. 2021/22:14, bet. 2021/22:NU6, rskr. 2021/22:16). Den 1 januari 2022 trädde vidare en tillfällig lag i kraft, lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete. Lagen syftar till att möjliggöra för arbetsgivare som har blivit återbetalningsskyldiga för preliminärt stöd vid korttidsarbete, med anledning av att deras anmälan om avstämning har kommit in för sent, i vissa fall ska kunna lämna in en ny anmälan om avstämning av preliminärt stöd vid korttidsarbete (se avsnitt 4.2.4).

¹⁹ Se exempelvis Kammarrätten i Stockholms avgöranden den 22 juni 2021 (mål nr 2132-21), den 20 september 2021 (mål nr 1040-21) och den 21 september 2021 (mål nr 2047-21).

4.6 Fusk och missbruk av systemet för korttidsarbete under pandemin

4.6.1 Justeringar av regelverket för att skärpa kontrollen

Den 7 april 2020 öppnade Tillväxtverket möjligheten att ansöka om stöd vid korttidsarbete. Redan i samband med att ansökan öppnades rapporterades i media att arbetsgivare utnyttjade systemet.²⁰ Det publicerades skildringar från anställda som vittnade om att de var i korttidsarbete, men ändå fick arbeta heltid. Regeringen meddelade att reglerna kunde bli hårdare om fusket skulle visa sig vara omfattande. Den 20 april 2020 remitterade Finansdepartementet en promemoria med en svarstid på fem dagar med förslag till åtgärder för stärkt kontroll av stödet vid korttidsarbete. I enlighet med förslagen i promemorian infördes från och med den 1 juni 2020 en möjlighet för Tillväxtverket och Skatteverket att när som helst, dvs. utan någon föregående misstanke om oegentligheter, få göra oannonserade besök, s.k. kontrollbesök, i verksamheten hos en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd för att kontrollera om arbetsgivaren är berättigad till stöd och att stöd betalas ut med rätt belopp (prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276). Vidare utvidgades Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet till att även omfatta bedrägeribrotten, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen om stöd vid korttidsarbete. Förslaget syftade till att Skatteverket skulle kunna bedriva förebyggande verksamhet samt underrättelse och utredningsverksamhet mot bedrägerier som riktade sig mot systemet.

När förslagen bereddes konstaterade Lagrådet att fem dagars remisstid normalt är en allt för kort tid för att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen ska anses vara uppfyllt. Det gällde särskilt eftersom det var fråga om förslag som rörde ingripanden mot enskilda och som hade tagits fram under kort tid inom Regeringskansliet. Lagrådet förde fram att bristen kunde läkas om det gjordes en utvärdering av åtgärderna så snart de inte längre behövdes för den nu aktuella stödnivån och att det därefter – om det skulle visa sig finnas ett behov av det – lämnades förslag till lämpliga anpassningar.

²⁰ Exempel på artiklar i media *Tvingas jobba heltid – trots att de är permitterade*, SVT Nyheter den 14 maj 2020 och *Så ska Skatteverket stävja fusket med permitteringar*, SvD Näringsliv den 28 april 2020.

Regeringen uttalade att den avsåg att noga följa utvecklingen och att se över behovet av de nu aktuella förslagen och kunde vid behov återkomma med förslag på lämpliga anpassningar av regelverket (prop. 2019/20:166 s. 60).

Utöver ändringarna i lagen om stöd vid korttidsarbete ändrade regeringen även den 1 juni 2020 i förordningen om stöd vid korttidsarbete.²¹ Det förtydligades att uppgifter i en ansökan om preliminärt stöd respektive en anmälan om avstämning av preliminärt stöd ska lämnas på individnivå och att uppgifterna skulle lämnas på heder och samvete. Syftet var att möjliggöra ett straffansvar för osann försäkring eller vårdslös försäkrans. Det infördes också en anmälningsskyldighet för Skatteverket respektive Tillväxtverket vid misstanke om brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken (de olika graderna av bedrägeri), om gärningen har samband med lagen om stöd vid korttidsarbete. Vidare infördes en underrättelseskyldighet för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tillväxtverket att underrätta handläggande myndighet om det kunde antas att godkännande enligt 5 a § beslutats felaktigt eller att stöd enligt lagen beslutats eller betalats ut felaktigt eller med för högt belopp.

Den 1 januari 2021 trädde ytterligare ändringar i förordningen i kraft med anledning av de uppgifter som kommit fram i slutrapporten (Ds 2020:28) (se avsnitt 4.6.3). Bland annat infördes ett krav om att arbetsgivare i samband med ansökan om stöd ska bifoga ekonomiskt eller annat underlag som styrker att de lagstadgade förutsättningarna för att bevilja stöd var uppfyllda. Genom den tillfälliga lagen skärptes också kraven på arbetsgivare och det infördes också ett krav på revisorsintyg för företag med ett större antal anställda.

Den 1 augusti 2021 infördes även ett undantag i 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) så att beslut om stöd vid korttidsarbete blivit offentliga. Ändringarna syftade till att ge allmänheten och journalister insyn i vilka företag som tar del av korttidsstödet och hur regelverket tillämpas (prop. 2020/21:168, bet. 2020/21:KU32, rskr. 2020/21:373).

²¹ Förordning (2020:322) om ändring i förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete.

4.6.2 Tillväxtverkets arbete med kontroller och att upptäcka fusk²²

Tillväxtverket har i sitt arbete gjort kontroller av om arbetsgivarna uppfyllt kriterierna för stöd. När Tillväxtverket har funnit att företag inte har uppfyllt kraven för stöd har myndigheten fattat beslut om avslag eller återkrav. Under 2020 och 2021 har Tillväxtverket beslutat om återkrav i drygt 10 400 ärenden om totalt 2,4 miljarder kronor. Denna siffra är exklusive de återkrav som är en naturlig del av stödets utformning med anledning av att Tillväxtverket medgett förskott av preliminärt stöd som sedan stämts av mot verkligt utfall. Besluten om återkrav innebär däremot inte att brott misstänks i dessa fall. Största delen av återkraven har gällt avstämningar som var för sent inkomna eller inte inkomna alls, samt att företag har gjort vinstutdelningar.

Tillväxtverket har vidare sedan stödet kom på plats tagit emot tips om oegentligheter. Under 2020 och 2021 har sammanlagt 2 387 tips lämnas av allmänheten och 729 tips av myndigheter. Flera av tipsen har avsett samma stödmottagare och har innehållit detaljerad information. Andra tips har varit mer diffusa och inte varit möjliga att utreda. Majoriteten av tipsen, närmare 60 procent, har avsett skenpermitteringar. Hälften av de tipsen som allmänheten har lämnat har gått vidare till utredning och ungefär hälften av dessa utredningar har i sin tur lett till ändringsbeslut.

Tillväxtverket har sedan sommaren 2020 haft möjlighet att göra kontrollbesök hos företag för att kontrollera stödet vid korttidsarbete. Tillväxtverket genomförde två kontrollbesök, men beslutade efter utvärdering att inte genomföra fler besök. Myndigheten konstaterade att fysiska besök under en pandemi, där uppgifter inte kan kontrolleras mot tredje part eller mot dokumentation som förs av företaget, är resurskrävande utan att ge tillräckligt god bevisning. Myndigheten konstaterade vidare att oannonserade besök var mycket svåra att genomföra på grund av pandemin och reglerna kring hur besöken kunde gå till. Restriktionerna ökade under hösten 2020, varför det i praktiken blev nästintill omöjligt att genomföra kontrollbesök.

²² Uppgifterna i detta avsnitt kommer från Tillväxtverkets rapport *Tillväxtverkets arbete med stöd vid korttidsarbete – Delrapport Uppdrag 4.2. i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2021* (dnr Å 2021-671).

Under 2020 och 2021 har Tillväxtverket upprättat och överlämnat totalt 251 brottsanmälningar, men endast en anmälan har lett till åtal.

4.6.3 Slutsatser i Ds 2020:28 om förhindrande av brott kopplade till stödet vid korttidsarbete

Den 7 maj 2020 anställdes den f.d. lagmannen Stefan Strömberg för att biträda Justitiedepartementet med att utreda förhindrandet av brott kopplade till de stödåtgärder som vidtagits med anledning av coronaviruset (Ju 2020:B). Stödet vid korttidsarbete var en av de stödåtgärder som behandlades i departementsskrivelsen *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset – Slutrapport* (Ds 2020:28), som publicerades i december 2020. I rapporten konstaterades att eftersom de initiala prognoserna för stödets nyttjande var långt under det faktiska antalet ansökningar hade Tillväxtverket varken tekniska förutsättningar, processer, strukturer eller personal på plats när stödet aktualiserades. Detta ledde till att handläggningstiderna vad gäller avstämningarna blev mycket försenade. I rapporten gjordes bedömningen att Tillväxtverkets ursprungliga verksamhet inte var förberedd för det uppdrag som regeringen lade på myndigheten. Tillväxtverket hade dessutom fått alldeles för kort tid på sig att sätta systemet och kunde därmed inte tillräckligt snabbt bygga upp en organisation som kunde tillmötesgå de krav som kan ställas på en myndighet som har i uppdrag att hantera ett så omfattande och krävande stöd.

I rapporten redogjordes också för iakttagelser som hade gjorts vad gällde Tillväxtverkets hantering av stödet som riskerade leda till ökad brottslighet med skattemedel. Tillväxtverket betalade ut preliminärt stöd i förskott för längre perioder och hanteringen av stödet skedde därmed inte i enlighet med intentionen att godkännande av stöd och ansökan om preliminärt stöd skulle ske i olika steg. Vidare begärde inte Tillväxtverket in bilagor som visade att grundförutsättningarna för stödet var uppfyllda, inklusive avtal om korttidsarbete, vilket försvårade kontrollen av att stödet betalades till mottagare som var berättigade till det.

Mot bakgrund av iakttagelserna som lyftes fram av utredningen gjorde regeringen ändringar i förordningen om stöd vid korttids-

arbete. Från och med den 1 januari 2021 behöver därför en arbetsgivare i samband med ansökan om stöd bifoga ekonomiskt eller annat underlag som styrker att de lagstadgade förutsättningarna för att bevilja stöd var uppfyllda. Vidare ska avtal om korttidsarbete ges in till handläggande myndighet. Från samma tidpunkt ska stödet också betalas ut månadsvis.

I rapporten lyftes vidare fram att brottsbekämpande myndigheter lämnat uppgifter om att det är mycket svårt att driva ärenden som gäller brott mot stödet vid korttidsarbete. Stödet passar inte in i bedrägeriparagrafen och ger upphov till bevisfrågor som är mycket svåra att lösa. Tillväxtverket hade redovisat till regeringen, i delrapport Uppdrag 4.4 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2020 den 30 oktober 2020, dnr 2020-1648, att myndigheten gjort 15 brottsanmälningar på grund av uteblivna avstämningar. Åklagare hade lagt ner samtliga förundersökningar eftersom brott inte har kunnat styrkas.

4.6.4 Riksdagens tillkännagivande den 26 maj 2021 om att införa särskilda straffbestämmelser för stöd vid korttidsarbete

Riksdagen riktade den 26 maj 2021 ett tillkännagivande till 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). Av tillkännagivandet framgår att det är viktigt att stävja fusk och missbruk av krisstöden. Det förs fram att det finns särskilda straffbestämmelser för omställningsstödet som underlättar lagföringen av missbruk och fusk med omställningsstödet. Omställningsstödet har flera likheter med stödet vid korttidsarbete. Bägge är krisstöd till företag och det framstår som oklart varför möjligheterna att lagföra missbruk och fusk av dessa likartade stöd skulle behöva skiljas åt. Enligt tillkännagivandet talar övervägande skäl för att det ska införas särskilda straffbestämmelser även när det gäller stöd vid korttidsarbete. Straffbestämmelserna för omställningsstödet kan då tjäna som förebild. Såsom gäller för omställningsstödsbrott finns det anledning att utreda om det bör göras åtskillnad mellan grova brott, brott av normalgraden och mindre allvarliga brott. Man bör även kunna överväga att i lagen om stöd vid korttidsarbete ta in vad som gäller för den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut om stödet.

5 Kommitténs överväganden om behovet av regelförändringar

5.1 Det öppna och permanenta systemet var lämpligast att nyttja under pandemin

Bedömning: Under pandemin kom det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete att tillämpas i en omfattning som inte var avsedd vid stödets införande. Systemet bedöms ändå ha varit det lämpligaste systemet att nyttja under pandemin.

Skälen för kommitténs bedömning

Det öppna och permanenta systemet kom att tillämpas i en omfattning som inte var avsedd vid stödets införande

Det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete infördes och tillämpades för första gången i samband med att spridningen av sjukdomen covid-19 blev klassificerad som en pandemi. Stödet var dock aldrig tänkt att användas i de omfattande volymerna som blev fallet under pandemin. Det system som ursprungligen infördes 2014, och som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur, är utformat för den händelse att ett plötsligt och brett behov av att nyttja korttidsarbete uppstår. Konjunkturinstitutet bedömde den 1 april 2020 att förutsättningarna för att aktivera det systemet var uppfyllda. Vid den tidpunkten var det dock redan aviserat av regeringen att det öppna och permanenta systemet skulle införas, och någon aktivering av systemet skedde inte. Pandemins kraftigt negativa följd-effekter på ekonomin, tillsammans med de förstärkningar som gjordes av stödet, medförde att det nya systemet kom att nyttjas i en omfattning som inte hade förutsetts när regelverket togs fram. Bedöm-

ningen vid stödets införande var att omkring 320 ansökningar om stöd skulle inkomma under 2020. I stället inkom drygt 90 000 ansökningar om stöd till Tillväxtverket och omkring 580 000 anställda omfattades av stödet någon gång under det året. Tillväxtverket hade vid stödets införande inte strukturer, personal eller tekniska förutsättningar på plats för att administrera stödet i den omfattning som det kom att tillämpas. Regelverket är heller inte anpassat för det stora antalet ansökningar. De täta avstämningarna, som enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska ske var tredje månad, förlängde handläggningstiderna och innebar att många företag fick vänta på att få stödet förlängt. Definitionen av jämförelsemånad skapade också svårigheter eftersom den utgår från tidpunkten för Tillväxtverkets beslut om godkännande. När handläggningstiderna blev längre från sommaren 2020 blev det oförutsägbart för arbetsgivarna vilken månad som var jämförelsemånad. De långa handläggningstiderna medförde också att prövningsprocessen tillämpades på ett sätt som inte var avsett av lagstiftaren, nämligen att godkännande av stöd skedde i samma beslut som beviljande av preliminärt stöd i stället för den tvåstegsprocess som ursprungligen var tänkt.

Trots den problematik som nämns ovan har också erfarenheterna från pandemin visat att det har varit möjligt att nyttja det öppna och permanenta systemet när ett omfattande behov av korttidsarbete uppstår i samhället. Stödet har haft en stor betydelse för den svenska ekonomin och arbetsmarknaden och var en av de stödåtgärder som nyttjades i störst omfattning av näringslivet. För många arbetsgivare var stödet helt avgörande för att kunna klara den ekonomiska kris som uppstod under pandemin. Många av de tillämpningsproblem som aktualiserades berodde på att regelverket inte hade tillämpats tidigare och på att stödet på kort tid söktes av ett stort antal arbetsgivare. Tillväxtverket fick endast tre veckor att förbereda verksamheten på hanteringen av stödet. Stödets förutsättningar ändrades vid flera tillfällen, bl.a. på grund av osäkerheten kring pandemins förlopp. Detta ledde i sin tur till långa handläggningstider. Att stödet under pandemin omfattade ett stort antal arbetsgivare visar att systemet är möjligt att nyttja för stora volymer, även om så inte var avsikten vid stödets införande.

Övervägande skäl talar för att det öppna och permanenta systemet var lämpligast att nyttja under pandemin

Under pandemin rådde en stor osäkerhet kring hur ekonomin skulle påverkas och hur länge pandemin skulle pågå, vilket bl.a. återspeglas i de prognoser över arbetslöshetens utveckling som gjordes under 2020 (SOU 2022:30 s. 161). Kommitténs utvärdering av stödet under pandemin visar att ekonomin främst var drabbad under inledningen av pandemin och att nyttjandet av stödet minskade tydligt under återhämtningsfasen hösten 2020 (SOU 2022:30 s. 58–63). Redan under sommaren 2020 hade återhämtningen påbörjats och i flera branscher, bl.a. tillverkningsindustrin, var produktionen tillbaka på en förpandemisk nivå under det tredje kvartalet. Hade regeringen valt att aktivera stödet enligt 5 § i april 2020 hade stödet utgått under 12 månader till alla företag som införde korttidsarbete, trots att de inte längre var lika drabbade av pandemin. Eftersom det pandemiska läget var fortsatt allvarligt under våren 2021 går det heller inte att utesluta att stödet hade förlängts med ytterligare 12 månader, vilket hade inneburit en sammantagen stödperiod om 24 månader. Det hade tydligt ökat de negativa effekterna av systemet och sannolikt inneburit en mycket högre kostnad för staten, i synnerhet om stödnivån också tillfälligt hade förstärkts. Vid valet mellan att statliga medel lämnas till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete eller begränsas till arbetsgivare med ett påvisat behov av stöd framstår det sistnämnda som ett mer ändamålsenligt nyttjande av statliga resurser. Kommittén anser att det öppna och permanenta systemet, trots de brister med stödets utformning som kommittén beskrivit ovan och den stora omfattning det kom att tillämpas i, varit det lämpligaste systemet att nyttja under pandemin. Stödets förstärkningar innebar dock en ökad risk för negativa effekter, vilket kommittén framfört i delbetänkandet (SOU 2022:30) och återkommer till i avsnitt 5.4.

5.2 Det bör finnas endast ett system för korttidsarbete

Bedömning: Det bör finnas endast ett system för korttidsarbete. Systemet bör utgå från det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete.

Skälen för kommitténs bedömning

Det finns fördelar och nackdelar med båda systemen för korttidsarbete

Kommittén kan konstatera att det finns fördelar och nackdelar med båda systemen för korttidsarbete. Eftersom systemet som kan aktiveras av regeringen aldrig har tillämpats går det inte att utvärdera hur det fungerar i praktiken. Kommittén kan emellertid konstatera att stöd lämnas till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete utan någon individuell behovsprövning av arbetsgivarna. Att systemet endast kan aktiveras vid en synnerligen djup lågkonjunktur minskar riskerna för bl.a. undanträngningseffekter, eftersom stöd endast lämnas när stora delar av ekonomin och arbetsmarknaden är drabbad och efterfrågan på arbetskraft är låg. Systemet kräver en lägre grad av administration för såväl arbetsgivare som Skatteverket, vilket bl.a. innebär att stödet kan betalas ut snabbare. Att stödet snabbt kan nå ut till arbetsgivare är särskilt viktigt eftersom stödet lämnas under en ekonomisk kris. Systemet möjliggör också för fler arbetstagare att omfattas av korttidsarbete, eftersom det saknas motsvarande krav, som i det öppna och permanenta systemet, att minska kostnaderna för arbetskraft. Stödperioden är längre och systemet innefattar endast en avstämning, vilket medför en större flexibilitet i systemet. Det ökar även möjligheterna att växla upp och ned i produktionen utan att nya avtal om arbetstidsminskning behöver tecknas. Ett flexibelt stöd har en stor betydelse när det råder en ekonomisk kris i samhället och det finns ett stort behov av stöd. Ett allt för flexibelt system ökar samtidigt riskerna för negativa effekter. Att stödet lämnas utan behovsprövning innebär att det blir 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). De nega-

tiva effekterna, inbegripet risken för överutnyttjande, bör dock motverkas av att en del av kostnaderna för korttidsarbete fördelas mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det öppna och permanenta systemet innehåller en prövning av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar. Det medför en ökad administration och arbetsgivarna får ta en större ekonomisk risk vid införande av korttidsarbete eftersom det, fram till Skatteverkets beslut, är ovisst om arbetsgivaren kan beviljas stöd. Behovsprövningen medför också utmaningar vid stora stödvolymerna. Under pandemin var orsaken till behovet av stöd relativt tydligt. I en framtida kris, som kan ha sitt ursprung i strukturella problem, är det inte säkert att behovet är lika tydligt, vilket kan medföra en mer komplicerad bedömning för Skatteverket. Behovsprövningen i det öppna och permanenta systemet ger dock goda möjligheter att motverka att systemet överutnyttjas och kostnaderna för systemet blir sannolikt lägre och mer förutsägbara. Att stöd lämnas efter en prövning innebär även att det blir mer träffsäkert. Om balansen upprätthålls mellan att stöd endast lämnas till företag med tillfälliga ekonomiska problem och som bedöms vara produktiva på sikt, kan stödet resurseffektivt stötta de företag som bidrar positivt till ekonomin och arbetsmarknaden i Sverige. Att systemet är öppet och permanent är också en viktig förutsättning för Sveriges konkurrenskraft, eftersom merparten av viktiga konkurrentländer till Sverige har ett motsvarande system. Om Sveriges stöd skulle vara mindre förmånligt skulle det innebära en sämre konkurrenskraft och riskera att företag, i synnerhet inom tillverkningsindustrin, väljer att förlägga verksamheten i andra länder med ett mer fördelaktigt system. Stödperioderna i det öppna och permanenta systemet är kortare än i stödet som aktiveras av regeringen, vilket bidrar till en lägre risk för negativa effekter av systemet. Ett stöd som vid en kris lämnas utan en behovsprövning under en längre tid riskerar att bli kostsamt. Eftersom det råder stor osäkerhet kring förloppet vid en ekonomisk kris och hur varaktig den kan komma att bli, kan det, inte minst av kostnadsskäl, vara motiverat att begränsa stödperioden. Studier visar vidare att det framför allt är i den initiala nedgångsfasen i en ekonomisk kris som de positiva effekterna av ett system för korttidsarbete är som störst (SOU 2022:30 s. 196).

Det bör finnas ett öppet och permanent system för korttidsarbete

Kommittén har att överväga om det fortfarande bör finnas två system för korttidsarbete. Kommitténs utgångspunkt, vid den bedömningen, är att det är viktigt att ett öppet och permanent system för korttidsarbete bibehålls. Det öppna och permanenta systemet har störst likheter med de system som finns i många andra länder. Det är utformat med utgångspunkt från det tyska systemet där det har använts sedan tidigt 1900-tal och har haft stor betydelse under både företagsspecifika och mer omfattande ekonomiska kriser. Att Sverige har ett öppet och permanent system för korttidsarbete ökar konkurrenskraften, vilket kan vara avgörande för om investeringar förläggs eller bevaras i Sverige (prop. 2019/20:132 s. 47–48). Det möjliggör för långsiktigt livskraftiga företag att få stöd under såväl en tillfällig företagsspecifik kris som i en mer omfattande kris som drabbar större delar av ekonomin. Frågan är emellertid om det också finns skäl att behålla stödet som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att det systemet bör slopas. Stödet som kan aktiveras av regeringen har inte tillämpats sedan det infördes 2014. Under pandemin valde regeringen att tidigarelägga införandet av det öppna och permanenta systemet och det befintliga stödet aktiverades aldrig. Systemet som aktiveras av regeringen är mindre träffsäkert eftersom stödet lämnas till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete, utan att det krävs ett påvisat behov av stöd. De flesta företag drabbas i regel inte under en lågkonjunktur, vilket innebär att stödet riskerar att ge upphov till ökade dödviktskostnader. Kommittén anser således att det framöver endast bör finnas ett system som är öppet och permanent och lämnas efter en behovsprövning. Att endast ha ett system för korttidsarbete blir mer lättförståeligt, vilket underlättar administrationen av stödet. Det blir också mer överskådligt och förutsägbart när och hur korttidsarbete kan införas. Ett förutsägbart regelverk är betydelsefullt för såväl arbetsgivare som arbetstagar samt de arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som hanterar det praktiska arbetet med överenskommelser mellan de olika parterna. Eftersom Sverige är en liten och öppen ekonomi är ett förutsägbart system också viktigt för många av de företag, i synnerhet inom industrin, som verkar på en internationell marknad. Att stödet behovsprövas minskar också riskerna för ett överutnyttjande och andra negativa effekter. Vidare bedöms

den offentligfinansiella kostnaden minska. Det öppna och permanenta systemet medför dock en ökad administration och längre handläggningstider. Det kan också finnas utmaningar med att vid en behovsprövning avgöra om ett företag står inför tillfälliga eller mer permanenta problem, något som Konjunkturinstitutet också har framfört. Om stöd lämnas till företag med strukturella problem riskerar det att fördröja en nödvändig strukturomvandling.¹ Erfarenheterna från pandemin visar dock att det öppna och permanenta systemet var möjligt att nyttja även vid ett stort behov av stöd i samhället. Stödet var, trots de tillämpningsproblem som uppstod, en avgörande faktor för återhämtningen i svensk ekonomi (SOU 2022:30 s. 58 och 184–188). Kommittén bedömer därtill att det finns goda möjligheter att anpassa det öppna och permanenta systemet för att bl.a. effektivisera administrationen vid höga volymer av stöd samt förbättra kontrollmöjligheterna. Sammantaget anser kommittén således att det endast bör finnas ett system för korttidsarbete. Det systemet bör ha sin utgångspunkt i det öppna och permanenta systemet och det stöd som kan aktiveras av regeringen bör slopas.

5.3 Systemet för korttidsarbete bör kunna förstärkas under en synnerligen djup lågkonjunktur

Bedömning: Regeringen bör ha möjlighet att förstärka systemet för korttidsarbete under en synnerligen djup lågkonjunktur. Förstärkningarna bör avse en tillfällig ökning av statens kostnadsandel, en fjärde nivå av arbetstidsminskning, förändringar i stödperiodens längd och en tillfälligt slopad karenstid.

Skälen för kommitténs bedömning

Det måste vara förutsägbart i vilka situationer och under vilka förutsättningar stöd kan lämnas

Kommittén har i utvärderingen av stödets betydelse under pandemin konstaterat att tillämpningen av stödregleringen i flera avseenden varit oförutsägbart (SOU 2022:30 s. 86 och s. 118–119). Under både

¹ Konjunkturinstitutets remissvar *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (Fi2018/02864/S1).

2020 och 2021 rådde stor osäkerhet kring såväl smittspridningen som vilka restriktioner som skulle råda och därmed också vilka behov av stödåtgärder som fanns för att lindra konsekvenserna. Detta präglade tydligt hur systemet för korttidsarbete kom att användas under pandemin. Avisering och beslut om förlängning av det förstärkta systemet kom vid flera tillfällen i ett sent skede och gällde ofta retroaktivt. Arbetsgivare och Tillväxtverket fick kort tid för att anpassa sig till nya förutsättningar och under 2021 fick arbetsgivarna också i stor utsträckning ta en betydande ekonomisk risk eftersom stödet för flera av stödperioderna fick sökas flera månader i efterhand. Att handläggningstiderna förlängdes innebar också en osäkerhet för arbetsgivarna eftersom det i många fall kunde dröja innan arbetsgivaren fick veta om stöd kunde erhållas för korttidsarbete.

Kommittén kan konstatera att ett ändamålsenligt system för korttidsarbete måste vara förutsägbart och det måste vara tydligt för alla parter under vilka förutsättningar som stöd kan beviljas. Att förutsättningarna är tydliga är också av stor betydelse när det gäller att bedöma hur systemet står sig internationellt, särskilt för de företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad. En viktig aspekt vid utformningen av systemet är, inte minst för att göra det förutsägbart, att det anpassas för att kunna nyttjas i olika typer av kriser, utan att större justeringar behöver göras av regelverket. Att utforma ett system som i grunden är anpassat för alla upptänkliga kriser är dock behäftat med stora utmaningar. Som historien visat kommer det att uppstå olika typer av kriser i framtiden. Det kan vara en mindre kris som drabbar enskilda företag eller branscher, eller en mer omfattande kris som drabbar större delar av ekonomin. En företagsspecifik kris kan t.ex. uppstå genom en brand i en fabrik som gör att produktionen måste pausas medan fabriken återställs (exempelvis branden i en brödfabrik i Älvsbyn den 23 augusti 2020). En större ekonomisk kris kan uppstå på grund av strukturella obalanser och främst drabba en begränsad bransch eller sektor, i synnerhet tillverkningsindustrin (exempelvis finanskrisen 2008–2009). En mer omfattande kris kan även uppstå vid en oförutsedd exceptionell händelse, såsom pandemin, och drabba stora delar av ekonomin. Det är mer eller mindre omöjligt att förutse hur nästa kris kommer att se ut och när den kommer att infalla.

Regeringen bör kunna förstärka systemet för korttidsarbete i vissa situationer

För att öka flexibiliteten i systemet för korttidsarbete anser kommittén att systemet behöver kunna förstärkas när det uppstår ett stort behov av stimulanser i samhället för att stärka ekonomin och arbetsmarknaden. Kommittén anser att regeringen ska ha möjlighet att genomföra förutbestämda förstärkningar av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur (se avsnitt 10.1). Även om erfarenheterna från pandemin visat att lagändringar kan ske genom en skyndsam hantering hos såväl regeringen som riksdagen är det rimligt att utgå från att normala beredningsrutiner ska gälla vid nästa kris. Om förstärkningar ska hanteras genom beslut av riksdagen finns det också en risk för dröjsmål eftersom bred enighet behöver uppnås kring de förstärkningar som ska genomföras. Vissa förutbestämda förstärkningar bör därför finnas i det nya systemet. Genom förutbestämda förstärkningar, som kan aktiveras av regeringen vid särskilda situationer, blir det också mer tydligt och förutsägbart för arbetsgivarna under vilka förutsättningar systemet för korttidsarbete fungerar under en allvarlig ekonomisk kris, även om en viss osäkerhet kommer att kvarstå kring exakt när dessa förstärkningar kommer att införas. Förutbestämda förstärkningar ökar även systemets konkurrenskraft i förhållande till andra länders system då många länder har förstärkt sina system vid tidigare kriser, t.ex. finanskrisen (2008–2009) och pandemin (2020–2021). Under en synnerligen djup lågkonjunktur kan sådana förstärkningar bidra till att minska persistenseffekter på arbetsmarknaden, dvs. att arbetslösheten permanentas på en högre nivå. Att förstärkningarna är förutbestämda är viktigt för att ge Skatteverket goda förutsättningar att förbereda sina it-system, vilket minskar riskerna för att handläggningstiderna förlängs på grund av behov av systemutveckling. Det är också en förutsättning för att arbetsmarknadens parter ska kunna förbereda de avtal som kan behöva ingås vid ett sådant tillfälle.

Regeringen bör ges möjlighet att tillfälligt öka statens kostnadsandel, införa en fjärde stödnivå och genomföra förändringar i stödperiodens längd och karenstiden

Kommittén har övervägt vilka förstärkningar av systemet som bör vara inom regeringens befogenhet att besluta om. Kommitténs genomgång av system för korttidsarbete i andra länder visar att de förstärkningar som gjordes av systemen under pandemin framför allt avsåg en utökad tillgänglighet till systemen (t.ex. genom att kraven för att delta i korttidsarbete sänktes eller att pandemin kunde åberopas som skäl för nyttjande), statens kostnadsandel ökades och fler kategorier av arbetsgivare eller arbetstagare kunde omfattas av systemen (SOU 2022:30 s. 206–207). I det tyska systemet för korttidsarbete fanns det sedan tidigare ett bemyndigande för tyska arbets- och socialministeriet att förlänga stödperioden för Kurzarbeitergeld till 24 månader i händelse av exceptionella omständigheter på hela arbetsmarknaden. Under pandemins första fas gjordes en lagändring varigenom även Tysklands förbundsregering (Bundesregierung) bemyndigades att förlänga stödperioden, minska kravet på arbetstidminskning och öka ersättningen för socialförsäkringsavgifter till arbetsgivarna för icke arbetad tid. Detta bemyndigande förlängdes vid flera tillfällen. Genom en lagändring ökades också ersättningen till arbetstagarna för deltagande i korttidsarbete (SOU 2022:30 s. 216–217). Det är dock viktigt att förstärkningar av det nya systemet inte enbart utformas utifrån den krissituation som uppstod under pandemin. Pandemin var en exceptionell händelse som i stor utsträckning skiljer sig från en ”vanlig” lågkonjunktur, vilket innebär att konsekvenserna av krisen var mer oförutsägbara. Under pandemin infördes de största stödinsatserna för företag och individer i modern tid. Detta exceptionella stödbehov kan inte vara en ensam utgångspunkt vid utformningen av det nya systemet för korttidsarbete. Det ska även framhållas att systemet inte bör, eller kan, ha som syfte att vara den huvudsakliga stödåtgärden i alla typer av kriser. Stödets syfte är heller inte att stötta samtliga anställningar på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.6).

Kommittén anser att de befogenheter som regeringen ges behöver vara väl avvägda och inte innefatta allt för stora möjligheter att avsevärt öka kostnaderna av systemet. De skillnader som finns i stödet som kan aktiveras av regeringen i jämförelse med det öppna och

permanent systemet är, förutom behovsprövningen, framför allt stödperiodens längd som kan vara upp till 24 kalendermånader (12 kalendermånader + 12 kalendermånader) och att det inte finns någon karenstid för arbetsgivarna att nyttja systemet under tiden som föreskrifterna gäller. Kommittén anser att bestämmelser om stödperiodens längd och karenstiden även fortsättningsvis bör vara inom regeringens befogenhet (se avsnitt 10.3). Stödperiodens längd och karenstiden var också sådana delar av regelverket som ändrades under pandemin. Kommittén anser vidare att regeringen bör kunna besluta om att tillfälligt öka statens kostnadsandel och införa en fjärde nivå av arbetstids- och löneminskning (se avsnitt 10.2). Sådana ändringar gjordes också under pandemin, då en arbetstidsminskning om 80 procent infördes och staten svarade för 75 procent av kostnaderna för icke arbetad tid. Kommittén anser dock att statens kostnadsandel bör vara betydligt lägre än vad som då var fallet. Som framförts i kommitténs utvärdering av stödet ökade förstärkningen av stödet de negativa riskerna av systemet (se SOU 2022:30 s. 189–202), vilket kommittén också återkommer till i avsnitt 5.4. Kommittén föreslår därför att regeringen bör kunna besluta att statens kostnadsandel ska kunna öka från en tredjedel till hälften av kostnaderna.

Kommittén bedömer att de förstärkningar som regeringen kommer att kunna besluta om är anpassade för olika typer av kriser som kan uppstå i samhället. Som kommittén tidigare har konstaterat är det dock inte möjligt att förutsäga hur nästa kris kommer att påverka samhället och ekonomin. Den behovsprövning som Skatteverket ska företa kan därför vara problematisk, vilket även erfarenheterna från pandemin visar. När tillfälliga lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall (härefter tillfälliga lagen) trädde i kraft, under inledningen av 2021, slopades kravet på att de ekonomiska svårigheterna inte ska ha kunnat förutses eller undvikas. Regeringen bedömde att kravet kunde leda till tillämpningssvårigheter vid bedömningen, eftersom pandemin då hade pågått under en längre tid. På motsvarande sätt kan det i framtiden uppstå kriser då det finns anledning att göra andra förändringar av stödet, än de som kommittén föreslår bör omfattas av regeringens befogenhet, t.ex. undantagande av vissa kriterier i behovsprövningen. Eftersom detta innebär att såväl kostnaderna som de negativa effekterna av systemet kan öka anser kommittén att sådana eventuella justeringar bör ske genom beslut av riksdagen.

5.4 Kostnaderna bör delas för att minska de negativa effekterna av systemet

Bedömning: Kostnaderna för stödet ska även fortsättningsvis delas mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten för att minska riskerna för att stödet överutnyttjas. Systemet bör innehålla samma kostnadsdelning som i det nuvarande systemet. Staten bör således svara för en tredjedel av kostnaderna för stödet. Vid en synnerligen djup lågkonjunktur bör stödet kunna förstärkas på så sätt att staten tillfälligt svarar för 50 procent av kostnaderna.

Skälen för kommitténs bedömning

Ett system för korttidsarbete kan medföra negativa effekter för samhällsekonomin

Stöd vid korttidsarbete kan få oönskade samhällsekonomiska effekter (se SOU 2022:30 s. 183–184 för en mer utförlig beskrivning av dessa). En risk med stödet är att det kan leda till att en nödvändig strukturomvandling hämmas genom att stöd lämnas till företag med problem av strukturell karaktär, snarare än tillfälliga. Stödet kan också ge upphov till s.k. undanträngningseffekter. De uppstår om arbetskraft stannar kvar i företag med låg produktivitet på bekostnad av att företag med högre produktivitet och tillväxtpotential får svårare att rekrytera den arbetskraft som efterfrågas. Expansion i dessa företag riskerar då att hämmas. Detta påverkar även produktivitets-tillväxten på sikt som hålls tillbaka. Stödet kan också medföra dödviktseffekter genom att arbetsgivare får stöd för anställda som ändå hade kunna undvika uppsägningar, vilket innebär att skattemedel inte används effektivt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.2).

Det finns även en risk att stödet gynnar personer som redan har en stark förankring på arbetsmarknaden (insiders) eftersom stödet främst används för tillsvidareanställda. Det riskerar att leda till ökad arbetslöshet bland grupper som sedan tidigare har en svagare anknytning till arbetsmarknaden (outsiders). Även lönebildningen riskerar att påverkas genom att anställda som omfattats av stödet ställer kompensatoriska krav utifrån en bättre ställning än de som står utanför.

Det kan i sin tur bidra till en högre jämviktsarbetslöshet genom att trycket på löneökningar från insiders ökar (SOU 2022:30 s.184).

Stödets utformning kan minska de negativa effekterna

Det är viktigt att stödets utformning är väl avvägd för att både uppfylla dess syften och minska de negativa effekterna som stödet medför. En viktig del i utformningen av systemet är att arbetsgivare och arbetstagare inte ska ges incitament att nyttja stödet om det inte är att betrakta som nödvändigt. För arbetsgivare innebär det att kostnaden för att ha anställda i korttidsarbete ska vägas mot kostnaden som både uppsägningar och nyrekryteringar medför. Om störningen är tillfällig och den anställde är verksamhetskritisk bedömer arbetsgivaren sannolikt att det är motiverat att betala en kostnad för korttidsarbete i syfte att bibehålla specifik kompetens för att möjliggöra en snabb återstart efter krisen. För arbetstagaren är alternativet till att vara i korttidsarbete antingen att bli arbetslös eller att söka sig vidare till ett annat arbete. Under en lågkonjunktur, då efterfrågan på arbetskraft är låg, är korttidsarbete sannolikt att föredra för arbetstagaren eftersom lönen är högre än arbetslöshetsersättningen och chanserna till att hitta en ny anställning är låga. Om arbetstagaren däremot skulle bedöma att det fanns goda chanser att hitta ett nytt arbete skulle det sannolikt vara att föredra framför att vara i korttidsarbete, eftersom lönen i ett nytt arbete förmodligen skulle vara högre. Det ska dock vägas mot att anställda i korttidsarbete kan konsumera mer fritid till en lägre kostnad.

Det nuvarande systemet för korttidsarbete innebär att arbetsgivarens totala kostnader för arbetskraft minskar, samtidigt som arbetskraftskostnaden per arbetad timme stiger. En kostnadsdelning sker nämligen vid korttidsarbete som innebär att arbetsgivarens kostnader för anställdas icke arbetade tid kvarstår till viss del. För arbetsgivaren är kostnaden att införa en arbetstidsminskning om 20 procent relativt liten jämfört med den ordinarie kostnaden per arbetad timme (se Tabell 5.1). Kostnaden stiger dock för en högre grad av arbetstidsminskning. Under pandemin tog staten en större del av kostnaden, vilket medförde att det blev förmånligare för arbetsgivare att nyttja stödet, särskilt vid högre nivåer på arbetstidsminskningen.

Tabell 5.1 Arbetskraftskostnad för arbetsgivare

Kostnad vid månadslön om 32 000 kronor

Arbetstidsminskning	Ordinarie system		Under pandemin	
	Månadskostnad	Kostnad per arbetad timme	Månadskostnad	Kostnad per arbetad timme
Utan stöd	42 054 kronor	263 kronor	42 054 kronor	263 kronor
20 procent	34 256 kronor	268 kronor	34 062 kronor	266 kronor
40 procent	29 822 kronor	311 kronor	26 910 kronor	280 kronor
60 procent	25 388 kronor	397 kronor	19 969 kronor	312 kronor
80 procent	-	-	11 766 kronor	368 kronor

Anm.: Kostnad per arbetad timme är beräknad utifrån att ordinarie arbetstid är 160 timmar i månaden. Arbetsgivaravgifter är inkluderade i arbetskraftskostnaden.

Källa: Egna beräkningar.

På samma sätt innebär stödet en kostnad för arbetstagaren i form av en lägre månadslön samtidigt som lönen per arbetad timme stiger (se Tabell 5.2). För arbetstagaren är tröskeln för att vara i korttidsarbete något högre då månadslönen sjunker och timlönen inte stiger i någon större omfattning vid en arbetstidsminskning om 20 procent. För högre nivåer på arbetstidsminskningen blir timlönersättningen betydligt högre, samtidigt som månadslönen sjunker. Det innebär att arbetstagaren får en högre ersättning för fritid.

Tabell 5.2 Lön för arbetstagare

Lön vid ordinarie månadslön om 32 000 kronor

Arbetstidsminskning	Ordinarie system		Under pandemin	
	Månadslön	Lön per arbetad timme	Månadslön	Lön per arbetad timme
Utan stöd	32 000 kronor	200 kronor	32 000 kronor	200 kronor
20 procent	28 160 kronor	220 kronor	30 720 kronor	240 kronor
40 procent	26 880 kronor	280 kronor	30 080 kronor	313 kronor
60 procent	25 600 kronor	400 kronor	29 600 kronor	463 kronor
80 procent			28 160 kronor	880 kronor

Anm.: Lön per arbetad timme är beräknad utifrån att ordinarie arbetstid är 160 timmar i månaden.

Källa: Egna beräkningar.

Kostnadsdelningen mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten är utformad i syfte att tillgodose att stödet inte nyttjas i större omfattning än behövt. Utgångspunkten är att arbetsgivaren ska uppleva en fördel med att behålla arbetskraften under en tillfällig ekonomisk nedgång för att snabbt kunna återstarta verksamheten efter krisen. Eftersom kostnaderna per arbetad timme ökar blir korttidsarbete en form av investering för företagen. Då arbetskraftskostnaden per arbetad timme stiger är det dock inte sannolikt att arbetsgivaren använder stödet som en försäkring och därför medvetet agerar oförsiktigt. För arbetstagare är motivet en möjlighet att hålla inkomsten uppe jämfört med arbetslöshetsersättningen och att behålla kopplingen till arbetsmarknaden, särskilt i tider då efterfrågan på arbetskraft är låg. Den kostnadsdelning som systemet har i dag har endast tillämpats under en kortare tid, eftersom stödet var kraftigt förstärkt under pandemin, och det är därför för tidigt för att utvärdera den. Kommittén bedömer dock att kostnadsdelningen framstår som välavvägd och är utformad på ett sätt som minskar incitamenten för ett överutnyttjande och de negativa effekter som korttidsarbete kan ge upphov till. Kommittén anser därför att samma kostnadsdelning fortsatt bör gälla (se avsnitt 6.10).

Stödet var för generöst under pandemin

Under pandemin nyttjades stödet i stora volymer, i synnerhet under pandemins första fas. Även när det ekonomiska läget successivt förbättrades under andra halvåret av 2020 och inledningen av 2021 var ett stort antal anställda i korttidsarbete. Då var smittspridningen visserligen fortsatt hög periodvis, men även efterfrågan på arbetskraft var på en hög nivå och företag rapporterade om tilltagande brist på arbetskraft. Om fler anställda i korttidsarbete hade sökt sig vidare till annat arbete i stället för att vara kvar i korttidsarbete hade det kunnat innebära en ökad produktion och möjlig tillväxt bland företag. Att anställda valde att stanna kvar i korttidsarbete trots att lönen var reducerad och det rapporterades om hög efterfrågan på arbetskraft kan bero på flera orsaker, varav en sannolikt är att stödet var för generöst för arbetstagarna. Det är troligt att flera anställda hade sökt ett nytt arbete om kostnaden för korttidsarbete, dvs. löne-minskningen, varit högre. Anställda som hade en arbetstidsminsk-

ning om 80 procent hade en löneminskning på 12 procent, oavsett lönenivå. Det innebar en tydlig ökning av timlönen för den anställda i korttidsarbete. För exempelvis en anställd med en månadslön på 32 000 kronor, som minskade arbetstiden med 80 procent, var löneminskningen på 3 840 kronor. Under antagandet att arbetstagaren vanligtvis arbetade 160 timmar per månad och därmed hade en timlön på 200 kronor steg timlönen under tiden i korttidsarbete till 880 kronor. Det innebar att stödet var förhållandevis gynnsamt för arbetstagare, i synnerhet i en internationell jämförelse (SOU 2022:30 s. 235–239). Stödnivån var även hög i relation till ersättningarna i andra delar av socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, vilket innebar en risk att anställda stannade kvar i mindre produktiva företag. Denna risk har även Konjunkturinstitutet framfört i flera remiss-svar.²

Många företag nyttjade stödet under en längre tid, i synnerhet företag med få anställda. Att företag valde att nyttja stödet trots att de ekonomiska utsikterna tydligt förbättrades efter sommaren 2020 kan innebära att de saknade incitament för omställning. Eftersom stödperioden tillfälligt förlängdes kunde stödet nyttjas under en längre tid än vad som var syftet i stödets ordinarie utformning. Att staten svarade för en större kostnadsandel under 19 månader innebar tydligt minskade kostnader för arbetsgivare jämfört med stödets ordinarie utformning. För exempelvis en anställd med en månadslön om 32 000 kronor som minskade arbetstiden med 60 procent, var arbetskraftskostnaden 19 969 kronor i det förstärka stödet. Det kan jämföras med 25 388 kronor i det ordinarie systemet och 42 054 kronor om arbetstagaren hade arbetat som vanligt (se Tabell 5.1). Att stödet var förstärkt har ökat de offentligfinansiella kostnaderna för stödet, vilket särskilt blir ett problem om stödet nyttjas av lågproduktiva företag med strukturella problem. Det är svårt att bedöma hur många företag det rör sig om. Kommittén bedömer dock att det är rimligt att utgå från att risken för fusk och missbruk har ökat med stödets storlek, vilket även Konjunkturinstitutet framfört.³

² Se exempelvis Konjunkturinstitutets remissvar *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi 2020/04742).

³ Konjunkturinstitutets remissvar *En tillfällig förstärkning av stödet vid korttidsarbete* (Fi 2020/01877/S1).

Statens kostnadsansvar bör kunna öka under en ekonomisk kris, men vara lägre än under pandemin

Kostnadsdelningen är utformad i syfte att underlätta för företag i kris genom att minska kostnaden för arbetskraft. Det är dock viktigt att stödet inte är för förmånligt då det riskerar att leda till att det överutnyttjas. Ett överutnyttjande kan uppstå om arbetstagare saknar incitament att motsäga sig stöd eftersom det upplevs som mer förmånligt att vara i korttidsarbete, eller om arbetsgivare inte upplever att det är värt en anpassning eller omställning av verksamheten då kostnaden för korttidsarbete är låg. Under allvarliga kriser kan det dock vara motiverat att justera kostnadsdelningen så att staten tillfälligt svarar för en större andel. Detta för att undvika allvarliga konsekvenser för samhället och ekonomin genom att företag försätts i konkurs och arbetslösheten kraftigt stiger. Statens kostnadsandel ökade tydligt under pandemin, vilket skedde även i flera andra länder under såväl pandemin som finanskrisen. Som kommittén tidigare har konstaterat bidrog stödet till att bevara arbetstillfällena under pandemin, delvis på grund av att statens kostnadsandel ökade. Kommittén har även konstaterat att stödet var för generöst, vilket ledde till ett högt nyttjande och stora kostnader för det allmänna. En slutsats som även Tillväxtanalys delar i rapporten *Korttidsstödet effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12). I den tillfälliga förstärkningen som kan införas under en allvarlig ekonomisk kris föreslås därför att statens kostnadsandel ska vara 50 procent (se avsnitt 10.2). Den nivån bedöms vara väl avvägd med avseende på att den är högre än den ordinarie nivån, men betydligt lägre än den, av kommittén konstaterat för höga, nivån som infördes tillfälligt under pandemin på 75 procent.

5.5 Behovet av arbetstidsminskning bör vara det centrala för rätten till stöd

Bedömning: Förutsättningarna för stöd bör bli tydligare och bättre kopplade till stödets syfte. Behovet av arbetstidsminskning bör vara det centrala för rätten till stöd.

Skälen för kommitténs bedömning

De nuvarande förutsättningarna för stöd är inte tydligt kopplade till syftet med lagen

Av 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket. Ett sådant godkännande får bara lämnas om (1) arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, (2) de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll, (3) de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och (4) arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Såsom förutsättningarna för stöd är formulerade i den nuvarande lagen är utgångspunkten att arbetsgivaren ska ha fått en allvarlig ekonomisk svårighet. Fördelen med denna bestämmelse är att prövningen tillförsäkrar att stöd endast lämnas till arbetsgivare vars ekonomiska förhållanden har påverkats allvarligt. Kommittén anser dock att utgångspunkten i prövningen inte överensstämmer med stödets syfte. Det centrala syftet med stödet är inte att stötta arbetsgivare som har fått allvarliga ekonomiska svårigheter, även om ett behov av arbetstidsminskning kan medföra den konsekvensen. Stödet syftar snarare, enligt kommitténs mening, till att stötta arbetsgivare som har ett tillfälligt behov av arbetstidsminskning som har orsakats av ekonomiska svårigheter. Skillnaden i formuleringarna är avgörande för hur bedömningen ska göras. Målgruppen för stödet är livskraftiga företag. Rekviritet att arbetsgivaren ska ha fått allvarliga ekonomiska svårigheter medför dock att stödet snarare riskerar att stötta arbetsgivare som saknar förutsättningar att bedriva verksamheten vidare på längre sikt. Under kommitténs översyn har det framkommit att kriterierna för stöd under pandemin varit svårbedömda och att detta till stor del har berott på att det varit svårt att avgöra om arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter. Prövningen kompliceras av att en arbetsgivare kan ha ett omfattande behov av att minska arbetstiden, även innan de ekonomiska konsekvenserna blivit tydliga eller kännbara.

Kommittén anser att förutsättningarna för stöd mer tydligt behöver kopplas till syftet med stödet för att det på ett mer effektivt och förutsägbart sätt ska kunna stötta arbetsgivare när ett betydande behov av arbetstidsminskning uppstår. När förutsättningarna för stöd

är formulerade utifrån ett annat syfte blir stödets träffsäkerhet sämre och det blir oförutsägbart när stöd ska lämnas.

Förutsättningarna för stöd bör tydligare kopplas till dess syfte

Enligt kommitténs mening bör det centrala vid bedömningen av förutsättningarna för stöd vara arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning (se avsnitt 6.2). En sådan utgångspunkt stämmer överens med stödets syfte. Med ett sådant kriterium blir det tydligt att stödet syftar till att stötta arbetsgivare som har behov av arbetstidsminskning i verksamheten och att stödet ska lämnas för att bibehålla en viktig koppling mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det avgörande för prövningen bör framför allt vara vilka orsaker som ligger bakom behovet av arbetstidsminskning. Kommittén anser att en sådan ändring av förutsättningarna för stöd kommer att underlätta prövningen av rätten till stöd. Att behovet av arbetstidsminskning blir avgörande för rätten till stöd möjliggör också att stödet kan nyttjas i ett tidigare skede för att motverka att arbetsgivaren får allvarliga ekonomiska svårigheter. Kommittén föreslår att behovet av arbetstidsminskning ska vara betydande. Det tydliggör att syftet med stödet är att stötta arbetsgivare som är påverkade i en allvarlig omfattning. Behovet av arbetstidsminskning ska vidare vara tillfälligt, för att tydliggöra att stödets syfte är att stötta livskraftiga företag. Vidare ska behovet av arbetstidsminskning ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Därmed tydliggörs att stödet endast syftar till att stötta arbetsgivare när det inträffar händelser som ligger utom arbetsgivarens kontroll, dvs. omvärldshändelser eller andra exogent betingade händelser som har en anknytning till arbetsgivarens verksamhet. Slutligen krävs att behovet av arbetstidsminskning ska vara oförutsett och oundvikligt. Detta syftar till att säkerställa att stöd endast lämnas till arbetsgivare som gjort de anpassningar av verksamheten som är rimliga för att undgå ett behov av arbetstidsminskning. Kommittén anser att ändringarna av förutsättningarna för stöd framför allt innebär att syftet med stödet blir tydligare. Detta underlättar för såväl arbetsgivaren som Skatteverket. Förändringarna kan också innebära att fler arbetsgivare kvalificerar sig till stöd, eftersom stöd kan lämnas innan de ekonomiska svårigheterna fått allvarliga konsekvenser för företagens ekonomi. En individuell prövning av arbetsgivarens behov av

arbetstidsminskning måste dock fortfarande göras, en prövning som i många fall kan bli komplicerad. Kommittén anser dock att ändringarna av förutsättningarna för stöd leder till att prövningen blir mindre komplicerad än nuvarande ordning.

Kommittén anser att det inte längre bör krävas att arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Detta krav anser kommittén framför allt försvårar prövningen för Skatteverket och medför också en risk att arbetsgivaren säger upp arbetstagare för att inte riskera att förutsättningarna för stöd inte uppfylls. Eftersom stödet innebär att kostnaderna för arbetsgivaren ökar för faktiskt arbetad tid anser kommittén att incitamenten i systemet är sådana att nödvändiga åtgärder vad avser kostnader för arbetskraft kommer att genomföras även utan ett sådant uttryckligt krav (se avsnitt 6.2).

5.6 Systemet bör verka för att behålla viktiga kopplingar mellan arbetsgivare och arbetstagare

Bedömning: Syftet med systemet för korttidsarbete bör även fortsättningsvis vara att stötta arbetsgivare att behålla arbetstagare med specifik kompetens vid en tillfällig nedgång i efterfrågan. Det i sin tur möjliggör för företag att snabbt kunna återstarta verksamheten då efterfrågan tilltar. Det finns inte skäl att göra förändringar av regelverket på så sätt att fler arbetstagare ska kunna omfattas av korttidsarbete än vad som gäller enligt nuvarande regelverk. Detta ökar risken för negativa effekter av systemet.

Skälen för kommitténs bedömning

Stödet har under pandemin framför allt omfattat anställda med stark förankring till arbetsmarknaden

Kommitténs utvärdering av stödets betydelse under pandemin har visat att stödet i stor utsträckning har omfattat anställda med en stark förankring till arbetsmarknaden. Arbetstagare med tidsbegränsade anställningar har i stället i större utsträckning förlorat arbetet. Sysselsättningen sjönk tydligt under första halvåret 2020, i synner-

het bland tidsbegränsat anställda som stod för drygt 60 procent av minskningen av sysselsättningen (SOU 2022:30 s. 167–171). Det är en särskilt stor minskning med avseende på att tidsbegränsat anställda utgör en relativt liten del av den totala sysselsättningen. Regelverket är sämre anpassat för företag med en hög personalomsättning och säsongberoende verksamhet, bl.a. med anledning av att det finns en jämförelsemånad som bestämmer vilka arbetstagare som ska omfattas av stöd (SOU 2022:30 s. 127–131). Denna problematik har även uppmärksammats av riksdagen som den 27 januari 2021 tillkännagav för regeringen att den skyndsamt skulle se över reglerna om korttidsarbete för att underlätta för företag inom hårt drabbade branscher att behålla sina anställda. Riksdagen framhöll särskilt situationen för företag och branscher med säsongberoende verksamheter (bet. 2020/21:FiU38 punkt 1 s. 5, rskr. 2020/21:163).

En ytterligare grupp anställda som förlorade sina anställningar under pandemin var konsulter. Branscher för vissa företagstjänster, som innefattar konsultverksamhet, hade omfattande varsel under 2020. Stödet i sig är inte begränsat till särskilda anställningsformer utan alla anställda som är verksamhetskritiska kan vara i korttidsarbete. Osäkerhet kring om konsulter kommer att omfattas av stöd kan emellertid ha ökat risken för uppsägningar av konsulter under pandemin. Vidare kräver regelverket att arbetsgivaren ska ha vidtagit åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Det kan ha medfört att företag valt att minska sina kostnader genom att avsluta kontrakt med konsulter (SOU 2022:30 s. 171).

Stödet utsträcktes under pandemin till att omfatta fler grupper av arbetstagare än vad som var avsett vid stödets införande

I samband med att det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete trädde i kraft gjordes tillfälliga förändringar av systemet som innebar att fler grupper anställda kunde omfattas av stöd. Familjemedlemmar till arbetsgivaren omfattades tillfälligt av stöd vid korttidsarbete, vilket inte är möjligt enligt det ordinarie regelverket. Det var också möjligt att få stöd för arbetstagare under uppsägningstid, den möjligheten infördes för att minska kostnaderna för arbetsgivare i händelse av uppsägningar. Vidare gjordes förändringar av jämförelsemånaden i samband med förlängningen av stödperioderna enligt den tillfälliga lagen. När den tillfälliga lagen förlängdes för att gälla juli,

augusti och september 2021 bestämdes jämförelsemånaden april 2021, i syfte att tillgodose att även anställda som hade nyanställts under krisen kunde omfattas av stödet (se avsnitten 4.1 och 4.2).

Stödet ska underlätta för företag att behålla värdefull kompetens, men inte utsträckas till att omfatta fler arbetstagare än i dag

Den situation som rådde under pandemin var på många sätt exceptionell och även om stödet nådde många, omfattades långt ifrån alla arbetstagare av korttidsarbete. Samtidigt gjordes flertal tillfälliga förändringar av regelverket som medförde att fler grupper av arbetstagare kom att omfattas av stödet, än vad som ursprungligen var tänkt. Detta väcker frågan om reglerna bör förändras för att även fortsatt tillåta en sådan utvidgning.

Kommittén kan konstatera att ett viktigt syfte med det öppna och permanenta systemet är att möjliggöra för företag att behålla personal med värdefull kompetens vid en tillfällig nedgång i efterfrågan. Det i sin tur möjliggör för företag att snabbt kunna återstarta verksamheten då efterfrågan tilltar. Genom den kostnadsdelning mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat som finns i systemet säkerställer regelverket att arbetsgivare endast nyttjar stödet för de anställda som kommer att behövas för att verksamheten ska kunna återstarta. Regelverkets utformning ger således incitament för arbetsgivare att endast nyttja stödet för verksamhetskritisk personal. Stödet riktar sig därtill till företag som hamnat i en ekonomisk krissituation och behöver minska kostnaderna för personal. Företag i kris tenderar att minska antalet anställda med tillfälliga kontrakt för att på så sätt minska sina personalkostnader. Att sysselsättningen sjunker när det råder en omfattande ekonomisk kris i samhället är därför ett förväntat utfall och en situation som korttidsarbete kan dämpa, men inte helt motverka.

Kommittén anser att det är viktigt att regelverket även framöver syftar till att bibehålla den viktiga kopplingen mellan arbetstagare och arbetsgivare, i den utsträckning det behövs för att arbetsgivaren snabbt ska kunna återstarta verksamheten när ekonomin vänder. Kommittén anser emellertid att det inte finns skäl att göra förändringar av regelverket på så sätt att fler grupper av arbetstagare ska kunna omfattas av korttidsarbete. Arbetstagare bör fortfarande, såsom i dag, ha arbetat en viss tid hos arbetsgivaren för att kunna omfattas av stöd. Stödet

bör således inte kunna omfatta arbetstagare som är nyanställda eller endast arbetat en kortare tid (se avsnitt 6.7). Det innebär att företag med hög personalomsättning inte kommer att kunna nyttja stödet i lika hög utsträckning. Stödet vid korttidsarbete är emellertid inte anpassat för sådan verksamhet. Arbetstagare inom sådan verksamhet karaktäriseras i stor utsträckning av att de är unga och inte har samma förankring till en arbetsplats som verksamheter med lägre personalomsättning. De har i regel en högre rörlighet på arbetsmarknaden och det finns därför inte samma skäl att låta ett stöd tillförsäkra att de har kvar sin anställning hos arbetsgivaren. Arbetsuppgifterna kan ofta vara av en generell karaktär, vilket innebär att det är lättare för dessa företag att ersätta en vakans.

Kommittén anser vidare att stödet inte bör utsträckas till att omfatta anställda familjemedlemmar till arbetsgivaren (se avsnitt 9.3). I dessa situationer är kontrollmöjligheterna begränsade, eftersom det är svårt att bedöma i vilken mån en arbetstidsminskning faktiskt sker. Kontrollsvårigheterna förstärks av att familjemedlemmar kan ha incitament att arbeta mer än avtalat, eftersom det kan finnas ett större intresse av att gynna verksamheten. Detta innebär att regelverket inte kommer att kunna nyttjas i lika hög utsträckning av familjedrivna företag. Stöd kan dock fortsatt lämnas till arbetsgivare i familjedrivna företag, men däremot inte för anställda som är familjemedlemmar till arbetsgivaren.

Kommitténs förslag innebär således att regelverket även i fortsättningen ska begränsa vilka grupper av arbetstagare som kan omfattas av systemet. Kommittén vill dock framhålla att om stödet utsträcks till en vidare krets av anställda finns det en ökad risk för högre samhällsekonomiska kostnader. Stödet riskerar att hämma rörligheten på arbetsmarknaden och en naturlig strukturomvandling om det inte begränsas till att omfatta arbetstagare med specifik kompetens. Det är viktigt att beakta att korttidsarbete inte är tänkt att tillgodose alla stödbehov som uppstår i en ekonomisk kris. Det är heller inte lämpligt att så sker, med beaktande av de negativa effekter för samhälls ekonomin som korttidsarbete kan få om systemet överutnyttjas. Vid en ekonomisk kris kan staten genomföra andra åtgärder för att stötta de företag och individer som inte omfattas av systemet för korttidsarbete. Så skedde också under pandemin genom bl.a. omställningsstödet och förstärkningarna av a-kassan. Sådana åtgärder kan vara mer

ändamålsenliga och bättre lämpade för de arbetsgivare och grupper av arbetstagare som inte omfattas av systemet för korttidsarbete.

5.7 Systemet bör innefatta ett enklare och mer flexibelt regelverk som möjliggör hantering av stora volymer av ansökningar

Bedömning: Förfarandet för systemet för korttidsarbete behöver bli enklare att tillämpa för att möjliggöra hantering av stora volymer av ansökningar. Förfarandet behöver också vara tillräckligt flexibelt för att arbetsgivare ska kunna anpassa sin produktion efter rådande omständigheter. Ändringarna av systemet får samtidigt inte öka riskerna för missbruk och överutnyttjande.

Skälen för kommitténs bedömning

Det är viktigt att ett system för korttidsarbete är enkelt att tillämpa

I kommitténs utvärdering av stödets betydelse under pandemin har kommittén jämfört det svenska systemet med motsvarande system i Tyskland, Finland och Storbritannien. Kommittén har konstaterat att det svenska systemet i flera avseende skiljt sig från systemen i jämförelseländerna och varit mindre flexibelt. Som exempel kan nämnas att Sveriges system med avstämningar under en pågående stödperiod inte haft någon motsvarighet i jämförelseländernas system. De täta avstämningarna har ökat administrationen för arbetsgivarna och förlängt handläggningstiderna hos Tillväxtverket (SOU 2022 s. 245). Vid kommitténs översyn har det framhållits att regelverket har medfört att arbetsgivare upplevt att det varit svårt att anpassa verksamheten, eftersom en ändring av arbetstids- och löneminskningarnivåerna riskerat återbetalningsskyldighet av stödet.

Kommittén kan konstatera att det är viktigt att systemet för korttidsarbete är enkelt att tillämpa och tillräckligt flexibelt för att administrationen av systemet inte ska försvåra tillämpningen för arbetsgivarna. Samtidigt är det viktigt att stödet inte är för flexibelt då det kan leda till ett överutnyttjande och höga samhällsekonomiska kostnader. Det är således en viktig avvägning vid utformningen av stödet.

En avvägning behöver göras mellan tydliga förutsägbara regler och den flexibilitet som företagen behöver för att kunna anpassa produktionen efter de förhållanden som råder.

Vissa delar av förfarandet behöver ändras för att underlätta hantering av stora volymer av ansökningar

De långa handläggningstiderna under pandemin berodde i stor utsträckning på de täta avstämningarna av stödet som, enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete, ska ske var tredje månad. När antalet ansökningar ökar innebär de täta avstämningarna att Skatteverkets möjligheter att snabbt betala ut stöd minskar. Systemet innefattar därtill ett stort antal tidsfrister, vilket gör systemet komplicerat för såväl arbetsgivare som handläggande myndighet att hantera. Svårigheterna kan illustreras genom nedanstående exempel.

Exempel 5.1

Det har i mars uppstått ett behov av att införa korttidsarbete på en arbetsplats och arbetsgivaren ansöker därför om ett godkännande för stöd. Avgörande för vilka arbetstagare som kan delta i korttidsarbete är vilka som varit anställda under jämförelsemånaden. Jämförelsemånaden är tre månader före den månad Skatteverket fattade beslut om godkännande. Exemplet utgår från att Skatteverkets beslut fattades den 1 april, vilket innebär att jämförelsemånaden blir januari.

Den första stödperioden måste inledas senast 45 dagar efter godkännandet. Arbetsgivaren inför korttidsarbete den 1 april, efter beslutet om godkännande. Arbetsgivarens ansökan om preliminärt stöd måste komma in senast två kalendermånader från utgången av varje stödmånad. Arbetsgivaren ska därtill göra en anmälan om avstämning vid utgången av den tredje kalendermånaden och där- efter senast var tredje månad. Anmälan om avstämning ska lämnas in till Skatteverket senast fyra veckor efter avstämningstidpunkten. Som framgår nedan innebär fristerna att avstämning av stödmånader kan ske innan en ansökan om preliminärt stöd senast ska ha kommit in.

Om arbetsgivaren vill söka förlängning av stödperioden ska en ansökan om förlängning komma in till Skatteverket inom fyra kalendermånader från det att stödperioden inletts.				
Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämnings-tidpunkt	Anmälan om avstämning	Senast tid för ansökan om förlängning
April	Juni			
Maj	Juli			
Juni	Aug			
April-Juni		Juni	Juli	
Juli	Sep			
Aug	Okt			
Sep	Nov			
Juli-Sep		Sep	Okt	
Förlängd stödperiod				Juli
Okt	Dec			
Nov	Jan år 2			
Dec	Feb år 2			
Okt-Dec		Dec	Jan år 2	

Stödet vid korttidsarbete är ett krisstöd och det är viktigt att stödet är enkelt att administrera för arbetsgivare och handläggande myndighet. Om systemet är komplicerat och innehåller många tidsfrister finns det en risk att handläggningen fördröjs, vilket i sin tur kan leda till att även utbetalningen av stödet fördröjs. Detta minskar systemets trovärdighet och betydelse. Arbetsgivarens ekonomiska risker ökar också, eftersom det blir oklart om stöd kommer betalas för redan genomfört korttidsarbete. Förfarandet för stöd behöver därför bli enklare att hantera.

Kommittén föreslår flera förändringar av systemet för att förenkla hanteringen. För att minska administrationen och risken för missbruk anser kommittén att förskottsbetalningar inte längre ska vara möjliga (se avsnitt 7.1). Det innebär också att risken för att arbetsgivaren blir återbetalningsskyldig minskar. Att stödet beräknas efter arbetstagarens faktiska tid i korttidsarbete, minskar risken för att stöd

lämnas med ett högre belopp än vad som är behövt, vilket tillgodoser ett mer effektivt nyttjande av statliga medel. Kommittén anser att en fast tidpunkt ska införas för jämförelsemånaden, för att denna inte ska kunna variera beroende på Skatteverkets handläggningstid. Jämförelsemånaden bör som utgångspunkt vara den kalendermånad som infaller tre kalendermånader före den kalendermånad som ansökan om godkännande kommer in, men regeringen ska kunna ändra den genom föreskrift om det uppstår ett sådant behov (se avsnitt 6.7). Kommittén föreslår därtill att stödperioden ska förlängas från sex kalendermånader till nio kalendermånader, för att administrationen av systemet ska förenklas, genom att arbetsgivaren inte behöver förhålla sig till en tid för ansökan om förlängning (se avsnitt 6.4). Kommittén anser vidare att de löpande avstämningarna under stödperioden, som vållat tillämpningsproblem under pandemin, ska ersättas av en slutlig avstämning (se avsnitt 7.5). Avstämnings-tidpunkten ska sammanfalla med tidpunkten för anmälan om avstämning och tidpunkten för en anmälan om avstämning bör vara två kalendermånader efter att stödperioden avslutats, för att sammanfalla med den tidpunkt då en ansökan om stöd för sista stödmånaden ska lämnas in. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om preliminärt stöd, uppkommer dock skyldigheten att göra en avstämning vid utgången av den tremånadersperioden. Om arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta kan stöd fortfarande lämnas för resterande stödmånader i stödperioden (se avsnitt 7.5). Då gäller avstämnings-tidpunkterna fortsatt framåt igen. Kommitténs förslag tydliggör också att karenstiden ska räknas från den sista stödmånaden i stället för tidpunkten för stödperiodens utgång, eftersom dessa tidpunkter inte alltid sammanfaller (se avsnitt 6.5).

Eftersom stödet är ett krisstöd bedömer kommittén också att ytterligare skyndsamhetskrav ska finnas för Skatteverkets handläggning. I nuvarande system gäller skyndsamhetskrav för ansökningar om godkännande för stöd. Kommittén anser att Skatteverket även bör handlägga ansökningar om stöd skyndsamt (se avsnitt 7.3). Kommittén föreslår också att förfarandet ska tydliggöras. Enligt nuvarande regelverk ansöker arbetsgivaren om ett preliminärt stöd. Arbetsgivaren anmäler sedan avstämning, varpå ett slutligt stöd beräknas för det fall att avtalen justerats under stödperioden. Kommittén anser att förfarandet i stället bör utgå från att arbetsgivaren söker ett

stöd för korttidsarbete. Skatteverket betalar därefter ett preliminärt stöd. Efter att arbetsgivaren ger in en anmälan om avstämning bestämmer Skatteverket ett slutligt stöd (se avsnitt 7.6). Kommitténs förslag innebär att administrationen av systemet förenklas (se Exempel 5.2).

Exempel 5.2

a) Samma förutsättningar som i Exempel 5.1. Eftersom arbetsgivaren ansöker om godkännande för stöd i mars blir jämförelsemånaden december året innan. Arbetsgivaren inleder korttidsarbete i april och behöver endast förhålla sig till tidpunkterna för ansökan om stöd, som är två kalendermånader efter utgången av stödmånad. Avstämningen sker två kalendermånader efter att stödperioden avslutats i december, dvs. februari år 2. Detta sammanfaller med tidpunkten då ansökan om stöd för sista stödmånaden senast ska komma in.

Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämningstidpunkt
April	Juni	
Maj	Juli	
Juni	Aug	
Juli	Sep	
Aug	Okt	
Sep	Nov	
Okt	Dec	
Nov	Jan år 2	
Dec	Feb år 2	
April–Dec		Feb år 2

b) Om arbetsgivaren i stället i juli ansökte om preliminärt stöd för stödmånaden maj och arbetsgivaren sedan avbryter korttidsarbete under juni, juli och augusti ska en anmälan om avstämning komma in senast tre månader efter att arbetsgivaren senast ansökt om stöd, dvs. senast i oktober. Karenstiden blir tolv kalendermånader efter den senaste stödmånaden, dvs. med utgångspunkt från stödmånad maj.

Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämningstidpunkt
April	Juni	
Maj	Juli	
April–Maj		Okt

Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämningstidpunkt
Juni	Inget korttidsarbete	
Juli	Inget korttidsarbete	
Aug	Inget korttidsarbete	
Sep	Inget korttidsarbete	
Okt	Inget korttidsarbete	
Nov	Inget korttidsarbete	
Dec	Inget korttidsarbete	

c) Om arbetsgivaren i stället i juni ansökte om preliminärt stöd för stödmånaden maj och arbetsgivaren sedan avbryter korttidsarbete under juni, juli och augusti ska en anmälan om avstämning komma in i senast tre månader efter att arbetsgivaren senast ansökt om stöd, dvs. senast i september. Utgångspunkten är således att det krävs aktivitet i form av en ansökan under tre på varandra följande kalendermånader, för att en skyldighet att anmäla avstämning inte ska inträda. Karenstiden blir fortfarande tolv kalendermånader efter den senaste stödmånaden, dvs. med utgångspunkt från stödmånad maj.

Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämningstidpunkt
April	Juni	
Maj	Juli	
April–Maj		Sep
Juni	Inget korttidsarbete	
Juli	Inget korttidsarbete	
Aug	Inget korttidsarbete	
Sep	Inget korttidsarbete	
Okt	Inget korttidsarbete	
Nov	Inget korttidsarbete	
Dec	Inget korttidsarbete	

d) Samma förutsättningar som under c). Om arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta ska avstämningstidpunkterna på nytt börja gälla. Om arbetsgivaren har korttidsarbete på arbetsplatsen under september–december ska en anmälan om avstämning komma in senast vid samma tidpunkt som ansökan för stödmånaden december, dvs. i februari året därefter. Karenstiden blir tolv kalendermånader efter den senaste stödmånaden, dvs. med utgångspunkt från stödmånad december.

Stödmånad	Senast tid för ansökan om stöd	Avstämningstidpunkt
April	Juni	
Maj	Juli	
April–Maj		Sep, feb år 2
Juni	Inget korttidsarbete	
Juli	Inget korttidsarbete	
Aug	Inget korttidsarbete	
Sep	Nov	
Okt	Dec	
Nov	Jan år 2	
Dec	Feb år 2	
Sep–Dec		Feb år 2

Kommittén anser dock att avstämningarna av stödet bör ske på liknande sätt som enligt nuvarande system för korttidsarbete, dvs. att det kontrolleras vid avstämningen om arbetsgivaren har följt de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning. En möjlighet att avvika från avtalad nivå om arbetstids- och löneminskning ökar riskerna för att syftet med avtalen inte upprätthålls. Kommitténs förslag om en slutlig avstämning kommer dock öka möjligheterna att teckna nya avtal om det visar sig att den avtalade nivån om arbetstidsminskning justerats under stödperioden (se avsnitt 7.7).

5.8 Bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser bör förenklas

Bedömning: Bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser bör förenklas. Regelverket för ersättningen för kompetensinsatser bör nyttjas under längre tid innan en utvärdering av förutsättningarna för kompetenshöjande insatser kan genomföras och förändringar föreslås.

Skälen för kommitténs bedömning

Regelverket för ersättning för kompetensinsatser har funnits under en kort tid

Enligt direktiven till kommittén ska kommittén analysera om bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser är ändamålsenligt utformade.

Bestämmelserna om ersättning för kompetensinsatser infördes i lagen om stöd vid korttidsarbete den 1 januari 2021, året efter att det öppna och permanenta systemet införts. Under första halvåret 2021 nyttjade knappt fyra procent av de arbetsgivare som beviljats stöd för korttidsarbete även ersättning för kompetensinsatser. Närmare 2 400 anställda omfattades av kompetensinsatser, motsvarande knappt två procent av anställda i korttidsarbete under samma period. Omkring 63 procent av insatserna genomfördes externt, 26 procent internt och 11 procent var en kombination av intern och extern utbildning. Den genomsnittliga kostnaden per anställd var omkring 5 400 kronor. Kostnaden var högre för insatser som skedde helt eller delvis externt jämfört med interna insatser.⁴

Kommittén kan konstatera att kompetenshöjande insatser för arbetstagare som deltar i korttidsarbete är viktiga för att motverka negativa effekter av korttidsarbete, såsom t.ex. en försämring av individers humankapital. Kompetenshöjande insatser är också viktiga för att stärka den enskilda individens ställning på arbetsplatsen, men också på arbetsmarknaden i stort. Kompetensinsatser kan också bidra till att arbetsgivaren får lättare att ställa om eller återstarta verksamheten när förutsättningarna för det förbättras. Som bestämmelserna är utformade i dag utgår ersättning med 60 procent av kostnaderna för kompetensinsatserna. Ersättningen är dock begränsad till ett takbelopp som enligt det öppna och permanenta systemet är 10 000 kronor per arbetstagare under en period om sex månader, eller sammanlagt 20 000 kronor om stödperioden förlängs. Om regeringen aktiverar stödet vid en synnerligen djup lågkonjunktur är takbeloppet 20 000 kronor per arbetstagare, men kan bli totalt 40 000 kronor per arbetstagare om föreskrifterna förlängs med tolv kalendermånader. Detta innebär att ersättningen för kompetensinsatserna är begränsad till förhållandevis låga belopp per arbetstagare. Kommittén an-

⁴ Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverket den 4 september 2022.

ser att takbeloppets begränsning väcker frågan i vilken utsträckning systemet faktiskt bidrar till att arbetstagaren deltar i kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden. Externa insatser överstiger sannolikt takbeloppets omfattning efter några dagar. Takbeloppet ökar förvisso vid längre stödperioder, men 40 000 kronor för en stödperiod om 24 månader är fortfarande, enligt kommitténs mening, ett förhållandevis lågt belopp. Industrins parter har framfört takbeloppet bör uppgå till 100 000 kronor per arbetstagare, för att ersättningen ska kunna möjliggöra kompetensinsatser i någon verklig mening. De anser att utformningen att arbetsgivaren står för 40 procent av kostnaden säkerställer att ersättningen inte kommer att överutnyttjas. Samtidigt kan kommittén konstatera att det kan uppstå negativa konsekvenser att höja takbeloppet för kompetensinsatser. Det medför risker för stora offentligfinansiella kostnader och också dödviktskostnader eftersom det inte finns några kvalitetskrav eller utbildningstimmar kopplade till ersättningen. Det finns heller inte någon koppling till arbetstagarens arbetstidsminskning, vilket i realiteten innebär att för en arbetstagare som minskat arbetstiden med 20 procent under en kortare tid kan arbetsgivaren tillgodogöra sig kompetensinsatser för hela summan. I slutbetänkandet *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete* (SOU 2019:10), som ligger till grund för bestämmelserna om ersättningen för kompetensinsatser, föreslogs inget takbelopp för ersättningen. Däremot var ersättningen, enligt utredningens förslag, närmare knuten till arbetstidsminskningen. I betänkandet föreslogs att ersättning skulle utgå med 60 procent av kostnaden för åtgärder som utförs under den arbetsbefriade tiden och som, beroende på arbetstidsminskningen, upptar upp till 10, 20 respektive 30 procent av den ordinarie arbetstiden. För den andel av kompetensåtgärderna som upptog mer tid var förslaget att arbetsgivaren skulle stå för hela den resterande kostnaden. Detta innebar i praktiken att arbetsgivaren fick ersättning med 60 procent av kostnaderna för kompetensersättning hänförlig till hälften av den arbetsbefriade tiden. Fördelen med förslaget i betänkandet ansågs vara att statens kostnader minskade samtidigt som risken för ett överutnyttjande minskade. Nackdelen är dock att förslaget kan ge upphov till stora offentligfinansiella kostnader eftersom det saknas ett takbelopp för insatsens kostnader. Det finns också en fortsatt risk för vissa dödviktskostnader eftersom det inte finns några kvalitetskrav eller krav på utbildningstimmar. Den risken

får dock bedömas lägre än i nuvarande system eftersom kostnaderna för arbetsgivaren också är högre.

Kommittén kan konstatera att regelverket för ersättning för kompetensinsatser funnits under en begränsad tid och det är för tidigt för att utvärdera det. Regeringen har relativt nyligen övervägt takbeloppets omfattning och regelverkets ändamålsenlighet i förhållande till ersättningens utformning. För att större förändringar av regelverket ska kunna göras, t.ex. att höja takbeloppet eller nya krav på de genomförda kompetensinsatserna, behöver det nuvarande systemet ha använts under en längre tid och också under normala konjunkturförhållanden. Eftersom det saknas tillräckligt utvärderingsunderlag kan kommittén således inte bedöma om utformningen är sådan att en förändring bör ske för ökad ändamålsenlighet.

Förfarandet kan förenklas för att förbättra arbetsgivares möjligheter att tillgodogöra sig ersättning för kompetensinsatser

Kommittén har kunnat konstatera att regelverket för kompetensinsatser i vissa avseenden kan tydliggöras. Kommittén föreslår att det ska framgå att en förutsättning för att ersättning för kompetensinsatser ska utgå är att insatserna är genomförda under tid som berättigar till stöd för genomfört korttidsarbete (se avsnitt 8.4). Den tydliga kopplingen saknas i den nuvarande lagen. Kommittén föreslår också vissa förändringar av regelverket som förenklar förfarandet. I den nuvarande lagen ansöker arbetsgivaren om en preliminär ersättning för kompetensinsatser. Det måste ske senast två kalendermånader efter utgången av den sista stödmånaden under stödperioden. Tre kalendermånader efter stödperiodens utgång måste också en anmälan om avstämning lämnas in till Skatteverket. Detta gäller oavsett vid vilken tidpunkt arbetsgivaren har ansökt om ersättning för kompetensinsatser, vilket innebär att arbetsgivaren får två tidsfrister att förhålla sig till. Kommittén föreslår i stället att arbetsgivaren endast ska komma in med en ansökan om ersättning för kompetensinsatser. Den ska alltid ges in efter att kompetensinsatserna har genomförts, men kan fortfarande ges in under en pågående stödperiod. Att förskottsbetalningar inte längre kan ske ökar Skatteverkets möjligheter att bevilja en korrekt ersättning och det blir också ett mer ändamålsenligt användande av statliga medel. Den ordningen är i linje med kommitténs förslag för stödet som lämnas för korttids-

arbete. Ansökan om ersättning ska komma in senast i samband med att en anmälan om avstämning ska göras av arbetsgivaren. Om ansökan kommer in innan dess beviljar Skatteverket en preliminär ersättning. I samband med att preliminärt stöd slutligen bestäms av Skatteverket beslutar Skatteverket också en slutlig ersättning för kompetensinsatser. Den förändring som kommittén föreslår innebär således att arbetsgivaren inte behöver anpassa sig till flera olika tidsfrister. Arbetsgivarens ansökan om ersättning behöver endast förhålla sig till tidpunkten för anmälan om avstämning för preliminärt stöd och någon anmälan om avstämning för själva ersättningen behöver inte lämnas in (se avsnitten 8.3 och 8.5). En sådan förändring bedömer kommittén förenklar systemet, vilket medför en ökad tillgänglighet för arbetsgivare.

5.9 Systemet bör möjliggöra en stärkt och effektiv kontroll av stödet

Bedömning: Skatteverket bör få bättre möjligheter att effektivt kontrollera systemets efterlevnad. En anmälningsskyldighet för arbetsgivaren bör införas och Skatteverket bör kunna besluta om revision, föreläggande mot tredjeman och bevissäkring för att kunna säkerställa en effektiv kontroll. Det bör också införas en möjlighet till betalningssäkring och företräदारansvar för att stärka möjligheterna till återkrav.

Skälen för kommitténs bedömning

Systemet behöver anpassas för att möjliggöra en effektiv kontroll även vid höga ansökningsvolymmer

Kommitténs genomgång i avsnitt 4.6 visar att det funnits svårigheter för Tillväxtverket att ha en effektiv kontroll av stödet. De stora antalet ärenden som inkommit har först kontrollerats maskinellt, därefter har handläggare kontrollerat utfallet innan ärendet gått till beslut. I praktiken har det inneburit att arbetsgivare som inte plockats ut för manuell granskning har fått stöd utifrån utfallet av den maskinella kontrollen. Detta har ökat behovet av efterkontroller. Kom-

mittén kan konstatera att det är viktigt med en effektiv kontroll även när höga ansökningsvolymerna uppstår. När det är höga volymer av ansökningar blir en större del av hanteringen automatiserad och det krävs därför att Skatteverket ges rätt förutsättningar för att kunna återkräva stöd som har lämnats till företag som inte är berättigade till det. Samtidigt kan kommittén konstatera att det även är viktigt för stödets legitimitet att det endast kan återkrävas i situationer då arbetsgivaren på ett uppsåtligt sätt eller genom grov oaktsamhet felaktigt nyttjat systemet. Arbetsgivare och arbetstagare som har anpassat sig efter ett godkännande för stöd måste kunna förlita sig på att beslutet inte kan ändras till följd av att en ny bedömning gjorts av underlaget som getts in till Skatteverket.

De kontrollmöjligheter som Skatteverket har enligt den nuvarande lagen är begränsade. De är framför allt hänförliga till möjligheten att förelägga en arbetsgivare med äventyr om vite samt kontrollbesök. Skatteverket har större möjligheter till en effektiv kontroll och utredning enligt skatteförfarandelagen och enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd. Eftersom stödet vid korttidsarbete kan uppgå till stora belopp och också nyttjas i situationer då behovet av stöd ökar i samhället är det viktigt att Skatteverkets ges goda förutsättningar att utföra efterkontroller av stödet. Kommittén bedömer därför att Skatteverket bör ges fler möjligheter att granska och utreda en arbetsgivare. De tidigare möjligheterna att förelägga en arbetsgivare och genomföra kontrollbesök bör finnas kvar (se avsnitten 9.4.1 och 9.4.4). Kommittén anser vidare att Skatteverket ska ges möjlighet att besluta om revision (se avsnitt 9.4.3) och tredjemansföreläggande (se avsnitt 9.4.2) samt att genomföra bevissäkring (se avsnitt 9.4.5). Det kommer öka möjligheterna för Skatteverkets kontrollmöjligheter. Vidare anser kommittén att Skatteverket ska kunna ansöka om betalningssäkring (se avsnitt 9.5.1) och företrädaransvar (se avsnitt 9.5.2). Detta är effektiva verktyg som finns i skatteförfarandelagen och lagen om omställningsstöd som tillgodoser att stöd som felaktigt betalats ut kan återkrävas av företag och företrädare. Eftersom stödet kan lämnas med stora belopp är det viktigt för tilltron till systemet att Skatteverket kan genomföra en effektiv kontroll och förebygga och motverka missbruk av systemet.

Proportionalitetsprincipen är viktig att iakttas vid Skatteverkets kontroll av arbetsgivare

Det är viktigt att arbetsgivare känner tilltro till systemet för korttidsarbete och väljer att nyttja systemet i stället för att säga upp personal, när ett reellt behov finns och förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Korttidsarbete innebär att arbetsgivare genomför stora anpassningarna av verksamheten genom att arbetstiden minskar för arbetstagarna. Kontrollen av arbetsgivarna får därför inte vara för inskränkande och minska förutsägbarheten i systemet. En arbetsgivare ska kunna utgå från att om bestämmelserna efterlevs kommer utbetalt stöd inte behöva återbetalas och efterkontroller inte störa verksamheten på ett betungande sätt. Det är därför viktigt att de kontrollåtgärder som Skatteverket företar inte är mer långtgående än vad som krävs för tillsynen i ärendet. De åtgärder som Skatteverket vidtar måste stå i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för arbetsgivaren. Skatteverket får således endast ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Detta kommer till uttryck genom proportionalitetsprincipen som föreskrivs i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

5.10 Straffrättsliga bestämmelser bör införas

Bedömning: Det nya systemet för korttidsarbete bör innehålla tydliga straffrättsliga bestämmelser som ger möjlighet att motverka missbruk av systemet.

Skälen för kommitténs bedömning

Det har funnits svårigheter att motverka missbruk av systemet

Kommittén har i avsnitt 4.6 beskrivit svårigheterna att motverka missbruk av systemet för korttidsarbete. Även om Tillväxtverket fått tips om oegentligheter och har upprättat brottsanmälningar, har endast en anmälan av samtliga från 2020 och 2021 lett till åtal. Det har varit mycket svårt att driva ärenden som gäller brott mot stödet vid korttidsarbete. Lagen om stöd vid korttidsarbete innehåller inga straffbestämmelser, utan det krävs att ett agerande omfattas av t.ex.

bedrägeribestämmelserna i brottsbalken för att vara brottsligt. Erfarenheter visar att det varit mycket svårt för Tillväxtverket att påvisa att brott har begåtts och att det har varit mycket svårt att tillämpa bestämmelserna för bedrägeri. Svårigheterna har även framförts i departementspromemorian *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset – Slutrapport* (Ds 2020:28), som också förordat en effektivare lagföring för brott mot stödet vid korttidsarbete. I promemorian anges att stödet inte ”passar in i bedrägeriparagrafen” och ger upphov till bevisfrågor som är mycket svåra att lösa. I promemorian ges vidare förslag om att bl.a. utvidga bidragsbrottslagen (2007:612) till att gälla även ersättningar och stöd som betalas ut till företag. Bidragsbrott är, till skillnad mot bedrägeribrott, konstruerade som ett s.k. farebrott. Det räcker således att lämnade eller utelämnade uppgifter orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp för att brottet ska vara fullbordat. Även kommittén kan konstatera att de möjligheter som finns i dag för att lagföra brott mot stödet är begränsade.

Den nya lagen bör innehålla tydliga bestämmelser som ger möjlighet att sanktionera missbruk

Av direktiven till kommittén framgår att kommittén ska se över möjligheten att införa särskilda straffbestämmelser och om det bedöms lämpligt lämna förslag på sådana bestämmelser. Regeringen har även tillsatt en utredning som har betydelse i detta avseende (dir. 2022:25). Utredningen har tillsatts med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen den 20 maj 2021. Riksdagen tillkännagav för regeringen, på socialförsäkringsutskottets initiativ, att bidragsbrottslagen bör utvidgas till att omfatta statliga stöd till företag (bet. 2020/21:SfU26, rskr. 2020/21:302). Syftet med den tillsatta utredningen är att skyddet för de statliga stödsystemen ska stärkas genom att uppnå en mer effektiv lagföring av brott som riktas mot dessa stöd. Utredningen ska bl.a. kartlägga och analysera statliga stöd till företag och andra juridiska personer, identifiera vilka stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag samt föreslå hur ett sådant straffrättsligt skydd bör utformas. Utredningen har

således, i likhet med kommittén, ett uppdrag som innefattar att föreslå straffrättsligt skydd för stödet vid korttidsarbete.

Kommittén kan konstatera att det är möjligt att en helhetslösning är det mest ändamålsenliga för att motverka missbruk av statliga stöd, där eventuellt bidragsbrottslagen utvidgas eller en gemensam lag med straffrättsliga bestämmelser föreslås för statliga stöd som lämnas till företaget. Inom kommitténs uppdrag ryms dock inte att utreda en sådan lösning. Den av regeringen tillsatta utredningen lämnar sitt betänkande senast den 1 april 2024. Detta innebär att det kommer att dröja innan en eventuell ny reglering träder i kraft. Eftersom det redan i nuläget finns ett behov av mer effektiva straffbestämmelser bedömer kommittén att utredningens resultat inte bör inväntas. Kommittén föreslår därför att det införs bestämmelser som kan sanktionera missbruk på ett effektivt sätt. Kommittén föreslår att det bör införas ett liknande brott som i lagen om omställningsstöd och bidragsbrottslagen. Det nya brottet är utformat som ett farebrott och föreslås hanteras av Ekobrottsmyndigheten (se avsnitt 9.6). Kommittén bedömer att dessa bestämmelser kommer ge bättre möjlighet att motverka missbruk av systemet. Det är viktigt för att legitimiteten i stödet ska upprätthållas och för att stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som medvetet har missbrukat systemet.

6 Ett mer förutsägbart regelverk

6.1 En ny lag om stöd vid korttidsarbete

Förslag: Stödet vid korttidsarbete ska regleras i en ny lag. Den nya lagen ska benämnas *lagen om stöd vid korttidsarbete*.

Arbetsgivare har enligt bestämmelserna i den nya lagen rätt till stöd vid korttidsarbete. Med stöd vid korttidsarbete avses

- stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete, och
- ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Den nuvarande lagen är inte tydlig i alla avseenden

Den nuvarande lagen har benämningen lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Enligt 1 § har arbetsgivare rätt till stöd vid korttidsarbete enligt bestämmelserna i lagen. Lagen innehåller bestämmelser om stöd som lämnas för korttidsarbete enligt såväl systemet som kan aktiveras av regeringen som enligt det öppna och permanenta systemet. Lagen innehåller också bestämmelser om ersättning för kostnader för kompetensinsatser utförda under tid som frigörs genom korttidsarbete. När den nuvarande lagen trädde i kraft 2014 innehöll lagen endast ett system för korttidsarbete (stödet som kan aktiveras av regeringen). Att lagen därefter utökades under 2020 med ytterligare ett system för korttidsarbete (stöd enligt det öppna och permanenta systemet) och under 2021 med den ersättning som lämnas för kostnader för kompetensinsatser, har medfört att lagens terminologi inte är helt tydlig i alla avseenden. Lagen anger inte vilka stödformer

som lagen omfattar och hur de ska benämnas, utan stödformerna framgår av de enskilda bestämmelserna. Det finns bestämmelser med begreppen ”stöd” eller ”preliminärt stöd” som avser det stöd som lämnas för att arbetsgivaren har infört korttidsarbete. Ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser regleras i lagen i huvudsak genom en bestämmelse (17 a §), där det framgår under vilka förutsättningar arbetsgivaren har rätt till ersättningen. Bestämmelser som avser ”stöd enligt lagen” omfattar både stöd som har lämnas för korttidsarbete och ersättning för kostnader för kompetensinsatser (t.ex. 32 § om kreditering av skattekonto). Merparten av bestämmelserna i lagen avser det stöd som lämnas för att arbetsgivaren infört korttidsarbete. Vid tillämpningen av lagen gäller även förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete. Kompletterande bestämmelser om Skatteverkets handläggning av ansökningar om ersättning till en enskild arbetsgivare för kostnader för enskilda kompetensinsatser finns i stället i förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. Det finns således två förordningar med olika tillämpningsområden till den nuvarande lagen. Merparten av de bestämmelser som avser ersättningen för kompetensinsatser regleras, till skillnad från stödet som lämnas för korttidsarbete, i förordningsform. Vissa bestämmelser som avser stödet som lämnas för korttidsarbete, t.ex. återbetalningsskyldighet vid oriktiga uppgifter, finns således i lagen, medan en motsvarande bestämmelse för ersättningen för kompetensinsatser i stället finns i förordningsform. Detta medför, enligt kommitténs mening, att den nuvarande regleringens innehåll och systematik i flera avseenden är oklar.

En ny lag bör utformas

Kommittén har i avsnitten 5.2 och 5.3 fört fram att det finns skäl att endast ha ett system för korttidsarbete, men att det systemet kan komma att behöva förstärkas vid allvarliga ekonomiska kriser. Utgångspunkten bör vara att det öppna och permanenta systemet kvarstår och att systemet som kan aktiveras av regeringen slopas. Eftersom systemet som kan aktiveras av regeringen utgör en väsentlig del i den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete anser kommittén att det mest ändamålsenliga är att utforma ett nytt regelverk för det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete. Detta möjliggör också att det nya regelverket bättre kan anpassas till att stödet vid

korttidsarbete omfattar stöd som lämnas för korttidsarbete och ersättning för kompetensinsatser. Kommittén har övervägt frågan om det nya regelverket även fortsättningsvis ska regleras i huvudsak i lagform eller om stödet i större omfattning bör regleras i förordningsform. Stödet ligger inom ramen för regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Föreskrifter som – under vissa förutsättningar – ger arbetsgivare rätt att erhålla stöd vid korttidsarbete är således inte av sådant slag att de måste meddelas genom lag. Regeringen har dock bedömt att det är lämpligast att stödet regleras genom lag eftersom stödet har en mycket speciell karaktär, ger budgeteffekter och på grund av att vissa föreskrifter kräver lagform (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.1). Att reglera bestämmelserna i förordningsform skulle ge regeringen bättre möjligheter att snabbt anpassa stödet om behov finns, t.ex. om det uppstår en ekonomisk kris i samhället. Att reglera stödet i förordningsform minskar dock förutsägbarheten i systemet, eftersom bestämmelserna kan ändras av regeringen utan föregående behandling av riksdagen. Kommittén anser att regelverket för stödet, av samma skäl som regeringen tidigare framhållit, även fortsättningsvis bör regleras i huvudsak genom lag. Det ökar systemets förutsägbarhet och det blir tydligt för arbetsgivare, arbetstagare och arbetstagarorganisationer under vilka förutsättningar som stödet kan ges. Det underlättar även för arbetsgivare och arbetstagarorganisationer genom att de t.ex. kan förbereda för systemet i kollektivavtal. Vidare förutsätter flera av de bestämmelser som föreslås gälla, t.ex. regleringar om straff, lagform.

Den nya lagen bör ha samma benämning som nuvarande lag, men få en tydligare utformning

Kommittén anser att den nya lagen bör ha samma benämning som den nuvarande lagen, dvs. *lagen om stöd vid korttidsarbete*. Denna benämning avspeglar väl lagens innehåll och tillämpningsområde. I betänkandet används, för läsbarhetens skull, kortformen ”den nya lagen” om inget annat anges. Kommittén har övervägt om en mer enhetlig formulering ska införas i lagen, t.ex. att stöd ska lämnas för såväl korttidsarbete som kompetensinsatser. Detta skulle språkligt underlätta lagtexten. Under kommitténs kontakter med Regeringskansliet har det emellertid framhållits att uttrycket ”ersättning” bör bibehållas

för att tydliggöra att kompetensinsatserna inte är ett statligt stöd i EU-rättslig mening. Kommittén bedömer, oavsett dess benämning, att ersättningen för kompetensinsatser inte är ett statligt stöd (se kapitel 12), men har ändå valt att behålla formuleringen med anledning av de synpunkter som har lämnats. Kommittén föreslår därför att det ska föreskrivas i den nya lagens 1 § att arbetsgivare enligt bestämmelserna i lagen har rätt till *stöd vid korttidsarbete*. Stöd vid korttidsarbete innefattar (1) *stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete*, och (2) *ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete*. Samlingsbegreppet för de båda stödformerna blir således *stöd vid korttidsarbete*. Bestämmelser som endast avser stöd som lämnas för korttidsarbete respektive ersättning som lämnas för kompetensinsatser bör i den nya lagen regleras i egna kapitel. Bestämmelser som gäller båda stödformerna, t.ex. bestämmelser om utredning och kontroll, bör samlas i gemensamma kapitel och benämningen *stöd vid korttidsarbete* användas för att tydliggöra att bestämmelserna är gemensamma. Kommittén anser att flera av de bestämmelser som i dag finns i förordningsform avseende ersättningen som lämnas för kostnader för enskilda kompetensinsatser bör regleras i lagen gemensamt med stödet som lämnas för korttidsarbete. På så sätt blir det tydligare vad som gäller för t.ex. Skatteverkets kontroll och utredningsmöjligheter. Kommittén anser att följande kapitelindelning ska gälla för den nya lagen.

- 1 kap. Inledande bestämmelser
- 2 kap. Förutsättningar för stöd
- 3 kap. Tidsperioder för stöd
- 4 kap. Ansökan och beräkning av preliminärt stöd
- 5 kap. Avstämning och slutligt stöd
- 6 kap. Ersättning för kompetensinsatser
- 7 kap. Utredning och kontroll
- 8 kap. Kreditering av skattekonto, återbetalningsskyldighet och återkrav
- 9 kap. Överklagande av beslut, och
- 10 kap. Straffbestämmelser.

Vissa bestämmelser bör fortfarande finnas i förordningsform, vilket ökar systemets flexibilitet

Även om kommittén bedömt att stödet i huvudsak ska regleras i lag anser kommittén att vissa bestämmelser bör vara i förordningsform. Kommittén bedömer att det är viktigt att systemet kan anpassas för att kunna nyttjas under olika typer av kriser som kan uppstå. Kommittén föreslår därför att regeringen ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om vissa förutbestämda förstärkningar av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur (se kapitel 10). Att regeringen får en sådan möjlighet ökar flexibilitet i systemet eftersom systemet kan anpassas om den kris som drabbar samhället anses vara tillräckligt allvarlig. Kommittén föreslår att regeringen ska kunna bedöma vilka förstärkningar som bör införas, beroende på vilken typ av kris som har uppstått. Detta medför att det inte är möjligt för kommittén att ge ett exakt förslag på hur en sådan förordning ska utformas. I bilaga 2 finns emellertid utkast till två förordningar. Det ena förordningsförslaget innebär bl.a. att stödperioderna förlängs till 12 kalendermånader, att karenstiden tas bort, att en fjärde arbetstidsminskning införs och att statens kostnadsandel ökar. Det andra förordningsförslaget innebär bl.a. att stödperioderna förlängs på nytt med 12 kalendermånader och att karenstiden tas bort.

Vidare anser kommittén att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, även bör kunna meddela verkställighetsföreskrifter till den nya lagen. Kommittén föreslår således i avsnitten 7.8 och 8.5 att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska ha en möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, en anmälan om avstämning och en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska innehålla.

6.2 Arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning ska vara utgångspunkt för stöd

Förslag: Stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket.

Ett sådant godkännande får bara lämnas om arbetsgivaren har fått ett betydande behov av arbetstidsminskning som

1. är tillfälligt,
2. har orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll, och
3. inte rimligen hade kunnat förutses och inte heller undvikas.

Bedömning: Det bör inte finnas något krav på att minska kostnaderna för arbetskraft.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Nuvarande förutsättningar för stöd är svårbedömda och överensstämmer inte med stödets syfte

Av 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket. Ett sådant godkännande får bara lämnas om (1) arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, (2) de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll, (3) de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och (4) arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

Under kommitténs översyn av regelverket har det kommit fram att kriterierna i 5 a § är svårbedömda. Det har varit problematiskt att avgöra när en allvarlig ekonomisk svårighet föreligger och när en arbetsgivare gjort tillräckligt för att minska kostnaderna för arbetskraft. Fördelen med bestämmelsen är att prövningen tillförsäkrar att stöd endast lämnas till sådana arbetsgivare vars ekonomiska förhållanden har påverkats allvarligt. Detta tillgodoser att statliga medel endast nyttjas i en krissituation, vilket i sin tur minskar riskerna för bl.a. ökade dödviktseffekter. Prövningen kan dock bli mycket kom-

plicerad beroende på omfattningen av arbetsgivarens verksamhet. En ingående ekonomisk prövning innebär också i många fall att en betydande mängd underlag behöver beaktas i bedömningen. Arbetsgivares ekonomiska förutsättningar kan även variera i betydande grad, bl.a. beroende på verksamhetens storlek, branschtillhörighet och hur den är organiserad. En arbetsgivare kan dessutom ha ett omfattande behov av att minska arbetstiden, även innan de ekonomiska konsekvenserna blivit tydliga eller kännbara. Svårigheterna vid bedömningen av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda förstärks, enligt kommitténs mening, av att utgångspunkten i prövningen inte överensstämmer med stödets syfte. Det centrala syftet med stödet är inte att stötta arbetsgivare som har allvarliga ekonomiska svårigheter. Stödet syftar till att stötta arbetsgivare som har brist på arbete i verksamheten och till följd av detta ett behov av införa korttidsarbete för att minska lönekostnaderna. Det i sin tur kan ge effekten att en arbetsgivare i ett senare skede får allvarliga ekonomiska svårigheter, om inte korttidsarbete nyttjas eller kostnaderna för arbetskraft minskar på annat sätt, t.ex. genom uppsägningar. I 5 a § saknas det en direkt koppling till såväl korttidsarbete som de situationer då korttidsarbete behöver nyttjas. Det enda rekvisitet som har en koppling till arbetstagare är 5 a § andra stycket 4, som anger att arbetsgivaren ska ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Under pandemin har det varit svårt, för både arbetsgivare och Tillväxtverket, att avgöra om begreppet allvarliga ekonomiska svårigheter ställer krav på t.ex. viss omsättningsminskning eller om kravet innebär att arbetsgivaren ska sakna möjlighet att finansiera en arbetstidsminskning i verksamheten. Att det sistnämnda har betydelse framgår av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen avseende vinstutdelningar och andra värdeöverföringar (se avsnitt 4.5.3). Ett sådant synsätt riskerar dock att medföra att stödets träffsäkerhet minskar. Stödets målgrupp är långsiktigt livskraftiga företag. Det öppna och permanenta systemet togs primärt fram för att stötta den svenska industrin som svarar för närmare en miljon arbetstillfällen i Sverige. Stödet bedömdes väsentligt för att tillgodose att industriföretagen kunde konkurrera på samma villkor som företag i andra viktiga konkurrentländer och för att tillförsäkra att investeringar skulle förläggas och behållas i Sverige. Stödet ska således tillförsäkra att industriföretagen, som är betydande för den svenska ekonomin, får bättre möjligheter att klara tillfälligt minskad efter-

frågan, i stället för att säga upp personal (prop. 2019/20:132 s. 47–48). Att ställa krav på att stödet endast ska lämnas till arbetsgivare som utan stöd inte kan finansiera en arbetstidsminskning riskerar att medföra att stödet inte kommer att lämnas till den tilltänkta målgruppen för stödet. Förutsättningarna för stöd riskerar snarare att stötta arbetsgivare som på längre sikt saknar förutsättningar att bedriva verksamheten vidare. Kommittén anser att det är viktigt att syftet med stödet framgår av förutsättningarna för stöd. Kommittén anser att förutsättningarna för stöd bör ändras och mer tydligt kopplas till syftet med stödet. Det skulle bidra till att stödet på ett mer effektivt och förutsägbart sätt kan stötta arbetsgivare i situationer då det uppstår ett tydligt behov av att nyttja korttidsarbete i verksamheten för att överleva en tillfällig kris.

Kriterier i andra länder

European trade union institute har i working paper *Job retention schemes in Europe – a lifeline during the Covid-19 pandemic* (2021) jämfört kriterierna för olika system för korttidsarbete. Vilka kriterier som uppställs för deltagande i korttidsarbete varierar mellan olika länder. Ett vanligt krav, särskilt i många av de tillfälliga systemen för korttidsarbete som infördes under pandemin, är att företaget ska ha haft en minskad omsättning i relation till en fastställd tidpunkt. Detta gäller system i bl.a. Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungern och Portugal. I andra länder, bl.a. Danmark, Tyskland och Lettland, har det funnits uppställda minimikrav på hur många arbetstagare som ska delta i korttidsarbete. Vidare har ett antal länder, i likhet med Sverige, inga specifika krav men däremot beskrivna situationer för när förutsättningarna för stöd föreligger, bl.a. Frankrike.

Kommittén har i delbetänkandet närmare beskrivit det tyska systemet för korttidsarbete och kunnat konstatera att det finns vissa centrala skillnader mellan det tyska och svenska systemet (SOU 2022:30 s. 210–211 och 215–218). I det svenska systemet utgår prövningen från arbetsgivarens ekonomiska svårigheter. De ekonomiska svårigheterna är således centrala för att det ska föreligga en rätt till stöd. Det tyska systemet föreskriver däremot att stöd ska lämnas om det har uppstått en betydande arbetsbrist till följd av ekonomiska svårigheter eller omständigheter utom arbetsgivarens kontroll. Bedöm-

ningen utgår således från arbetsgivarens arbetsbrist och sker med utgångspunkt från hur bristen uppstått och hur länge bristen förväntas kvarstå. Det tyska systemet är också tydligare vad gäller kravet på arbetstidsminskning. För att stöd vid korttidsarbete ska kunna lämnas måste minst en tredjedel av alla anställda i företaget, eller vid en specifik enhet, omfattas av arbetstidsminskningen och löneminskningen uppgå till mer än tio procent av arbetstagarnas bruttolön. Under pandemin justerades kravet tillfälligt till att minst tio procent av de anställda skulle ha en löneminskning som uppgår till mer än tio procent. Det svenska systemet har ett liknande krav på arbetstidsminskning, men kravet utvecklas i förarbetena. I förarbetena uttalas att kravet på att de ekonomiska svårigheterna ska vara allvarliga innebär att arbetstidsminskningen ska vara betydande och att arbetsgivaren i frånvaro av stöd skulle behöva genomföra omfattande uppsägningar. Ett riktmärke är att behovet av arbetstidsminskning ska omfatta en tredjedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 20 procent eller en sjättedel med 40 procent etc. (prop. 2019/20:132 s. 55–56). Fördelen med att kravet på arbetstidsminskning utvecklas i förarbetena är att det finns utrymme för en mer flexibel bedömning i vissa avseenden. Nackdelen är dock att det blir otydligare vilken arbetstidsminskning som krävs i praktiken och det blir en svårare beslutsprocess för myndigheten.

Kommittén har i delbetänkandet även beskrivit det finska systemet för korttidsarbete (SOU 2022:30 s. 219–225). I Finland finns två grunder för att en arbetsgivare ska få permittera en arbetstagare.

1. När arbetsgivaren har ekonomiska eller produktionsmässiga grunder att säga upp anställningsavtalet. Om arbetet har minskat väsentligt och permanent och arbetsgivaren inte kan ordna annat arbete eller utbildning kan arbetstagaren permitteras tills vidare.
2. När arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda arbete har minskat tillfälligt och arbetsgivaren inte kan ordna annat arbete eller utbildning. Arbetsbristen anses vara tillfällig om den bedöms pågå under högst 90 dagar. Då permitteras arbetstagaren för viss tid.

Kommittén kan konstatera att även det finska systemet utgår från att det föreligger en arbetsbrist i verksamheten. Det finska systemet är knutet till den finska arbetslöshetsersättningen och stödet lämnas direkt till arbetstagarna som blivit permitterade. Det finska systemet

är således en förlängning av den finska arbetslöshetsförsäkringen, men ger en möjlighet att bibehålla kopplingen mellan arbetsgivare och arbetstagare under tiden permittering sker. I det finska systemet finns, till skillnad från det tyska och svenska systemet, inga krav på arbetstidsminskning om en viss andel av anställda eller till en viss omfattning. Det finns däremot ett krav på opartisk behandling som innebär att arbetsgivare ska behandla arbetstagare som har samma arbetsuppgifter, ställning eller befinner sig i likartade situationer, på samma sätt om det inte finns grundad anledning till att avvika från detta.

Det svenska systemet bör utgå från behov av arbetstidsminskning i verksamheten

Kommittén har ovan fört fram att förutsättningarna för stöd behöver ändras och bli mer tydligt kopplade till syftet med stödet. Kommittén har övervägt om förutsättningarna för stöd, i likhet med det tyska systemet, bör utgå från att arbetsgivaren får arbetsbrist i verksamheten. Arbetsbrist är ett begrepp som i Sverige används inom arbetsrättsliga sammanhang för att beteckna alla typer av uppsägningar som inte hänför sig till arbetstagaren personligen. Om det föreligger en arbetsbrist i verksamheten finns det således en reell risk för uppsägning av personal. Skulle prövningen av rätten till stöd utgå från att det ska föreligga arbetsbrist i verksamheten finns det därför en tydlig koppling till syftet med stödet, vilket är en fördel enligt kommitténs mening. Samtidigt finns det nackdelar med att använda sig av begreppet arbetsbrist. Begreppet arbetsbrist är ett vitt begrepp och kan även omfatta förhållanden då arbetsgivaren av organisatoriska skäl har ett behov av att säga upp personal. Stödet som lämnas för korttidsarbete är inte avsett att utgå i dessa fall, vilket innebär att regelverket skulle behöva innehålla en avgränsande definition. Att olika definitioner gäller inom arbetsrättsliga sammanhang och inom systemet för korttidsarbete är inte ändamålsenligt. Det kan ge upphov till frågeställningar avseende begreppets tolkning och svåra avgränsningssituationer. Kommittén har därför bedömt att begreppet arbetsbrist inte bör användas som kriterium för att få stöd. Kommittén har i stället funnit att det centrala vid bedömningen av förutsättningarna för stöd bör vara arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning. En sådan utgångspunkt stämmer också överens med stödets syfte. Med

ett sådant kriterium blir det tydligt att stödet syftar till att stötta arbetsgivare som har behov av arbetstidsminskning i verksamheten och att stödet ska utgå för att bibehålla en viktig koppling mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det avgörande för prövningen bör vara vilka orsaker som ligger bakom behovet av arbetstidsminskning. Kommittén bedömer att en ekonomisk svårighet ska vara orsaken till behovet av arbetstidsminskning. Den distinktionen medför att det blir tydligare i vilka fall stöd ska lämnas. Detta innebär dock att stöd kan komma att lämnas till arbetsgivare som har ekonomiska förutsättningar att själva finansiera en arbetstidsminskning. De incitament som systemet baseras på, såsom den kostnadsdelning som finns och som kommittén föreslår ska behållas (se avsnitten 6.10 och 7.4), innebär dock att arbetsgivarens kostnad för arbetad tid ökar vid ett nyttjande av systemet. Utgångspunkten bör således vara att arbetsgivaren endast nyttjar systemet då kostnaderna för korttidsarbete är motiverade. Korttidsarbete innebär därtill en löneminskning för arbetstagaren och enligt regelverket, behöver antingen lokala kollektivavtal eller avtal med ett stort antal arbetstagare tecknas om korttidsarbete innan korttidsarbete kan införas. Detta föreslår kommittén fortsatt ska gälla i den nya lagen, vilket också kommer motverka ett överutnyttjande av systemet (se avsnitt 6.11). Även karenstiden, som kommittén föreslår ska behållas men förkortas till tolv kalendermånader (se avsnitt 6.5.), bör innebära att stöd inte nyttjas om det inte är motiverat, eftersom arbetsgivaren då riskerar att ett mer reellt behov uppstår inom en tolv månadersperiod och då inte kan nyttja stödet. Därtill minskar risken för att systemet ska överutnyttjas av de övriga kraven som föreslås för att ett godkännande för stöd ska kunna lämnas. Kommittén föreslår att behovet av arbetstidsminskning ska vara oförutsett och oundvikligt, vilket utvecklas nedan. Vidare ska de ekonomiska svårigheterna vara utom arbetsgivarens kontroll, vilket också utvecklas nedan.

Kommittén anser att en ändring av förutsättningarna för stöd kommer att underlätta prövningen av rätten till stöd. Att behovet av arbetstidsminskning blir avgörande för rätten till stöd möjliggör också att stödet kan nyttjas i ett tidigare skede och därmed kan motverka att arbetsgivaren får allvarliga ekonomiska svårigheter. En individuell prövning av arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning måste dock fortfarande göras; en prövning som i många fall kan bli komplicerad. Kommittén anser dock att ändringarna av förutsättningarna för stöd

innebär att syftet med stödet blir tydligare och att det i sin tur leder till att prövningen blir mindre komplicerad än prövningen enligt nuvarande regelverk.

Behovet av arbetstidsminskning bör vara betydande

En utgångspunkt för systemet för korttidsarbete är att systemet endast är avsett att nyttjas när arbetsgivaren påverkats i en allvarlig omfattning. Det innebär att verksamheten bör vara allvarligt drabbad och det bör finnas ett behov av att vidta större förändringar, t.ex. införande av korttidsarbete under en viss tid, för att överbrygga de ekonomiska svårigheterna. Enligt nuvarande regelverk är behovet av arbetstidsminskning en del av bedömningen av om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter. Av förarbetena framgår att för att de ekonomiska svårigheterna ska anses allvarliga bör behovet av arbetstidsminskning vara betydande. Arbetsgivaren ska i frånvaro av stöd vara tvingad att genomföra omfattande uppsägningar. Kommittén anser att motsvarande utgångspunkt bör gälla enligt den nya lagen. Kommittén har i detta avseende också övervägt om en minsta andel anställda i korttidsarbete bör regleras i lagen. Det finns dock redan ett minimikrav för preliminärt stöd som föreskriver att 70 procent av arbetstagarna ska delta i korttidsarbete, i de fall då arbetsgivaren inte är bunden av något kollektivavtal. Denna bestämmelse föreslår kommittén ska finnas även i den nya lagen (se avsnitt 6.11.2). För det fall arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal anser kommittén att det saknas skäl att minska den flexibilitet som finns i dag för att avgöra hur många arbetstagare som bör delta i korttidsarbete för att stöd ska kunna lämnas. Kommittén anser i stället att riktmärket bör vara, precis som enligt nuvarande regelverk, att arbetsgivaren i frånvaro av stöd skulle behöva genomföra omfattande uppsägningar. Riktmärket bör således även fortsättningsvis vara att behovet av arbetstidsminskning bör omfatta minst en tredjedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 20 procent, minst en sjättedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 40 procent och minst en niondel om arbetstidsminskningen är 60 procent. I det fall behovet av arbetstidsminskning på ett beaktansvärt sätt understiger riktmärket kan det finnas skäl att ställa krav på att arbetsgivaren särskilt kan utveckla varför de ekonomiska svårigheterna ändå ska betraktas som

tillräckligt allvarliga (jfr prop. 2019/20:132 s. 55–56). Behovet av arbetstidsminskning kan påvisas av arbetsgivaren på flera sätt. En minskad orderingång vid ett kraftigt fall i omvärldsefterfrågan kan vara en indikation på att produktionen behöver minska. Brist på en viktig insatsvara i produktionen till följd av leveransproblem kan också påverka företagets möjligheter att producera. På samma sätt kan en brand i en fabrik leda till att det uppstår behov av arbetstidsminskning fram till att fabriken återställts. Med beaktande av den kostnadsdelning som finns i systemet är incitamenten sådana att arbetsgivare inte kommer att nyttja systemet om det saknas behov av arbetstidsminskning. I regel bör således Skatteverket kunna utgå från att det finns ett betydande behov av arbetstidsminskning om arbetsgivaren kan visa, t.ex. genom lokalt kollektivavtal eller avtal med arbetstagare, att korttidsarbete kommer att införas på arbetsplatsen och att arbetstagare kommer att delta i minst den omfattning som framgår av riktmärket.

Behovet av arbetstidsminskning bör i vissa fall kunna hänföras till driftsenhet

En arbetsgivare kan ha flera verksamheter eller driftsenheter som kan drabbas olika under t.ex. en ekonomisk kris eller vid omfattande leveransstörningar. En oväntad händelse, exempelvis en brand på en fabriksanläggning, kan innebära att vissa delar av produktionen helt stannar av, samtidigt som övrig verksamhet inte är drabbad. På liknande sätt kan en arbetsgivare ha en produktion som drabbas av omfattande inköpsproblematik, samtidigt som övrig produktion är opåverkad. I dessa situationer kan det uppstå ett betydande behov av arbetstidsminskning som direkt hänför sig till en av driftsenheterna. En fråga som uppstår då är om behovet av arbetstidsminskning kan relateras till en driftsenhet eller om riktmärket, som beskrivs ovan, ska utgå från arbetsgivarens sammanlagda verksamhet. Problematiken lyfts inte närmare i förarbetena till den nuvarande lagen. Det framgår att bedömningen av hur stort behovet av arbetstidsminskning är ska göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. I vissa fall bedrivs verksamheten i flertalet koncernbolag medan det i andra fall endast finns ett eller ett fåtal bolag med flera driftställen (prop. 2019/20:132 s. 55–56). Det tydliggörs dock att bedömningen om förutsättningarna är uppfyllda ska göras i förhållande till arbets-

givarens verksamhet. Hur förhållandena ser ut på koncernnivå eller på en mindre driftsenhet hos arbetsgivaren är inte avgörande för frågan om godkännande för stöd (prop. 2019/20:132 s. 52). Det senare uttalandet, samt lagtextens utformning, ger stöd för bedömningen att arbetsgivarens sammanlagda ekonomiska situation är avgörande för godkännande för stöd. För att förhållandena vid en enskild driftsenhet ska kunna berättiga till stöd måste således hela arbetsgivarens verksamhet påverkas ekonomiskt. Det är också så Tillväxtverket har tillämpat bestämmelsen.

Kommittén har övervägt huruvida prövningen av förutsättningar för stöd bör göras på driftsenhetsnivå. Som framgår ovan utgår det tyska systemet från att minst en tredjedel av alla anställda i företaget eller vid en specifik enhet ska omfattas av en viss arbetstids- och löneminskning. Det är således möjligt att hänföra behovet av arbetstidsminskning till en specifik del av ett företag. Under kommitténs översyn har det framhållits att det är viktigt ur ett konkurrenskraftsperspektiv att förutsättningarna för stöd prövas på driftsenhetsnivå. En annan ordning riskerar att medföra att systemet i många fall blir praktiskt svårt att tillämpa inom bl.a. industrin. Industrins parter har fört fram att variationerna är stora avseende hur verksamheten organiseras inom olika industriföretag och koncerner. Verksamheten inom större koncerner är i många fall grupperad i affärsområden. Dessa affärsområden spänner inte sällan över flera länder, dit liknande verksamheter (ofta i form av driftsenheter) knyts. Att inte möjliggöra att prövningen görs på driftsenhetsnivå missgynnar arbetsgivare utifrån hur de har utformat koncernstrukturen. Systemet gynnar således verksamhet som organiserats i flera bolag framför verksamhet som är organiserat i ett bolag, men med flera driftsenheter.

Kommittén kan konstatera att begreppet driftsenhet är brett och kan omfatta varje del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område. I vissa fall kan det också utgå från ett mer organisatoriskt synsätt (se avsnitt 6.11.2). Det innebär att vad som är en driftsenhet kan skilja sig åt i det enskilda fallet. En driftsenhet kan således omfatta en fabrik med flera tusen anställda, men det kan också röra sig om en butik eller en restaurang med endast ett fåtal anställda. Att föreskriva att behovet av arbetstidsminskning alltid ska relateras till antalet anställda vid en driftsenhet möter därmed svårigheter eftersom förhållandena kan vara så pass olika. Det finns heller inga offentliga register

över hur många anställda en arbetsgivare har vid en driftsenhet, vilket försvårar kontrollen för Skatteverket, särskilt i sådana fall då ansökningsvolymerna ökar. En koppling till driftsenhet riskerar därtill att bli för generös och i vissa fall medföra ökade dödviktseffekter genom att stöd lämnas till arbetsgivare som hade kunnat undvika uppsägningar även utan stöd. Det skulle också medföra att det blir enklare för arbetsgivare med flera driftsenheter att få stöd än för verksamhet som bedrivs i bolag eftersom det krävs att en lägre andel anställda i verksamheten omfattas av korttidsarbete, för att behovet av arbetstidsminskning ska vara betydande. Detta anser kommittén inte är en önskvärd ordning. Kommittén har i stället övervägt om begreppet driftsenhet kan avgränsas genom att det t.ex. ställs krav på driftsenhetens karaktär eller storlek, för att behovet av arbetstidsminskning ska kunna relateras till driftsenhetsnivå. Detta skulle minska riskerna för ökade dödviktseffekter och göra bedömningen mer förutsägbart. Att utforma en sådan avgränsning möter dock också svårigheter. Driftsenheters verksamhet kan variera, vilket också kan påverka behovet av arbetstidsminskning vid en kris. En mindre driftsenhet med viss produktion kan således bli mycket påverkad av en omvärldshändelse, samtidigt som en större driftsenhet inte påverkas alls. Detta medför att en avgränsning riskerar att missgynna vissa arbetsgivare på ett sätt som inte är ändamålsenligt, vilket i stället kan väcka en statsstödsrättslig problematik (se kapitel 12). Stödet kan således bedömas vara selektivt och gynna en viss sorts verksamhet framför andra. Kommittén anser därför att en avgränsning av begreppet driftsenhet inte heller är någon ändamålsenlig lösning. Sammantaget bedömer kommittén att utgångspunkten bör vara att prövningen även framgent ska göras i förhållande till arbetsgivarens sammanlagda verksamhet. Riktmärket för hur stor andel av arbetstagarna som bör omfattas av korttidsarbete bör således utgå från arbetsgivarens sammanlagda verksamhet. Samtidigt vill kommittén framhålla att behovet av arbetstidsminskning ska fungera som ett riktämärke. Bedömningen av hur stort behovet av arbetstidsminskning är ska göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om en arbetsgivare med flera driftsenheter får verksamheten vid en av dessa driftsenheter allvarligt påverkad har arbetsgivaren möjlighet att utveckla varför behovet av arbetstidsminskning är betydande, även om behovet av arbetstidsminskning inte uppfyller riktmärket i förhållande till arbetsgivarens sammanlagda verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om en driftsenhet

med ett stort behov av arbetstidsminskning. Det kan också röra sig om en driftsenhet med ett mindre behov av arbetstidsminskning, men där produktionsvärdet i förhållande till arbetsgivarens övriga verksamhet är av större betydelse. I sådana fall bör alltså behovet av arbetstidsminskning kunna hänföras till driftsenheten. Det får lämnas till rättstillämpningen att närmare tydliggöra gränsdragningen av när behov av arbetstidsminskning ska bedömas vara betydande. För att förutsättningarna för stöd ska vara uppfyllda krävs också att övriga krav är uppfyllda. Att behovet av arbetstidsminskning ska vara oundvikligt (se mer om detta nedan) kan ställa krav på att arbetsgivaren vidtagit andra åtgärder för att minska behovet av arbetstidsminskning, t.ex. se över möjligheterna att omplacera arbetstagare vid andra driftsenheter.

Behovet av korttidsarbete bör ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll

Stödet vid korttidsarbete är inte avsett att lämnas i samtliga situationer då det råder ett behov av arbetstidsminskning. Stöd kan t.ex. inte lämnas om arbetsgivaren har behov av att anpassa verksamheten vid införande av nya produktionsmetoder eller omstruktureringar (jfr prop. 2019/20:132 s. 54). Syftet med systemet är att korttidsarbete ska kunna nyttjas i situationer då ekonomiska svårigheter orsakat ett behov av att tillfälligt minska arbetstiden i verksamheten. För att tydliggöra i vilka situationer stödet ska utgå bör det därför framgå att behovet av arbetstidsminskning ska ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Detta innebär att svårigheterna ska ha orsakats av något externt betingat. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt regelverket i dag. Att den externa händelsen ska vara en ekonomisk svårighet innebär att det behöver finnas en koppling till arbetsgivarens verksamhet. Det kan t.ex. vara ett handelshinder som innebär att produktionen minskar eller en brand som uppstår i en lokal och begränsar verksamheten. Det kan också röra sig om omvärldshändelser såsom plötsliga fall i global efterfrågan, begränsningar i arbetsgivares tillträde till viktiga marknader eller störningar i leveranser av viktiga insatsvaror. Exempel på exceptionella störningar som kan ge rätt till stöd är oväntat införande av tullar eller andra handelshinder, plötsliga natur- eller väderhändelser eller en omfattande sjukdomsepidemi. Arbetsgivaren behöver visa

på vilket sätt den externa händelsen utgör en ekonomisk svårighet som orsakar ett betydande behov av arbetstidsminskning. En allmän lågkonjunktur räknas inte som en exceptionell störning som ger rätt till stöd. Ekonomiska problem eller störningar i verksamheten som bedöms bero på interna organisatoriska eller ledningsmässiga faktorer i företaget bör inte heller berättiga till stöd (jfr prop. 2019/20:132 s. 86).

Behovet av arbetstidsminskning bör vara tillfälligt

Kommittén anser att det bör finnas ett krav på att behovet av arbetstidsminskning ska vara tillfälligt. Det överensstämmer med vad som gäller enligt nuvarande regelverk, som föreskriver att arbetsgivarens ekonomiska svårigheter ska vara tillfälliga. Det är en viktig förutsättning för att stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som har mer långsiktiga problem i sin verksamhet. Det är också viktigt för att tydliggöra att arbetsgivaren inte kan nyttja stödet för ett mer permanent behov av att minska personal i verksamheten. Arbetsgivaren bör således vid sin ansökan om godkännande för stöd göra sannolikt att arbetsgivaren har för avsikt att återgå till full produktion och ordinarie arbetstider efter perioden med korttidsarbete. Denna bedömning måste ske utifrån arbetsgivarens beskrivning av de faktorer som orsakat svårigheterna samt relevanta underlag (jfr prop. 2019/20:132 s. 55). Att arbetsgivarens verksamhet måste vara livskraftig kan t.ex. ta sikte på att arbetsgivaren inte kan ha stora ekonomiska skulder som medför att det finns anledning att anta att behovet av arbetstidsminskning är mer permanent och snarare beror på strukturella problem. Det kan också vara andra omständigheter som talar för att behovet av arbetstidsminskning inte är tillfälligt, såsom att verksamheten under en längre tid haft produktionssvårigheter. Om arbetsgivaren saknar förutsättningar att återgå till full produktion efter krisen kan det också vara en omständighet som talar för att behovet är mer permanent. Stödperiodens längd är också en relevant del av bedömningen. Under normala konjunkturförhållanden är nio kalendermånader den yttersta gräns som kommittén föreslår för stödperiodens längd (se avsnitt 6.4), vilket innebär att ett behov av arbetstidsminskning är tillfälligt om det är sannolikt att verksamheten återupptas i samband med att stödperioden avslutas senast efter nio månader. Kommittén föreslår vidare att stödperioden för godkännande för

stöd i vissa fall ska kunna förlängas till tolv kalendermånader (se avsnitt 10.3). Om stödperioderna förlängts innebär det att behovet av arbetstidsminskning ska antas vara tillfälligt om verksamheten sannolikt återupptas efter ett år.

Behovet av arbetstidsminskning bör vara oförutsett och oundvikligt

Enligt 5 a § andra stycket 3 lagen om stöd vid korttidsarbete ska de ekonomiska svårigheterna inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas. På liknande sätt bör behovet av arbetstidsminskning inte rimligen ha kunnat förutses och inte heller undvikas. Detta innebär att bedömningen blir liknande den som gäller enligt dagens regelverk. Bedömningen av om behovet av arbetstidsminskning kunnat förutses får göras med beaktande av verksamhetens karaktär. Förändringar i behovet av arbetskraft till följd av en allmänt förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar bör inte berättiga till stöd. Inte heller bör förändringar i verksamheter som normalt är säsongberoende eller uppvisar andra cykliska variationer berättiga till stöd. Det ska med andra ord inte vara möjligt för arbetsgivare verksamma inom t.ex. besöksnäringen att erhålla godkännande för stöd för korttidsarbete under sådan verksamhetsnedgång som kan hänföras till verksamhetens lågsäsong (jfr prop. 2019/20:132 s. 87). Erfarenheterna från pandemin visar däremot att säsongberoende verksamhet kan drabbas av oförutsedda och oundvikliga behov av arbetstidsminskningar, som inte hänför sig till lågsäsong. Många av de statliga restriktioner som infördes under pandemin drabbade särskilt besöksnäringen, t.ex. restriktioner om antal besökare per kvadratmeter för butiker, köpcentrum, gym och badhus (se SOU 2022:30 s. 50–54 för genomgång av vissa av de restriktioner som infördes). Bedömningen av om arbetsgivaren kunnat förutse eller undvika behovet av arbetstidsminskning behöver således göras med hänsyn till vad som orsakat behovet av arbetstidsminskning.

Kravet på att arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning ska vara oförutsett och oundvikligt innebär vidare att stöd i normala fall inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft. Stora och plötsliga fall i efterfrågan på arbetskraft borde därför inte

anses vara oförutsedda för sådana arbetsgivare (jfr prop. 2019/20:132 s. 53). Erfarenheterna från pandemin har dock visat att det även för t.ex. bemanningsföretag och konsultföretag, kan inträffa extraordinära situationer då efterfrågefallen är så omfattande att de är klart över vad som normalt kan förväntas för en arbetsgivare i en bransch. I sådana situationer kan även företag vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft uppfylla förutsättningarna för stöd.

Att behovet av arbetstidsminskning ska vara oundvikligt innebär också att det kan krävas att arbetsgivaren har försökt att genomföra förändringar i verksamheten i stället för att minska arbetstiden. Det kan också krävas att arbetsgivaren försökt att anpassa sig till en förväntad utveckling genom att exempelvis ställa om produktionen, minska sin exponering mot en viss marknad eller förändra sina leveranskedjor. Vad som kan krävas av arbetsgivaren i termer av omställning får avgöras i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att snabba, dramatiska och osannolika händelseförlopp innebär lägre krav på arbetsgivarnas anpassning till förändrade förutsättningar (jfr prop. 2019/20:132 s. 87).

Att arbetsgivaren inte ska ha förutsett eller kunnat undvika behovet av arbetstidsminskning innebär också att Skatteverket inom ramen för sin prövning kan bedöma om arbetsgivaren vidtagit aktiva åtgärder som påverkat behovet av arbetstidsminskning. Kriteriet ger Skatteverket möjlighet att neka godkännande för stöd till arbetsgivare som vidtagit åtgärder för ett kringgående av regelverket. Har arbetsgivaren t.ex. ökat arbetstiderna för arbetstagarna på ett oförklarligt sätt, månader innan stödet söks, kan det vara en sådan omständighet som talar för att arbetsgivaren kunnat undvika att behovet av arbetstidsminskning skulle uppstå.

Det bör inte finnas något uttryckligt krav på att minska kostnaderna för arbetskraft

Enligt 5 a § andra stycket 4 lagen om stöd vid korttidsarbete ska arbetsgivaren ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. I förarbetena uttalas att sådana åtgärder kan handla om uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms verksamhetskritisk, t.ex. konsulter, inhyrd personal eller tillfälligt anställd personal. Bedömningen får göras i

varje enskilt fall utifrån förhållandena hos den aktuella arbetsgivaren (prop. 2019/20:132 s. 56).

Det finns både fördelar och nackdelar med att ha ett uttryckligt krav på att arbetsgivaren ska ha vidtagit andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Framför allt möjliggör ett sådant krav att syftet med stödet bibehålls, dvs. att stödet bidrar till att arbetsgivaren kan behålla anställningar som behövs för att återstarta verksamheten. Det blir mer resurseffektivt genom att stöd endast lämnas för arbetstagare som är verksamhetskritiska. Det i sin tur kan minska riskerna för att korttidsarbete hämmar rörligheten på arbetsmarknaden. Kommittén kan dock konstatera att bedömningen av om förutsättningarna för stödet är uppfyllda försvåras av kravet. Att avgöra vilka arbetstagare som är verksamhetskritiska kräver i många fall ingående kunskap om arbetsgivarens verksamhet och också vetskap om hur personalbehovet kan komma att utvecklas i framtiden. Det är en komplicerad bedömning och när ansökningsvolymerna ökar är det sannolikt ett kriterium som riskerar att bidra till att handläggningstiderna förlängs. Kravet innebär även en osäkerhet för arbetsgivaren om handläggande myndighet delar bedömningen av vilken personal som kan anses som verksamhetskritisk och medför därtill en risk att arbetsgivaren säger upp fler anställda än behövt för att säkerställa att kravet är uppfyllt. Kommittén anser att förutsägbarheten av stödet ökar om kravet på att arbetsgivaren ska ha minskat kostnaderna för arbetskraft slopas. Det ökar förvisso också risken för att stöd utges för arbetstagare som inte är verksamhetskritiska. Eftersom arbetstiden inte kan minskas med mer än 60 procent (se avsnitt 6.10) och arbetsgivaren har kvarstående kostnader för arbetsbefriad tid finns det emellertid, enligt kommitténs mening, tillräckliga incitament i regelverket för att arbetsgivaren ska vidta de åtgärder som bedöms behövligen för att minska kostnaderna för arbetskraft. Som kommittén tidigare konstaterat visar studier från finanskrisen att korttidsarbete i andra länder inte hade några signifikanta positiva sysselsättningseffekter för tidsbegränsat anställda även om tillfälliga undantag som innefattade denna grupp gjordes i systemen. Företag tenderar ändå att i kris minska antalet anställda med tillfälliga kontrakt (SOU 2022:30 s. 272). Det är därför sannolikt att stödet, trots att kravet om att minska kostnader för arbetskraft slopas, främst kommer att gå till verksamhetskritisk personal.

6.3 Även privata aktörer som är offentligt finansierade ska omfattas av den nya lagen

Förslag: Den nya lagen gäller för arbetsgivare som är juridiska personer eller som är fysiska personer och bedriver näringsverksamhet.

Lagen gäller dock inte för följande arbetsgivare:

- Staten, landsting, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, och
- juridiska personer över vilka staten, landsting, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet.

Bedömning: Den nya lagen bör även gälla för arbetsgivare som har en verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och som det allmänna enligt en offentlighetsreglering har till uppgift att tillhandahålla.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Under pandemin utökades kretsen av arbetsgivare som kunde få stöd

Lagen om stöd vid korttidsarbete gäller för arbetsgivare som är juridiska personer eller som är fysiska personer och bedriver näringsverksamhet. Från lagen undantas dock offentliga arbetsgivare, oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom olika slag av rättssubjekt (3 § andra stycket 1 och 2). Från lagen undantas vidare arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det enligt en offentlighetsreglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten (3 § andra stycket 3). Undantaget för offentligt finansierad verksamhet har införts för att regeringen bedömt att det inte är rimligt att verksamhet som redan finansieras av det allmänna erhåller en statlig subvention i form av stöd vid korttidsarbete. Verksamhet av sådant slag bedöms därtill inte kunna bli påverkad av konjunkturen på ett sådant

sätt att syftet med åtgärden kan anses bli uppfyllt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.3).

När det öppna och permanenta stödet trädde i kraft infördes en tillfällig möjlighet för privata aktörer som är offentligt finansierade att erhålla stöd vid korttidsarbete. Riksdagen uttalade att det fanns en risk att spridningen av coronaviruset skulle drabba samhällsekonomin och företag på ett sätt som inte hade kunnat förutses vid införandet av regelverket om stöd vid korttidsarbete. Vidare kunde det uppstå en osäkerhet kring vilka verksamheter som omfattades av undantaget i 3 § andra stycket 3. Mot denna bakgrund fanns det enligt riksdagen skäl att, för stödmånader som inföll under perioden från och med den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020, tillfälligt slopa det undantag som finns i 3 § andra stycket 3 (bet. 2019/20: FiU51, rskr. 2019/20:199). När lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall (härefter tillfälliga lagen) trädde i kraft förlängdes undantaget att gälla för stödperioder under den 1 december 2020–30 september 2021 (2 §).

Den nya lagen bör omfatta arbetsgivare som är juridiska personer eller som är fysiska personer och bedriver näringsverksamhet

Kommittén har övervägt om det finns skäl att ändra huvudregeln för vilka arbetsgivare som bör omfattas av den nya lagen. Enligt den nuvarande lagen krävs inte att juridiska personer bedriver näringsverksamhet för att kunna få stöd, utan det räcker att den juridiska personen är registrerad som arbetsgivare. Detta innebär att stöd kan lämnas till ideella föreningar, t.ex. idrottsföreningar. Individer som är verksamma inom olika slags ideella föreningar har ofta ett ideellt engagemang, vilket innebär att förutsättningarna för verksamma i ideella föreningar i många fall skiljer sig från andra arbetstagare i näringslivet. Samtidigt kan kommittén konstatera att ideella föreningar även kan ha anställda, exempelvis vaktmästare, lokalvårdare etc., som inte är engagerade i föreningen ideellt, utan är anställda under vanliga premisser. Kommittén har därför funnit att definitionen inte bör ändras. Kommittén anser således att utgångspunkten enligt den nya lagen fortfarande bör vara att alla juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet ska ha rätt till stöd om förutsättningarna enligt lagen är uppfyllda. I sammanhanget bör framhållas att i normala fall bör juridiska personer som inte

bedriver näringsverksamhet inte kunna drabbas av sådana förhållanden som berättigar till stöd för korttidsarbete, eftersom behovet av arbetstidsminskning ska ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Därtill utgör juridiska personer som inte bedriver näringsverksamhet en liten andel av det totala näringslivet.

Offentligt finansierade arbetsgivare bör kunna omfattas av den nya lagen

Kommittén anser att det finns skäl att göra nya överväganden avseende vilka arbetsgivare som bör undantas från lagen. Undantaget för offentligt finansierad verksamhet tillkom för det system som kan aktiveras av regeringen. Kommittén kan konstatera att det finns betydande skillnader mellan det stöd som aktiveras av regeringen och det stöd som lämnas efter godkännande av en enskild arbetsgivare. Stödet som aktiveras är tänkt att som huvudregel lämnas till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete under en synnerligen djup lågkonjunktur, utan någon bedömning av det enskilda företagens ekonomiska situation. Att stödet lämnas utan behovsprövning talar för att det finns anledning att begränsa urvalet av arbetsgivare och undanta sådana som erhåller finansiering från staten och normalt inte är konjunkturkänsliga, t.ex. arbetsgivare som tillhandahåller offentligt finansierade tjänster inom vård, skola och omsorg. Stödet som lämnas efter godkännande är emellertid tänkt att lämnas även under normala konjunkturförhållanden till enskilda arbetsgivare som drabbats av ett tillfälligt behov av arbetstidsminskning. För att stöd ska kunna lämnas krävs en bedömning av det enskilda företagens behov av korttidsarbete. Det kan då uppkomma fall då det även för en offentligt finansierad arbetsgivare är motiverat att få stöd vid korttidsarbete. I Sverige utförs många samhällsviktiga funktioner i privat regi. Förutom vård, skola och omsorg, som är de största ansvarsområdena inom kommunsektorn, kan också nämnas verksamheter inom kollektivtrafik, infrastruktur, avfallshantering och energiförsörjning. Erfarenheterna från pandemin har visat att även offentligt finansierade företag kan drabbas av tillfälliga efterfrågebortfall utom verksamhetens kontroll. Kollektivtrafiken drabbades tydligt av intäktsbortfall då det infördes tillfälliga rekommendationer som avrådde från resor under pandemin. Även rekommendationer om distansarbete påverkade efterfrågan på kollektivtrafiken genom ett kraftigt minskat resande

till och från arbetsplatsen. Det i sin tur innebar minskade intäkter för både tåg- och bussbolag. Arbetsgivare inom kollektivtrafiken fick stöd vid korttidsarbete med omkring 37 miljoner kronor under 2020. Stödet omfattade över 500 anställda, motsvarande drygt en procent av anställda i branschen.¹ Rekommendationer om fysisk distansering och oro för att bli smittad minskade även efterfrågan på vissa vårdinsatser under pandemin, t.ex. tandvård. Omkring hälften av samtliga tandhygienister och tandläkare är anställda inom privat regi (SOU 2021:8 s. 283). Drygt 10 000 anställda inom tandläkarverksamhet omfattades av stödet någon gång under 2020, vilket motsvarar drygt hälften av samtliga anställda i branschen.²

Det går inte att utesluta att en samhällskris som drabbar offentligt finansierad verksamhet återigen kan inträffa. Korttidsarbete kan i en sådan situation vara en viktig del i att undvika att verksamheter som har viktiga samhällsfunktioner inte försätts i konkurs eller tvingas till omfattande uppsägningar. Kommitténs internationella jämförelse visar även att anställda inom offentligt finansierad verksamhet i privat regi tilläts delta i korttidsarbete i flera andra länder, exempelvis Tyskland och Finland (SOU 2022:30 s. 231–232). Att stödet är behovsprövat bedöms leda till att nyttjandet av stödet inom offentligt finansierad verksamhet endast kommer ske i undantagsfall då det, som tidigare konstaterat, är verksamheter som vanligtvis inte påverkas på samma sätt av konjunkturella variationer. Dessutom säkerställer en behovsprövning att stöd inte lämnas till verksamhet som måste bedrivas även under en kris, såsom akutsjukvård eller verksamhet inom grundskola. Kommittén anser sammantaget att övervägande skäl talar för att arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel bör kunna få ta emot stöd enligt den nya lagen. I den nya lagen bör därför inte motsvarande bestämmelse som finns i 3 § andra stycket 3 föras in. Däremot anser kommittén att offentliga arbetsgivare även fortsättningsvis bör undantas. Dessa arbetsgivare är i regel, till skillnad från privata aktörer, inte lika känsliga för svängningar i ekonomin och på arbetsmarknaden.

¹ Anställda enligt statistik från Företagsdatabasen 2019 för SNI 4931.

² Anställda enligt statistik från Företagsdatabasen 2019 för SNI 8623.

6.4 En arbetsgivare får beviljas preliminärt stöd i högst nio kalendermånader

Förslag: En arbetsgivare får beviljas preliminärt stöd för högst nio kalendermånader i följd. En stödperiod är den tidsperiod under vilken stöd får lämnas.

Preliminärt stöd får dock inte beviljas för kalendermånader i en stödperiod efter den tidpunkt då arbetsgivaren har lämnat in en anmälan om avstämning eller det uppstått en skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning på grund av att stöd inte sökts under tre på varandra följande månader. Detta gäller däremot inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning begär att stödperioden ska fortsätta.

Skälen för kommitténs förslag

I lagen om stöd vid korttidsarbete skiljer sig stödperioderna mellan stödet som kan aktiveras av regeringen och stödet i det öppna och permanenta systemet. Stödet som kan aktiveras av regeringen är avsett att tillämpas vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Under mer djupa ekonomiska kriser kan behovet av stöd omfatta en längre tidsperiod eftersom större delar av samhället är drabbat. Stödperioden är därför tolv kalendermånader (6 §) och kan förlängas med ytterligare tolv kalendermånader (7 §). Därefter inträder en karenstid på 24 kalendermånader innan stödet kan aktiveras igen av regeringen (8 §). Stödet i det öppna och permanenta systemet är emellertid avsett för kriser som drabbar enskilda företag. För att minska de negativa effekterna av stödet kan stödet i dessa fall nyttjas under en mer begränsad tid. En arbetsgivare, som fått ett godkännande för stöd, får beviljas preliminärt stöd för högst sex kalendermånader i följd (6 a §). Om de ekonomiska svårigheterna förväntas kvarstå när denna tidsperiod löper ut får den förlängas en gång med tre kalendermånader (7 a §). När tidsperioden för stöd löpt ut träder en karenstid in och ett godkännande om stöd får beviljas tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkten (8 a §).

Kommittén har bedömt att den nya lagen bör innehålla ett system för korttidsarbete och att utgångspunkten för det systemet bör vara det öppna och permanenta systemet. Detta system är avsett att fram-

för allt tillämpas av arbetsgivare under normala konjunkturförhållanden, i fall då en kris drabbar en enskild arbetsgivare. Kommittén har övervägt om stödperioden bör förlängas i den nya lagen. I dag är den maximalt nio kalendermånader (sex kalendermånader + tre kalendermånader). Företrädare för industrin har fört fram att den bör vara minst tolv kalendermånader för att systemet ska vara konkurrenskraftigt. Kommittén har i delbetänkandet jämfört stödperioderna och karenstiden med bl.a. det tyska systemet (SOU 2022:30 s. 242–243). Stöd i det tyska systemet kan, i sin ordinarie utformning, lämnas under högst tolv månader. Precis som i Sverige förlängdes dock stödperioden under pandemin i flera omgångar (se SOU 2022:30 s. 215–217). Det tyska systemet saknar också karenstid, vilket innebär att när stödperioden löpt ut kan en ny prövning av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda initieras av arbetsgivaren. Jämförelsen med det tyska systemet visar att stödperioderna och karenstiden enligt det svenska systemet är mindre förmånliga, vilket kan ha betydelse för det svenska systemets konkurrenskraft. Att det svenska systemet är konkurrenskraftigt är betydelsefullt för att investeringar ska förläggas och behållas i Sverige. Det svenska systemet har dock hittills framför allt nyttjats under en exceptionell ekonomisk kris. Erfarenheter från pandemin visar att drygt 85 procent av anställda som omfattades av stöd under pandemin gjorde det i som mest nio månader. Det var dock vanligast med en arbetstidsminskning under en till sex månader, vilket närmare 75 procent av anställda i korttidsarbete omfattades av (SOU 2022:30 s. 192). Därtill har kommittén konstaterat att stödets syfte främst uppfylldes under pandemins första fas vid den ekonomiska nedgången. En slutsats som även Tillväxtanalys gjort i rapporten *Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12). En viktig faktor för att minska de negativa effekterna av stödet för korttidsarbete är att stödet endast kan nyttjas under en begränsad tid. Det minskar risken för att stödet motverkar en nödvändig strukturuomvandling i ekonomin och att stöd lämnas till företag med strukturella problem (jfr prop. 2019/20:132 s. 58). Det minskar också risken för att stödet hämmar rörligheten på arbetsmarknaden och att anställda stannar kvar i lågproduktiva företag i stället för att söka annat arbete (s.k. inlåsnings effekter). Långa perioder av frånvaro från arbete riskerar därtill att leda till att arbetstagares kompetens försämras. För anställda i korttidsarbete är det särskilt en risk vid en hög grad av arbetstidsförkortning. Längre stödperioder ökar även

riskerna för påverkan på lönebildningen genom att anställda ställer kompensatoriska lönekrav (se kommitténs delbetänkande SOU 2022:30 s. 189–192 för mer om riskerna med att system vid korttidsarbete överutnyttjas). Kommittén kan vidare konstatera att en begränsad stödperiod tydliggör stödets syfte att fungera som ett stöd för företag under en tillfällig kris. Det skapar även incitament för omställning och anpassning för arbetsgivare. Det är särskilt viktigt då längre stödperioder ska vägas mot högre offentligfinansiella kostnader. Under normala konjunkturförhållanden bör en sammanlagd möjlighet att nyttja stödet under nio månader vara tillräcklig för att överbrygga tillfälliga ekonomiska svårigheter, utan att samtidigt öka riskerna för negativa effekter av stödet. Exceptionella förhållanden i ekonomin och på arbetsmarknaden kan dock vara skäl för att stödperioden förlängs. Detta motiverar kommittén närmare under avsnitt 10.3.

Under kommitténs översyn har det dock framkommit att den omständigheten att en förlängningsansökan måste göras inom fyra kalendermånader från att stödperioden inletts (7 a § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete) medfört en ökad administration av systemet och att handläggningstiderna under pandemin förlängts. Under pandemin var det också oklart hur pandemin skulle utvecklas, vilket medförde att arbetsgivare som t.ex. sökte stöd i april 2020 och trodde att utvecklingen skulle vända efter sommaren, därför missade att söka förlängning av stödet senast i juli samma år. Kommittén har med anledning av detta övervägt om förfarandet med förlängningsansökan bör slopas. Fördelen med en förlängningsansökan är att Skatteverket kan pröva om arbetsgivaren fortsatt har behov av stöd. Detta begränsar kostnaderna för stödet och de risker för negativa effekter som kan uppstå av stödet. Kommittén kan dock konstatera att systemet blir sårbart vid höga ansökningsvolymerna om en förlängningsansökan behöver lämnas in några månader efter att en stödperiod har inletts. Det finns då en risk för att handläggningstiderna ökar och att arbetsgivare inte hinner få besked om förlängning kan medges innan stödperioden om sex kalendermånader löpt ut. Om stödperioden förlängs till nio kalendermånader utan ett krav på en förlängningsansökan kommer administrationen av systemet minska och stödet bli mer konkurrenskraftigt i förhållande till andra länder. Kommittén anser därför att den nya lagen, i stället för att innehålla en stödperiod på sex kalendermånader som kan förlängas med tre kalendermånader, bör innehålla en stödperiod på sammanlagt nio kalendermånader.

Detta innebär att stödet kommer att kunna lämnas under en längre tid efter ett godkännande för stöd, vilket kan öka riskerna för dödviktseffekter av stödet. Kommittén bedömer dock att systemets kostnadsdelning, som innebär att arbetsgivarens kostnad för arbetad tid ökar, motverkar att stödet nyttjas under längre tid än behövt, oaktat den förlängda stödperioden.

Kommittén har även övervägt om det bör införas en möjlighet för arbetsgivaren att söka stöd för ett färre antal stödmånader än nio kalendermånader och därefter på nytt söka stöd för resterande stödmånader. Det kan t.ex. uppstå fall då en arbetsgivare bedömer att behovet av arbetstidsminskning enbart kommer att gälla under en kortare period. Efter att ett visst antal stödmånader förbrukats och nyttjandet av korttidsarbete upphört kan dock behovet av arbetstidsminskning uppstå igen. Frågan är då om arbetsgivare bör kunna nyttja resterande månader av stödperioden efter ett nytt godkännande för stöd. Kommittén kan dock konstatera att systemet för korttidsarbete är avsett att nyttjas när en specifik kris drabbar ett företag. Efter ett godkännande för stöd har arbetsgivare rätt att söka stöd för högst nio kalendermånader i följd. Avsikten med stödet är således inte att tilldela arbetsgivaren en ”pott” av stödmånader som ska kunna förbrukas vid behov. Detta skulle medföra att antalet ansökningar om stöd ökar hos Skatteverket och det kan uppstå svåra frågor om arbetsgivarens behov av stöd är att betrakta som tillfälliga om ett behov återigen uppstår. Kommittén föreslår däremot att flexiblare bestämmelser för avstämning ska införas. Kommittén föreslår att en anmälan om avstämning ska ha kommit in till Skatteverket senast inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, ska en anmälan om avstämning ha kommit in till Skatteverket senast vid utgången av den tremånadersperioden (se avsnitt 7.5). Detta innebär en ökad flexibilitet på så sätt att arbetsgivaren kan välja att inte införa korttidsarbete under vissa månader. Om stöd uteblivit under tre månader innebär kommitténs förslag att en anmälan om avstämning ska lämnas in av arbetsgivaren. I denna anmälan om avstämning kan arbetsgivaren begära att stödperioden ska fortsätta. Ett sådant förfarande tillgodoser att stödperioden inte innehåller längre tid av inaktivitet, samtidigt som det blir möjligt för arbetsgivaren att fortsatt nyttja stödet resterande stödmånader, om det bedöms att behov av korttidsarbete fort-

farande kommer att finnas. Det ger också Skatteverket möjlighet att snabbare ingripa om det visar sig att arbetsgivaren inte haft för avsikt att ge in en anmälan om avstämning. Kommittén föreslår att Skatteverket fortfarande ska ha möjlighet att förelägga en arbetsgivare att komma in med en anmälan om avstämning. Om ett sådant föreläggande inte efterföljs ska hela stödet, som huvudregel, återkrävas (se avsnitt 7.9). Konsekvensen av att inte följa ett sådant föreläggande bör också vara att preliminärt stöd inte ska lämnas för resterande del av stödperioden.

6.5 En karenstid om tolv kalendermånader ska gälla för stödet

Förslag: När en stödperiod har löpt ut får en ny stödperiod inledas, genom en ansökan om godkännande, tidigast tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden.

Skälen för kommitténs förslag

I den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete finns en karenstid som träder in när tidsperioden för stöd löpt ut. Ett godkännande om stöd får fattas tidigast 24 kalendermånader från den tidpunkten (8 a §). Kommittén kan konstatera att det finns både fördelar och nackdelar med en bestämmelse om karens. Olika kriser kan följa på varandra och en karenstid kan i sådana fall drabba en arbetsgivare hårt om rätten till stöd redan "förbrukats" om en ny kris inträffar. En karenstid kan i sådana fall också medföra att stöd har lämnats i onödan, om arbetsgivaren sedermera behöver lägga ner sin verksamhet på grund av att en ny kris inträffar. Som kommittén har framhållit i avsnitt 6.4 finns heller ingen karenstid i det tyska systemet. Detta innebär att det svenska systemet, utifrån den aspekten, är mindre förmånligt än det tyska systemet, vilket skulle kunna påverka konkurrenskraften i systemet. Kommittén kan samtidigt konstatera att en bestämmelse om karens är betydelsefull för att minska risken för att stödet överutnyttjas. Det förtydligar även att stödet är ett krisstöd som ska användas i undantagsfall. Den omständigheten att systemet innehåller en karens kan bidra till att arbetsgivare noga väljer vid vilket tillfälle

stödet ska nyttjas. Karensen säkerställer också att de negativa effekter som kan uppstå, om stödet nyttjas under för lång tid, begränsas. Det borde vara relativt ovanligt att ett långsiktigt livskraftigt företag drabbas av två kriser inom ett eller ett par års tid. Skulle en arbetsgivare ansöka om godkännande på nytt strax efter avslutad stödperiod kan detta vara en omständighet som talar emot att arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning är tillfälligt. Det finns således en risk att arbetsgivarens svårigheter snarare är strukturella och att stödet då lämnas för att stötta ett företag som inte är långsiktigt livskraftigt. Eftersom det öppna och permanenta systemet främst nyttjats under en ekonomisk kris anser kommittén att det är viktigt att systemet får nyttjas och utvärderas under normala konjunkturförhållanden, innan nya överväganden kring karensen görs. Att karensen kvarstår är av särskild vikt eftersom kommittén föreslår större förändringar av stödet för att effektivisera förfarandet, bl.a. genom att kravet på att minska kostnaderna för arbetskraft tas bort (se avsnitt 6.2), att stödperioden förlängs till nio kalendermånader utan krav på en förlängningsansökan (se avsnitt 6.4) och att de löpande avstämningarna ersätts med en slutlig avstämning (se avsnitt 7.5). Karensen kan motverka att dessa förändringar inte ökar de negativa effekterna av stödet. Kommittén anser således att övervägande skäl talar för att karensen bör behållas. Kommittén bedömer dock att karenstiden kan sänkas till tolv månader. Kommittén bedömer också att karenstiden bör räknas från den sista tillämpade stödmånaden. Detta tillgodoser att karenstiden blir proportionerlig för de arbetsgivare som valt att lämna in en anmälan om avstämning under stödperioden och således inte haft stöd under nio kalendermånader. När en stödperiod har löpt ut får således en ny stödperiod tidigast inledas, genom en ansökan om godkännande, tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden. En karenstid om tolv kalendermånader bör vara tillräcklig för att begränsa de negativa effekterna av att stödet nyttjas under för lång tid. Exceptionella förhållanden i ekonomin och på arbetsmarknaden kan dock motivera att karensen tillfälligt tas bort för att kunna stötta fler arbetsgivare. Detta motiverar kommittén närmare under avsnitt 10.3.

6.6 Stödperiodens första dag får tidigast vara den dag då ansökan om godkännande kommit in

Förslag: Stödperiodens första dag får tidigast vara den dag då ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket och senast 45 dagar efter Skatteverkets beslut om godkännande. I annat fall får stöd inte lämnas.

Skälen för kommitténs förslag

I nuvarande regelverk för stöd vid korttidsarbete saknas bestämmelser som tydliggör när den första stödmånaden inträder som tidigast. Det framgår av 18 § att den första stödmånaden i stödperioden, vid stöd efter godkännande enligt 5 a §, ska infalla senast 45 dagar efter godkännandet. I annat fall får stöd inte lämnas. I förarbetena anges att bestämmelsen innebär att arbetsgivaren, för att vara berättigad till stöd, inte kan välja att avvakta med att införa korttidsarbete när ett godkännande väl erhållits. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att införande av korttidsarbete på arbetsplatsen sker i nära anslutning till att behovet uppstår (prop. 2019/20:132 s. 58 och 89).

Kommittén kan konstatera att det under pandemin har varit möjligt att ansöka om stöd för retroaktiva perioder. När det öppna och permanenta systemet trädde i kraft den 7 april 2020 kunde stöd sökas för tid från och med den 16 mars 2020. Det innebar i realiteten att den första stödperioden kunde infalla innan en ansökan om godkännande lämnats in till Tillväxtverket. Det innebar också att den första stödperioden kunde infalla före jämförelsemånaden, eftersom jämförelsemånaden är tre månader före beslutet om godkännande för stöd enligt 4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete. Möjligheten att söka stöd retroaktivt har varit av stor betydelse för många arbetsgivare under pandemin. I synnerhet då det öppna och permanenta systemet inte fanns på plats vid pandemins inledning, samtidigt som arbetsgivare hade behov av att snabbt kunna införa korttidsarbete på arbetsplatsen. Regelverket är dock inte anpassat för att den första stödmånaden ska inträda innan ett godkännande för stöd erhållits. Jämförelsemånaden syftar bl.a. till att säkerställa att arbetsgivaren inte ökar arbetstiden för anställda innan korttidsarbete införs på arbetsplatsen. Om stödperioden kan inledas innan jämförelsemånaden blir detta syfte inte

uppfyllt. Om stöd kan lämnas för en period innan ett godkännande för stöd erhållits blir det också problematiskt att bedöma från vilken tidpunkt stödperioden kan inledas, t.ex. om det behöver härledas till tidigast den tidpunkt då förutsättningarna för stöd uppstod. Kommittén anser att regelverket tydligt bör föreskriva när en stödperiod tidigast kan inledas. I det tyska systemet för korttidsarbete kan stöd lämnas som tidigast från när en ansökan om godkännande för stöd lämnats in till den tyska motsvarigheten till arbetsförmedlingen (se SOU 2022:30 s. 214). Kommittén anser att motsvarande tidpunkt bör gälla i det nya förfarandet. Stödperiodens första dag bör således infalla tidigast från och med den dag då ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket. På så sätt kan arbetsgivaren välja att införa korttidsarbete direkt i samband med en ansökan om godkännande. Detta innebär också att arbetsgivaren kan ansöka om att få stöd innan ett godkännande lämnats av Skatteverket. Stöd kan emellertid inte lämnas förrän efter Skatteverket beviljat ett godkännande för stöd. Eftersom det finns en risk att en ansökan om godkännande inte kommer att beviljas är möjligheten att påbörja stödperioden innan godkännandet valfri för arbetsgivaren. Korttidsarbete bör också, som enligt nuvarande regelverk, kunna införas efter beslutet om godkännande, dock senast 45 dagar efter godkännandet.

Exempel 6.1

En ansökan om godkännande för stöd inkommer till Skatteverket den 15 februari. Arbetsgivaren får ett godkännande den 15 mars. Arbetsgivarens första stödmånad kan tidigast börja den 15 februari och senast den 29 april.

Om arbetsgivare inleder korttidsarbete i samband med att ansökan om godkännande för stöd inkommer till Skatteverket kommer arbetsgivarens stödperiod innefatta stödmånaderna februari–oktober, eftersom en arbetsgivare får beviljas stöd för högst nio kalendermånader i följd.

6.7 Definitionen av jämförelsemånaden ändras

Förslag: Jämförelsemånad är den kalendermånad som regeringen bestämmer.

Bedömning: Jämförelsemånaden bör vara den kalendermånad som infaller tre kalendermånader före den kalendermånad som ansökan om godkännande kommit in.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

I nuvarande regelverk har jämförelsemånaden betydelse i flera avseenden

Jämförelsemånad är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § eller, när Skatteverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a § (4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete). Jämförelsemånaden har betydelse i flera avseenden när det gäller rätten till stöd vid korttidsarbete. Eftersom det inte alltid är möjligt att granska en ansökan om preliminärt stöd på individnivå syftar jämförelsemånaden till att möjliggöra för Skatteverket att kontrollera tillgängliga registreringar. För att en arbetsgivare ska kunna få preliminärt stöd måste arbetsgivaren vara registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden och när ansökan om preliminärt stöd prövas (9 §, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.1). Vidare kan preliminärt stöd endast lämnas för arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden. Därigenom säkerställer jämförelsemånaden att stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod. För att stödåtgärden inte ska kunna missbrukas, genom att arbetstagare ges en högre sysselsättningsgrad innan stödmånaden, kan preliminärt stöd inte heller lämnas för arbetstagare som under stödmånaden har en högre sysselsättningsgrad än under jämförelsemånaden (11 § 1, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2).

Jämförelsemånaden har också betydelse vid beräkningen av preliminärt stöd. Underlaget för preliminärt stöd utgår från arbetstagarens

ordinarie lön. 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 däremot inte löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden (4 § 2, se mer om ordinarie lön under avsnitt 6.8).

Jämförelsemånadens utformning försvårade tillämpningen av stödet under pandemin

Jämförelsemånadens utformning medförde vissa tillämpningsproblem under pandemin. När handläggningstiderna blev längre under hösten 2020 kunde det dröja innan beslut om godkännande fattades av Tillväxtverket. För de arbetsgivare som fick vänta på beslut blev det oförutsägbart vilken månad som skulle vara jämförelsemånad, eftersom jämförelsemånaden hänför sig till tidpunkten för beslutet om godkännande. Att arbetsgivaren inte visste vilken månad som skulle bli jämförelsemånad innebar att det blev oklart vilka arbetstagare som skulle kunna omfattas av stödet och hur stödet skulle beräknas. Regelverkets utformning, som innebär att ansökan om preliminärt stöd kan komma in två kalendermånader efter den månad som stöd söks för, kunde också ge upphov till situationen att jämförelsemånaden inföll efter att stödperioden hade inletts (jfr HFD 2021 not. 22). Den situationen är inte förenlig med jämförelsemånadens syfte, eftersom avsikten är att arbetsgivaren inte ska kunna påverka stödets omfattning genom att ändra arbetstagarnas sysselsättningsgrad. Tillväxtverket valde därför att tillämpa en annan definition av jämförelsemånaden. Tillväxtverket definierade jämförelsemånaden på två sätt, beroende på vilken tidpunkt som inföll tidigast: tre månader innan ansökan inkom, om stödet söktes framåt i tiden, eller tre månader innan stödperioden inleddes, om stödet söktes retroaktivt. Tillväxtverkets tillämpning, som var i strid med lagstiftningens ordalydelse, ledde till flera rättsprocesser eftersom arbetsgivare och Tillväxtverket i många fall utgick från olika jämförelsemånader vid beräkningen av preliminärt stöd (se avsnitt 4.5.1). När tillfälliga lagen trädde i kraft infördes i stället en fast tidpunkt för jämförelsemånad för de arbetsgivare som inte hade sökt stöd tidigare. Syftet med den tillfälliga ändringen av definitionen var att öka förutsägbarheten för de arbetsgivare som träffade avtal om korttidsarbete (prop. 2020/21:83 s. 30).

Att systemet innefattar en jämförelsemånad innebär också att företag med hög personalomsättning har svårigheter att nyttja stödet. Arbetstagare som varit anställda kortare tid än tre månader omfattas inte av stödet. Under pandemin förstärktes svårigheterna för företag med hög personalomsättning eftersom stödperioderna förlängdes (SOU 2022:30 s. 127–129). Inför skidsäsongen 2020/2021 blev problematiken tydlig då smittspridningen återigen hade accelererat. Det fanns då ett behov av att nyanställa personal för att kunna öppna och driva verksamheter vid skidanläggningar, men det var samtidigt osäkert om verksamheten skulle kunna ha öppet som vanligt eller om nya restriktioner skulle införas. Jämförelsemånaden innebar att nyanställda inte kunde omfattas av stödet, vilket innebar en ekonomisk risk vid rekryteringarna för skidanläggningsföretagen. Denna problematik uppmärksammades av riksdagen som den 27 januari 2021 tillkännagav för regeringen att den skyndsamt skulle se över reglerna om korttidsarbete för att underlätta för företag inom hårt drabbade branscher att behålla sina anställda. Riksdagen framhöll särskilt situationen för företag och branscher med säsongsberoende verksamheter (bet. 2020/21: FiU38 punkt 1 s. 5, rskr. 2020/21:163). Regeringen valde, vid förlängningen av stödperioden enligt tillfälliga lagen, att april 2021 skulle vara jämförelsemånad för de stödmånader som inföll under perioden 1 juli–20 september 2021. På så sätt kunde också personer som anställdts efter att ett företag infört korttidsarbete omfattas av stödet.

En jämförelse visar att även andra länder har bestämmelser som påverkar nyanställda arbetstagares möjlighet att delta i korttidsarbete

Kommittén har i delbetänkandet (SOU 2022:30) jämfört och analyserat regelverken för system för korttidsarbete i Tyskland, Finland och Storbritannien. Kommittén har kunnat konstatera att det saknas en direkt motsvarighet till jämförelsemånad i jämförelseländernas system. I samtliga regelverk finns dock bestämmelser som medför att anställningstiden får betydelse för vilka arbetstagare som kan omfattas av korttidsarbete.

I det tyska systemet kan arbetstagare som anställdts efter att korttidsarbete inletts på arbetsplatsen som huvudregel inte omfattas av stöd. Undantag kan göras om det föreligger tvingande skäl för anställningen. Prövningen av tvingande skäl får göras från fall till fall

och kan t.ex. vara att en anställd har specifik specialistkunskap som krävs för en ny order (SOU 2022:30 s. 213).

I det finska systemet kan nyanställda arbetstagare delta i korttidsarbete. Ersättningen för korttidsarbete är dock kopplad till arbetslöshetsersättningen och ett arbetsvillkor behöver vara uppfyllt för att arbetstagaren ska kunna få inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning. Arbetsvillkoret innebär bl.a. att arbetstagaren ska ha varit i lönearbete minst 26 veckor under de 28 månader (granskningsperioden) som föregick arbetslösheten och arbetstiden ska ha uppgått till minst 18 timmar per vecka. Om arbetsvillkoret inte är uppfyllt får arbetstagaren ansöka om att få ett behovsprövat arbetsmarknadsstöd (SOU 2022:30 s. 222).

I det tillfälliga brittiska systemet för korttidsarbete infördes olika tidsfrister för när en anställning skulle ha påbörjats för att arbetstagaren skulle kunna delta i korttidsarbete. Den brittiska regeringen tillkännagav den 20 mars 2020 att systemet skulle införas och tillämpas retroaktivt från och med den 1 mars 2020. Systemet gällde däremot inte de arbetstagare som anställdes efter den 19 mars 2020. Det minskade risken för att en arbetstagare anställdes i syfte att kunna omfattas av stöd för deltagande i korttidsarbete. När systemet förlängdes i början av november 2020 kunde arbetstagare som var anställda den 30 oktober 2020 omfattas av systemet. Senare ändrades också systemet genom att det från och med den 1 maj 2021 kunde omfatta arbetstagare som var anställda den 2 mars 2021 med lön rapporterad vid något tillfälle under perioden den 20 mars 2020–2 mars 2021 (SOU 2022:30 s. 226–228, House of Commons Briefing paper *FAQs: Coronavirus Job Retention Scheme*, den 1 oktober 2021).

Regelverket bör fortfarande ha en jämförelsemånad

Kommittén kan konstatera att även om jämförelsemånaden medfört svårigheter vid tillämpningen av stödet så fyller den flera viktiga funktioner i regelverket. Jämförelsemånaden har en stor betydelse för en effektiv kontroll under ansökningsprocessen. När ansökningsvolymerna ökar är det svårare att vid tidpunkten för ansökan kontrollera förhållanden på individnivå. Jämförelsemånaden, som är avsedd att vara minst tre månader före ansökningstidpunkten, underlättar för ett automatiserat förfarande eftersom det är möjligt att kontrollera

tidigare gjorda registreringar i systemet, t.ex. registrering av arbetsgivare och betalda arbetsgivaravgifter. Genom jämförelsemånaden säkerställs också att mer varaktiga anställningar bevaras för arbetstagare som tillfälligt minskar sin arbetstid och lön. Kommittén anser att samma överväganden gör sig gällande även såvitt avser den nya lagen. Stödet bör även fortsättningsvis syfta till att bevara anställningar och den företags specifika kompetens som behövs för att företagen snabbt ska kunna öka produktionen igen när efterfrågan i ekonomin vänder. Att utsträcka regelverket till att gälla nyanställda arbetstagare skulle innebära att stöd kan lämnas för arbetstagare som anställts efter att arbetsgivaren fått ett godkännande för stöd vid korttidsarbete, vilket inte är förenligt med stödets syfte. Nyanställda arbetstagare har i regel inte samma anknytning till verksamheten och det kompetensbevarande syftet med stödet upprätthålls inte i lika hög utsträckning om stöd lämnas för sådana arbetstagare. Om stöd lämnas för nyanställda arbetstagare finns det även en risk att stödet används för att subventionera omställningar inom företaget. Det ökar risken för att redan etablerade anställda på sikt blir uppsagda, om de inte är en del av företagets omställning. Genom att jämförelsemånaden kvarstår i regelverket tillgodoses att endast mer etablerade arbetstagare, som arbetat viss tid, omfattas av stödet.

Att jämförelsemånaden kvarstår i regelverket innebär att företag med hög personalomsättning, exempelvis företag med säsongsberoende verksamhet eller inom hotell- och restaurang, får sämre möjligheter att nyttja stödet. Erfarenheterna från pandemin visar däremot att stödet, trots jämförelsemånaden, ändå nyttjades i betydande omfattning av såväl hotell- och restaurangverksamhet som säsongsberoende verksamhet (SOU 2022:30 s. 89–94 och 129–131). De arbetstagare som omfattades av korttidsarbete har sannolikt varit viktigast för kärnverksamheten, samtidigt som många andra arbetstagare, ofta med tidsbegränsade anställningar, lämnat hotell- och restaurangbranschen (SOU 2022:30 s. 136–139 och 166–171). Arbetstagare med tidsbegränsade anställningar karaktäriseras ofta av att de är unga, har en lägre utbildningsnivå och i större utsträckning arbetar inom branscher där personalomsättningen är högre (SOU 2022:30 s. 169). Det är således inte den grupp av arbetstagare som stödet är avsett att omfatta. Stödet är avsett att bevara produktiva och mer långsiktiga matchningar på arbetsmarknaden. Att utöka kretsen av arbetstagare som kan omfattas av stödet riskerar snarare att öka de negativa effek-

terna av korttidsarbete, bl.a. genom att lågproduktiva matchningar på arbetsmarknaden bevaras, vilket i sin tur kan hämma rörligheten på arbetsmarknaden. Som kommittén tidigare framfört kan inte korttidsarbete tillgodose alla stödbehov som uppstår i en ekonomisk kris, inte minst då det riskerar att hålla tillbaka en nödvändig struktur-omvandling. Staten måste vara beredd att, om behov uppstår, införa andra stimulanser för att stötta de företag och individer som hamnar utanför systemet för korttidsarbete (se avsnitt 5.6).

Jämförelsemånadens definition bör ändras för ökad förutsägbarhet

Erfarenheterna från pandemin visar att definitionen av jämförelsemånad bör ändras för att öka förutsägbarheten i systemet. Att jämförelsemånaden utgår från tidpunkten för beslutet om godkännande innebär att jämförelsemånaden kan variera i situationer då handläggningstiden blir förlängd. Det ökar risken för att arbetsgivare får återkrav av preliminärt stöd, vilket kan få stora negativa konsekvenser för en arbetsgivare som redan har ekonomiska svårigheter. Ett stort antal återkrav ökar också administrationen av stödet och antalet domstolsprocesser, vilket förlänger handläggningstiderna och ökar resursbehovet för såväl Skatteverket som domstolsväsendet.

Kommittén har övervägt om jämförelsemånaden bör vara tre månader före den första stöd månaden. Enligt 18 § ska den första stöd månaden i stödperioden infalla senast 45 dagar efter godkännandet för stöd. Eftersom kommittén anser att denna bestämmelse bör kvarstå (se avsnitt 6.6) kan detta leda till att jämförelsemånaden blir i nära anslutning till ansökan om godkännande för stöd, se Exempel 6.2. Det innebär i praktiken att stöd kan utges för arbetstagare som anställts strax innan en ansökan om godkännande lämnas in. Det innebär också att löneökningar som sker strax innan ansökan om godkännande kommer att beaktas vid fastställande av ordinarie lön.

Exempel 6.2

En arbetsgivare ansöker om godkännande för stöd den 15 april och får ett sådant godkännande den 1 maj. Den första stödperioden inleds den 14 juni (senast 45 dagar efter godkännandet för stöd) Om jämförelsemånaden är tre månader före den första stöd månaden innebär det att jämförelsemånaden blir mars.

Kommittén anser att jämförelsemånaden i stället bör vara den kalendermånad som infaller tre kalendermånader före den månad som ansökan om godkännande kommit in. Genom den nya definitionen säkerställs att tidigare överväganden fortfarande gäller för jämförelsemånaden. Det innebär att endast arbetstagare som varit anställda i tre kalendermånader eller mer kommer att kunna omfattas av rätten till stöd (se avsnitt 9.3.1). Det innebär också att arbetsgivaren ska ha varit registrerad som arbetsgivare minst tre kalendermånader innan stödperioden inleds (se avsnitt 9.2.1). Det innebär även att löneökningar som sker efter jämförelsemånaden inte kommer att beaktas vid beräkningen av preliminärt stöd (se avsnitt 6.8).

Exempel 6.3

En ansökan om godkännande för stöd inkommer till Skatteverket den 15 april. Jämförelsemånaden blir då januari samma år.

En ansökan om godkännande för stöd kommer in till Skatteverket den 30 april. Även i det fallet blir jämförelsemånaden januari samma år. Det spelar således ingen roll vilken dag under månaden som ansökan kommer in till Skatteverket.

Att jämförelsemånaden knyts till tidpunkten för ansökan om godkännande innebär däremot att arbetsgivaren till viss del kan styra vilken tidpunkt jämförelsemånaden infaller genom att avvakta att ansöka om stöd. I regelverket finns dock tidsfrister för när en stödperiod tidigast och senast kan inledas. Kommittén föreslår att stödperiodens första dag bör kunna infalla från och med den dag då ansökan om godkännande för stöd kommit in till Skatteverket och senast inom 45 dagar från beslutet om godkännande (se avsnitt 6.6). Detta minskar incitamenten och möjligheterna att avvakta att ansöka om stöd för att få en mer förmånlig jämförelsemånad. Regelverket kräver också, för att det ska föreligga en rätt till stöd, bl.a. att arbetsgivaren ska ha behov av arbetstidsminskning som orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll och som inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas. Om arbetsgivaren, efter att sådana behov uppstått, väljer att öka arbetstiden för sina anställda kan det vara en omständighet som talar emot att behovet av arbetstidsminskning inte hade kunnat undvikas. Under normala förhållan-

den bör således missbruk av systemet kunna uppmärksammas vid prövning av förutsättningarna för rätt till stöd.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilken kalendermånad som utgör jämförelsemånad

Kommittén bedömer således att jämförelsemånaden under normala konjunkturförhållanden bör vara den kalendermånad som infaller tre månader före den månad som ansökan om godkännande kommit in till Skatteverket. Erfarenheterna från pandemin visar dock att det kan uppstå behov av att ändra definitionen för jämförelsemånad eller utpeka en specifik månad som jämförelsemånad. Om regeringen bedömer att det finns behov av att aktivera förstärkningar av systemet (se avsnitt 10.1) kan det uppstå situationer då förstärkningar bör gälla från och med en viss månad och att en specifik månad ska vara jämförelsemånad. Det kan också vara så att arbetsgivare, som redan har infört korttidsarbete på arbetsplatsen, kan ha behov av att kunna utgå från samma jämförelsemånad som tidigare. Kommittén anser därför att regeringen utan tidsutdräkt bör kunna ändra jämförelsemånaden. Detta tillgodoses enklast genom att jämförelsemånaden regleras i förordningsform.

6.8 Begreppet ordinarie lön

Förslag: 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. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska frånvaro inte beaktas. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska den ordinarie lönen minska i proportion till den tid som arbetstagaren har varit i korttidsarbete.

Bedömning: Ordinarie lön bör inte begränsas till ett gränobelopp i den nya lagen.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Definitionen av ordinarie lön bör bibehållas

Av 4 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att 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. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska det också bortses från frånvaro. Lön som överstiger ett gränobelopp som bestäms av regeringen ingår inte heller.

Tillväxtverket har framhållit att definitionen av ordinarie lön varit ett av de största problemområdena med nuvarande lagstiftning. Regeln ställer upp en kontrafaktisk situation där handläggande myndighet och arbetsgivaren måste avgöra vilken lön en anställd skulle ha haft under en stödmånad utan korttidsarbete, men givet den kris som lett till behovet av korttidsarbete. Regeln är svår att tillämpa för anställda där lön och arbetstid varierar från månad till månad. Regeln kan även vara svår att tillämpa för arbetstagare med en fast arbetstid och fast lön eftersom frånvaro, löneökningar och ersättningar som inte utgår regelmässigt ska bortses från. Det har varit komplicerat för arbetsgivarna att avgöra vilket belopp de ska ange som ordinarie lön. Det i sin tur har lett till svårigheter för arbetsgivarna att genomföra en löneminskning, då de inte vet vilket belopp de ska utgå ifrån. Tillväxtverket har inte heller på ett enkelt sätt kunnat beräkna och kontrollera den korrekta stödgrundande lönen.

Kommittén har utifrån de ovan redogjorda erfarenheterna övervägt om det finns möjligheter att tydliggöra hur den ordinarie lönen ska beräknas. En möjlig lösning skulle kunna vara att utgå från den lön som utgått månaden före den första stödmånaden eller att, om arbetstagaren har en oregelbunden lön, beräkna ett genomsnitt utifrån exempelvis tre månader före stödmånaden. En sådan lösning skulle öka förutsägbarheten i systemet och det skulle vara tydligt för såväl arbetsgivare som arbetstagare vilken ordinarie lön som ska gälla under stödperioden. Samtidigt konstaterar kommittén att en sådan lösning skulle medföra svårigheter. Det skulle bl.a. behöva införas en ventil för sådana fall då arbetstagarna exempelvis varit tjänst- eller föräldralediga under tid före en stödperiod inlett. Det skulle också behöva beaktas hur lönen ska beräknas för arbetstagare som arbetar mer under vissa perioder, t.ex. under en verksamhets högsäsong.

Risken med en sådan konstruktion skulle således vara att förutsägbarheten fortfarande brister och att den ordinarie lönen blir missvisande. Många av de problem som uppstått under pandemin, vid beräkningen av ordinarie lön, har hänfört sig till arbetstagare som har oregelbundna löner och inte haft en lön som utgått varje månad, exempelvis inom hotell- och restaurang och handeln. Stödet söktes även för arbetstagare med lön som utgår regelbundet, men med en lägre frekvens än månadsvis, exempelvis en eller två gånger per år. Som framgår av avsnitt 4.5.2 har Tillväxtverkets uppfattning under pandemin varit att lönen som huvudregel ska ha utgått månatligen under minst tre månaders tid före den aktuella stödmånaden för att lönen ska ha varit regelmässig. Detta har lett till ett stort antal rättsprocesser gällande återkrav för arbetsgivare som haft löneutbetalningar med ett annat intervall. Högsta förvaltningsdomstolen har den 7 juni 2022 uttalat att något krav på att utbetalningar av lön ska ha skett månadsvis eller med något annat regelbundet intervall varken kan utläsas av lagtext eller motivuttalanden (HFD 2022 ref 22 I och II). I samma avgöranden har domstolen även uttalat att den ordinarie lönen har kunnat fastställas när lönen beräknats utifrån en och samma månadslön men (I) betalats ut för flera månader åt gången eller (II) en till två gånger per år.

Kommittén har övervägt om det i den nya lagen bör införas ett krav på att endast arbetstagare med lön som utgår månatligen ska kunna omfattas av stöd vid korttidsarbete. Med denna begränsning skulle bedömningen av vad som ska utgöra ordinarie lön kunna förenklas. Mot detta talar dock att det finns ett inte obetydligt antal arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden vars löner utgår med andra regelbundna intervall än månatligen. Den av kommittén övervägda lösningen skulle därmed kunna exkludera arbetstagare på ett sätt som inte är ändamålsenligt. Den övervägda lösningen skulle inte heller ge vägledning beträffande hur ordinarie lön ska beräknas för en arbetstagare som visserligen har en lön som utgår månatligen, men vars storlek varierar. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till den omständigheten att det numera finns praxis från Högsta förvaltningsdomstolen som avser fastställande av ordinarie lön enligt den nuvarande definitionen, anser kommittén att den nuvarande definitionen av ordinarie lön bör gälla även i den nya lagen. Ordinarie lön bör således vara den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit

i korttidsarbete. Att lönen ska vara regelmässig innebär att det endast är sådana ersättningar som normalt ingår i den månatliga lönen som räknas med. Det kan t.ex. handla om normalt förekommande ersättningar för obekvämt arbetstid och skifttillägg. Däremot omfattas inte t.ex. en bonus, provision och ersättning för övertidsarbete som inte utgår regelmässigt varje månad. Begränsningen till kontant lön innebär att olika typer av löneförmåner inte ingår (jfr prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3). Definitionen av ordinarie lön innebär dock att förändringar som sker på arbetsplatsen innan korttidsarbete införts inte kan beaktas. Det gäller t.ex. fall då arbetsgivaren lägger om verksamheten, innan korttidsarbete införts, på så sätt att arbete vid obekvämt arbetstid minskar. Detta innebär således att arbetstagaren får en ordinarie lön som är lägre än vad som gällde innan arbetsgivaren genomförde omläggning av verksamheten, vilket är en nackdel med definitionen. Samtidigt möter det, som kommittén framhåller ovan, svårigheter att beakta arbetstagares tidigare löner och tillägg vid bedömningen av vad som utgör ordinarie lön. En särordning för tillägg till lönen skulle öka dessa svårigheter och göra stödet svårare att administrera.

Nuvarande regelverk innebär att om en arbetstagare har deltagit i korttidsarbete under endast en del av stödmånaden, utgör den ordinarie lönen motsvarande del. Kommittén föreslår att motsvarande ska gälla enligt den nya lagen, men med en språklig omformulering för att förtydliga vad som avses. Om arbetstagaren är i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad ska den ordinarie lönen minskas i proportion till den tid arbetstagaren varit i korttidsarbete.

Vid beräkning av ordinarie lön bör frånvaro inte beaktas

Enligt nuvarande reglering ska vid beräkningen av den ordinarie lönen bortses från frånvaro. Kommittén föreslår att motsvarande ska gälla enligt den nya lagen. Vid beräkningen av ordinarie lön bör således bortses från att lönen minskat eller på annat sätt påverkats av frånvaro av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete. Med frånvaro avses sådan frånvaro som inte ändrar arbetstidsmättet såsom det följer av anställningsavtalet. Det kan t.ex. vara sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, även om frånvaron pågår under en längre period (jfr prop. 2013/14:1 Förslag till statens

budget, finansplan m.m. avsnitten 6.17.5.1.3 och 6.42.1). Kommittén anser dock att bestämmelsen bör omformuleras för att tydliggöra vad som avses med ”bortses från”. Det bör framgå att frånvaro inte ska beaktas vid beräkningen av ordinarie lön. Om en arbetstagare t.ex. har en bruttolön på 20 000 kronor, men fått en lägre utbetald lön på grund av sjukdom, utgör ordinarie lön således fortfarande 20 000 kronor givet att det är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete.

Vid beräkning av ordinarie lön bör löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden inte ingå

Enligt nuvarande reglering ingår inte löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden i den ordinarie lönen. Kommittén föreslår att motsvarande ska gälla enligt den nya lagen.

Vad gäller löneökningar efter jämförelsemånaden har det under pandemin uppstått frågor kring hur kollektivavtalsenliga löneökningar ska beaktas vid beräkningen av ordinarie lön. En arbetsgivare kan vara bunden av ett tidigare tecknat kollektivavtal, som innebär att en löneökning ska ske vid en tidpunkt efter att korttidsarbete införts på arbetsplatsen. Som regelverket är utformat i dag ska stöd inte lämnas för sådana löneökningar. Kommittén anser att det är rimligt att löneökningar som sker efter att en ekonomisk kris uppstått hos arbetsgivaren som regel inte ska beaktas vid beräkningen av ordinarie lön. Skulle löneökningar beaktas innebär det i praktiken att stödet subventionerar löneökningar i en situation då kostnaderna för löner behöver minska hos arbetsgivaren. En särordning för kollektivavtalsenliga löneökningar innebär att det skulle behöva bedömas vilka löneökningar som är baserade på kollektivavtalsenliga förhandlingar. När ansökningsvolymerna ökar medför detta en ökad administration för Skatteverket som måste bedöma vilka löneökningar som ska beaktas. Det ökar också riskerna för missbruk av systemet. Kommittén bedömer därför att löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden inte ska beaktas, oaktat om löneökningen beslutats innan korttidsarbete införts på arbetsplatsen. Detta får konsekvensen att arbetsgivaren inte får stöd för den del av lönen som är en löneökning, utan får själv svara för den kostnaden, se Exempel 6.4.

Exempel 6.4

En arbetstagare har en bruttolön under jämförelsemånaden på 20 000 kronor. Efter att korttidsarbete införts på arbetsplatsen får arbetstagaren en kollektivavtalsenlig ökning av sin lön med 2 procent, dvs. med 400 kronor. Denna löneökning ingår inte i ordinarie lön. Arbetstagaren arbetar vanligtvis 20 dagar per månad och är inte frånvarande från arbetet under stödmånaden av annat skäl än korttidsarbete.

Arbetstagaren har under stödmånaden en arbetstidsminskning på 20 procent, vilket innebär en löneminskning på 12 procent av ordinarie lön, dvs. att 17 600 kronor kvarstår av den ordinarie lönen (under förutsättning att ordinarie lön under stödmånaden uppgår till 20 000 kronor). Arbetstagare får också löneökningen på 400 kronor, som inte är inräknad i ordinarie lön, vilket ger en sammanlagd bruttolön på 18 000 kronor.

Arbetsgivarens arbetskraftskostnad blir bruttolönen på 18 000 kronor och arbetsgivaravgifter på 5 656 kronor ($18\,000 \times 1,3142$), dvs. sammanlagt 23 656 kronor.

Arbetsgivare får preliminärt stöd med 1 720 kronor ($20\,000 \times 0,20 \times (20/20) \times 0,43$).

Ordinarie lön bör inte begränsas till ett gränsbelopp

En problematik som har uppmärksammats under pandemin är att de fasta löneminskningarnas nivåer enligt nuvarande reglering endast gäller upp till det belopp som regeringen bestämmer, det s.k. gränsbeloppet. Det beror på att löneminskningarnas nivåer enligt 13 § utgår från ordinarie lön. Vid beräkningen av ordinarie lön ingår inte, enligt 4 § 2, lön till den del som den överstiger gränsbeloppet, dvs. 44 000 kronor (5 § förordningen [2020:208] om stöd vid korttidsarbete). Kommittén anser att löneminskningen bör gälla hela lönen. Att löneminskningarna inte gäller över gränsbeloppet är en konsekvens som inte överensstämmer med förarbetsuttalanden om hur preliminärt stöd ska beräknas (se Tabell 6.20 i prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3). I förarbetena framhålls heller inte den problematik som uppstår om löneminskningen endast skulle

gälla för en del av arbetstagarens lön. Det är administrativt betungade för arbetsgivaren att fördela löneminskningen på endast en del av lönen. Konsekvensen blir också att arbetstagare med lönenivåer över gränobeloppet inte får samma löneminskning som arbetstagare med lön under gränobeloppet. Arbetsgivarens kostnader för korttidsarbete blir också högre än vad som är avsikten med regelverket. Kommittén föreslår därför att ordinarie lön inte ska begränsas med hänsyn till ett gränobelopp. Detta innebär att löneminskningen kommer att gälla i förhållande till hela den ordinarie lönen, se Exempel 6.5.

Exempel 6.5

Enligt nuvarande regelverk ska ordinarie lön begränsas till ett gränobelopp på 44 000 kronor. För en arbetstagare med en bruttolön på 60 000 kronor, innebär det att ordinarie lön blir 44 000 kronor. En löneminskning på 12 procent sker på 44 000 kronor, vilket ger en bruttolön efter minskningen på 38 720 kronor. Med tillägg på 16 000 kronor för bruttolön ovanför gränobeloppet (60 000–44 000) ger detta en sammanlagd bruttolön på 54 720 kronor.

Enligt kommitténs förslag ska ordinarie lön inte begränsas till ett gränobelopp. En löneminskning om 12 procent ska avse hela bruttolönen. Det innebär att lönen efter en minskning om 12 procent uppgår till 52 800 kronor ($60\,000 \times 0,88$).

Kommittén anser emellertid att det fortfarande finns skäl att begränsa det stöd som kan lämnas till arbetsgivaren. Vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd föreslår kommittén därför att en begränsning i form av ett gränobelopp ska gälla (se avsnitt 7.4).

6.9 Begreppet ordinarie arbetstid

Förslag: 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 frånvaro inte beaktas.

Skälen för kommitténs förslag

Av 4 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att 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. Definitionen innebär således att en fiktiv arbetstid ska bestämmas för varje stödmånad utifrån det kontrafaktiska scenariot att korttidsarbete inte inletts.

Definitionen av ordinarie arbetstid har, i likhet med definitionen av ordinarie lön, vållat svårigheter vid handläggningen av stödet under pandemin. Kommittén har därför övervägt om definitionen av ordinarie arbetstid bör tydliggöras. En lösning skulle kunna vara att utgå från den arbetstid som arbetstagaren hade månaden före den första månaden eller att, om arbetstagaren har varierande arbetstid, beräkna en genomsnittlig arbetstid utifrån exempelvis tre månader före den första stödmånaden. Denna lösning aktualiserar dock samma svårigheter som framhålls i det avsnitt som behandlar kommitténs övervägda lösning avseende begreppet ordinarie lön (se avsnitt 6.8). Kommittén anser därför att den nuvarande definitionen av ordinarie arbetstid ska gälla även enligt den nya lagen. Ordinarie arbetstid bör således vara den tid som en arbetstagare skulle ha arbetat, om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete.

Vid beräkning av den ordinarie arbetstiden ska, som nämnts ovan, frånvaro av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete bortses från. Med begreppet frånvaro avses sådan frånvaro som inte ändrar arbetstidsmättet såsom det följer av anställningsavtalet. Det kan t.ex. vara sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, även om frånvaron pågår under en längre period (jfr prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3). Kommittén anser dock att bestämmelsen bör omformuleras för att tydliggöra vad som avses med ”bortses från”. Det bör framgå att frånvaro inte ska beaktas vid beräkningen av ordinarie arbetstid. Om en arbetstagare t.ex. har en normal arbetstid på 160 timmar per månad, men varit frånvarande grund av sjukdom, utgör ordinarie arbetstid fortfarande 160 timmar per månad.

6.10 Nivåer för arbetstids- och löneminskning

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.

Staten, arbetsgivare och arbetstagare delar på kostnaderna för korttidsarbete. Staten bär en tredjedel av kostnaderna.

För att en arbetsgivare ska ha rätt till preliminärt stöd ska en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod uppgå till

- 20 procent av ordinarie arbetstid,
- 40 procent av ordinarie arbetstid, eller
- 60 procent av ordinarie arbetstid.

Har ett centralt kollektivavtal om partiell arbetsbefrielse ingåtts ska arbetsbefrielsen motsvara arbetsminskningen.

För att en arbetsgivare ska ha rätt till preliminärt stöd ska en arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod uppgå till

- 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
- 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent, eller
- 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent.

Skälen för kommitténs förslag

Nuvarande reglering

Nuvarande system för korttidsarbete innebär att staten bär en tredjedel av kostnaderna för korttidsarbete, medan arbetsgivare och arbetstagare fördelar resten av kostnaderna mellan sig enligt tre fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning. De fasta nivåerna syftar till att fördela kostnaderna för korttidsarbete mellan staten, arbetsgivaren och arbetstagaren. De syftar även till att underlätta för arbetsgivare

och arbetstagare att komma överens om att tillämpa korttidsarbete på arbetsplatsen (12–13 §§, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3). Utgångspunkten är att arbetstagarens lön på grund av korttidsarbete inte ska kunna minska med mer än 20 procent, vilket innebär att lönen alltid kommer att motsvara minst 80 procent av ordinarie lön. Statens andel av kostnaderna är lika stor vid alla tre nivåer. Kostnaderna för korttidsarbete utgörs av den lön inklusive arbetsgivaravgifter som motsvarar arbetstidsminskningen. För arbetstagare och arbetsgivare varierar kostnaderna för korttidsarbete beroende på nivå för arbetstidsminskning. Arbetsgivarens andel av kostnaderna är låg vid den första nivån för att självrisken inte ska leda till att incitamentet att tillämpa korttidsarbete blir för låga. Arbetstagarens andel av kostnaderna för korttidsarbete är i stället hög vid den första nivån för att säkerställa att arbetstagarna endast går med på att delta i korttidsarbete om det bidrar till att undvika uppsägningar. Vid större arbetstidsminskningar ökar arbetsgivarens andel av kostnaderna för korttidsarbete. Modellen innebär att arbetstidsminskningen uppgår till 20, 40 eller 60 procent och vid respektive nivå för arbetstidsminskning minskar lönen med en viss procent. Vid den första nivån med 12 procent, vid den andra nivån med 16 procent och vid den tredje nivån med 20 procent. Arbetsgivare och arbetstagare kan avtala om korttidsarbete enligt en av de tre fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning. De därmed avtalade nivåerna behöver dock inte följas varje månad. Arbetstids- och löneminskning får förläggas fritt under avtalsperioden så länge löne- och arbetstidsminskningen under stödperioden motsvarar avtalad nivå. Genom kollektivavtal kan också avtalas om hur arbetstidsminskningen ska förläggas. En sådan möjlighet har bedömts vara av stor vikt för att korttidsarbete ska kunna tillämpas på ett sätt som både svarar mot verksamhetens behov av flexibilitet och arbetstagarnas intresse av att kunna planera sin privatekonomi (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.3).

Förutbestämda arbetstids- och löneminskningnivåer bör finnas i den nya lagen

Tillväxtverket har påtalat att arbetsgivare haft svårt att förstå och redovisa de fasta arbetstids- och löneminskningnivåerna. Svårigheterna med att redovisa nivåerna ökar om den aktuella arbetstagaren

har en lön och en arbetstid som är oregelbunden eller om arbetstagaren får frånvaro under stödperioden, exempelvis på grund av sjukdom. Kommittén kan konstatera att de fasta nivåerna kan öka administrationen av korttidsarbete avseende att kontrollera om arbetstagaren uppfyller de olika nivåerna. Samtidigt anser kommittén att de fasta nivåerna är viktiga eftersom det blir tydligt för arbetsgivare och arbetstagare vad stödet kostar på respektive nivå. Det ökar förutsägbarheten i systemet och underlättar också för avtalstecknande mellan parterna. Kommittén anser att den nya lagen bör innehålla motsvarande arbetstids- och löneminskingsnivåer som finns i nuvarande regelverk.

Vad gäller kostnadsdelningen mellan staten, arbetstagare och arbetsgivare vid respektive nivå har kommittén övervägt huruvida en annan kostnadsdelning vore mer lämplig. Eftersom stödet var förstärkt under stora delar av 2020 och 2021 har dock den ordinarie kostnadsdelningen endast tillämpats under en begränsad period. Kommittén anser att det ännu är för tidigt att utvärdera kostnadsdelningen och bedöma om det finns skäl att ändra nivåerna. Den kostnadsdelning som gäller i dag mellan staten, arbetstagare och arbetsgivare vid respektive nivå bör således fortsättningsvis gälla. Det innebär att arbetstidsminskningen bör utgå från tre fasta nivåer; 20, 40 och 60 procent av ordinarie arbetstid och att löneminskningen bör vara 12, 16 och 20 procent vid respektive nivå.

Kommittén har även övervägt om det vore lämpligt att anpassa kostnadsdelningen efter stödperiodens längd, så att det blir mindre förmånligt för arbetsgivare och arbetstagare vid längre stödperioder. En sådan utformning skulle kunna minska risken för ett överutnyttjande av stödet. I Tillväxtanalys rapport *Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12) lämnas policyrekommendationer kring en sådan konstruktion. I rapporten föreslås att den självrisk som finns i systemet, och som innebär att arbetsgivaren svarar för en del av kostnaden för den arbetsbefriade tiden, bör öka med tiden som stödet nyttjas. Det bedöms potentiellt kunna bidra till att maximera stödets positiva nettoeffekter. Kommittén delar till stor del den bedömningen. Samtidigt är det viktigt att poängtera att slutsatserna i rapporten baseras på stödets utformning under pandemin, dvs. under en period då stödet var kraftigt förstärkt och både arbetsgivares och arbetstagares kostnadsandel var jämförelsevis låga. Kommittén bedömer att kostnadsdelningen som

föreslås i den nya lagen, tillsammans med stödperiodens längd om nio kalendermånader, sammantaget bör vara tillräckligt för att motverka ett överutnyttjande. Kommittén bedömer därtill att enkelheten i att ha förutbestämda nivåer som gäller under hela stödperioden överväger risken för ett överutnyttjande. Statens andel av kostnaderna bör därför även fortsatt vara en tredjedel. Kommittén bedömer att kostnadsdelningen framstår som välavvägd och är utformad på ett sätt som minskar incitamenten för ett överutnyttjande. En sådan fördelning minskar risken för att stödet ger upphov till dödviktseffekter eftersom arbetsgivare och arbetstagare får betala en del av stödets kostnader.

6.11 Förutsättningar för preliminärt stöd för arbetsgivare inom och utom kollektivavtalsförhållanden

6.11.1 Förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal

Förslag: För att en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal om korttidsarbete ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Kollektivavtal om korttidsarbete ska ha slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.
2. De närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som omfattas ska regleras i ett lokalt kollektivavtal.
3. Den arbetstids- och löneminskning som avtalats ska vara förenlig med de fastställda nivåerna för arbetstids- och löneminskning.

Om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt den nuvarande lagen 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. Om arbetsgivaren anordnar kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden ska även de närmare förutsättningarna för insatserna regleras i ett lokalt kollektivavtal. Det krävs även att den arbetstids- och löneminskning som avtalats ska vara förenlig med de fastställda nivåerna för arbetstids- och löneminskning (15 §).

Kommittén har övervägt om det borde införas en möjlighet att medges dispens från kravet att avtal om korttidsarbete ska tecknas med lokal part på arbetstagersidan. Kommittén bedömer dock att det inte ska införas någon sådan möjlighet. En del av systematiken bakom regelverket för korttidsarbete är att arbetstagarorganisationer ska kunna motsätta sig korttidsarbete, om det bedöms att det inte är behövligt på arbetsplatsen eller tillräckligt förmånligt för arbetstagarna, exempelvis på grund av att verksamheten inte är tillräckligt drabbad. På så sätt minskar de negativa effekterna av systemet, såsom minskad rörlighet på arbetsmarknaden.

Kommittén har också övervägt om det i övrigt finns skäl att förändra kraven för avtalstecknande för korttidsarbete. Det har i kommitténs översyn framhållits att det innebär en ökad administration för arbetsgivarna att nya lokala avtal ska tecknas om det sker en förändring i nivån för korttidsarbete. Kommittén kan dock konstatera att såsom regelverket är utformat i dag, och som kommittén föreslår även ska gälla fortsättningsvis, finns det en möjlighet att variera arbetstiden för arbetstagarna under förutsättning att den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen överensstämmer med avtal vid avstämningen. Kommittén föreslår även att regelverket endast ska innehålla en slutlig avstämning, vilket medför att systemet blir mer flexibelt och ger större möjlighet för arbetsgivaren att variera arbetstiden för arbetstagarna. Det medför också att arbetsgivaren får längre tid för att justera avtal om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen motsvarar en annan nivå än vad som ursprungligen avtalats (se avsnitten 7.6 och 7.7). Kommittén bedömer därför att det

inte finns något skäl att göra någon förändring vad gäller kravet på att ett lokalt avtal ska föreskriva arbetstids- och löneminskningen för en arbetstagare. Kommittén bedömer också att övriga krav som finns i 15 § även fortsättningsvis ska gälla i den nya lagen. Vad gäller ersättning för kompetensinsatser föreslår kommittén i avsnitt 8.1 att även de närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras i ett lokalt kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Kommittén föreslår vidare en förändring av sista stycket, som innebär att begreppet lokal part ersätts av begreppet lokal arbetstagarorganisation. Någon förändring i sak är inte avsedd utan det framgår av förarbetena till den nuvarande bestämmelsen att det är den lokala arbetstagarorganisationen som avses med lokal part (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitten 6.17.5.2.1 och 6.42.1). Med lokal arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare (6 § lagen [1976:580] om medbestämmande i arbetslivet). Det bör således framgå att om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen. Med central arbetstagarorganisation avses förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare (6 § lagen om medbestämmande i arbetslivet). Om den centrala arbetstagarorganisationen är uppdelad i regionala avdelningar bör avtal kunna tecknas med en sådan regional avdelning, om den regionala avdelningen ges rätt att representera den centrala arbetstagarorganisationen genom t.ex. en delegationsordning.

6.11.2 Förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal

Förslag: För att en arbetsgivare, som inte är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete, ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

2. Minst 70 procent av de arbetstagare inom en driftsenhet, som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden och som arbetsgivaren var skyldig att betala avgiftspliktig ersättning och arbetsgivaravgifter för, ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stödmånaden.
3. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten.
4. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med de fastställda nivåerna för arbetstids- och löneminskning.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete krävs för att preliminärt stöd ska kunna lämnas till en arbetsgivare, som inte är bunden av kollektivavtal om korttidsarbete, att det finns ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och berörda arbetstagare samt att minst 70 procent av arbetstagarna på en driftsenhet deltar i korttidsarbetet under stödmånaden. Om arbetsgivaren anordnar kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden ska även de närmare förutsättningarna för insatserna regleras i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete aktualiserats hos arbetsgivaren (16 §). Kommittén anser att motsvarande förutsättningar bör gälla även i den nya lagen. Vad gäller ersättning för kompetensinsatser föreslår kommittén i avsnitt 8.1 att även de närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, om arbetsgivaren inte är bunden av ett kollektivavtal.

Begreppet driftsenhet tydliggörs i förarbetena till lagen om stöd vid korttidsarbete och har samma innebörd som i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Med en driftsenhet avses därmed varje del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv. Det kan i vissa fall också vara befogat att utgå från ett mer organisatoriskt synsätt. Enbart den omständigheten att en arbetstagare har sin arbetsplats i sin bostad medför inte att den arbetsplatsen utgör en egen

driftsenhet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Begreppet driftsenhet innebär således inte att varje arbetstagare måste ha samma arbetsuppgifter för att det ska vara en driftsenhet. Kravet på att minst 70 procent av arbetstagarna på en driftsenhet deltar i korttidsarbetet under stödmånaden har införts med beaktande av att arbetsgivare och enskilda arbetstagare inte är jämnstarka parter och att det därför finns skäl att införa särskilda krav för att säkerställa att en arbetsgivare verkligen har behov av stödåtgärden. Kravet på ett lägsta antal arbetstagare ska också säkerställa att en arbetsgivare inte kan vända sig till vissa utvalda arbetstagare med erbjudande om deltagande i korttidsarbete av skäl som inte är motiverade (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.2.4). Kommittén anser att begreppet driftsenhet är tillräckligt tydligt för att tillgodose syftet med bestämmelsen. Det får lämnas till rättstillämpningen att närmare tydliggöra gränsdragningen av begreppet.

7 Ett enklare och tydligare förfarande

7.1 Preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång

Förslag: Preliminärt stöd ska betalas efter stödmånadens utgång.

Skälen för kommitténs förslag

Under framför allt inledningen av pandemin utgick stora delar av det preliminära stödet till arbetsgivarna genom förskottsbetalningar. Arbetsgivaren fick således göra en uppskattning över hur många arbetstagare som skulle omfattas av korttidsarbete de närmaste månaderna och i vilken omfattning. Om kraven för godkännande för stöd var uppfyllda beviljades preliminärt stöd utifrån den uppskattningen. Att stödet betalades i förskott gav företagen en snabb likviditetsförstärkning, vilket hade stor betydelse för företagens ekonomi, särskilt vid pandemins inledning då efterfrågan i princip upphörde inom vissa delar av ekonomin. Förskottsbetalningarna innebar också att Tillväxtverket snabbt kunde administrera utbetalningarna av stödet, vilket var viktigt eftersom Tillväxtverkets organisation ännu inte hade anpassats till den stora mängden ansökningar som uppstod. Regelverket för korttidsarbete är dock inte utformat för förskottsbetalningar. Enligt 17 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ska underlaget för preliminärt stöd beräknas genom att arbetstagarens ordinarie lön multipliceras med den avtalade arbetstidsminskningen. Detta resultat ska sedan minskas i proportion till antalet hela dagar som arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Utgångspunkten är således att

det preliminära stödet beräknas med hänsyn tagen till arbetstagarens eventuella frånvaro under stödmånaden, vilket sker i syfte att undvika att arbetsgivaren överkompenseras. Frånvaron kan bero på t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemän eller föräldraledighet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.2). Den avstämning som sker i efterhand syftar till att bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen, som har tillämpats under respektive avtalsperiod som avstämningsperioden består av, har motsvarat en och samma nivå av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning, och har stöd i avtal (20 §). Avstämningen syftar således inte till, såsom har skett under pandemin, att beräkna om preliminärt stöd lämnats med rätt belopp utifrån det faktiska utfallet.

Kommittén kan konstatera att det finns skäl som talar både för och emot förskottsbetalningar av stöd enligt den nya lagen. Den främsta fördelen med förskottsbetalningar är att det innebär en lägre risk för arbetsgivaren som inte behöver ta hela kostnaden för arbetstagares icke arbetade tid. Företagen får en snabbare likviditetsförstärkning som innebär att företag med sämre likviditet får bättre möjlighet att nyttja stödet, vilket är betydelsefullt i situationer då företagets ekonomi är allvarligt drabbad. Stödet kan också nå mottagare mer skyndsamt eftersom det finns färre kontrollaspekter för Skatteverket. Flera skäl talar dock emot att preliminärt stöd ska kunna lämnas i förhand. Att företag med sämre likviditet får lättare att nyttja stödet medför en ökad risk för att stödet används för att upprätthålla verksamheten för lågproduktiva företag som annars hade gått i konkurs. Förskottsbetalningar ökar också risken för missbruk av systemet, särskilt med beaktande av att stödet kan nyttjas av företag där det saknas kollektivavtal som innebär en kontrollmekanism innan korttidsarbete införs på en arbetsplats. Att stödet betalades ut i förskott under pandemin har lyfts fram i slutrapporten Ds 2020:28 som en av de främsta riskerna för att stödet kunde nyttjas av kriminella aktörer. Det är också en synpunkt som Polismyndigheten lyft fram i dialog med kommittén. Den risken blir tydligt förhöjd i en sådan situation som rådde under pandemin då ansökningsvolymerna ökar och det blir sämre möjlighet att kontrollera varje ansökan om godkännande för stöd och underlag till sådan ansökan, t.ex. avtal om korttidsarbete.

Förskottsbetalningar ökar även mängden beslut om återkrav, vilket i sin tur ökar administrationen för både arbetsgivare och Skatteverket, som måste tillse att stödet återbetalas. Det finns även en risk att stöd utgår till icke livskraftiga företag och att dessa hinner försättas i konkurs, och därför inte kan betala tillbaka felaktigt betalt stöd. Till och med den 7 augusti 2022 hade Tillväxtverket fattat 46 979 beslut om återkrav till ett totalt belopp om drygt 6,6 miljarder kronor gällande stödperioder från mars 2020 till september 2021. Av dessa berodde 33 484 av besluten på skillnader mellan betalt preliminärt stöd och verkligt utfall som företagen hade rapporterat. Beloppet för dessa återkrav uppgick till omkring 2,4 miljarder kronor.¹ Skillnaden beror till stor del på att företagens egentliga nyttjande av korttidsarbete blev lägre än vad som förväntades vid krisens inledning. Detta kan förklaras av den stora osäkerhet som rådde kring hur pandemin skulle utvecklas. Kommittén kan emellertid konstatera att konsekvensen av möjligheten till förskottsbetalningar var att ett betydande belopp av statliga medel lämnades för högre nivåer av arbetstidsminskning än vad som faktiskt genomfördes. Eftersom avtal om korttidsarbete kan justeras under en stödperiod är det förväntat att återkrav uppstår. En stor del av det höga beloppet är dock sannolikt en konsekvens av att preliminärt stöd har betalats i förskott.

Sammantaget anser kommittén att övervägande skäl talar för att stödet vid korttidsarbete endast bör kunna betalas i efterhand. Det är också den ordning som gäller i merparten av de länder som har system för korttidsarbete.² En sådan ordning minskar mängden återbetalningsbeslut samt risken för att stödet missbrukas. Det bör därför tydliggöras i den nya lagen att preliminärt stöd betalas efter stöd-månadens utgång. För företag med sämre likviditet innebär efter-skottsbetalningar till viss del sämre möjligheter att tillgodogöra sig stödet. Kommittén inför dock även ett skyndsamhetskrav för Skatteverkets prövning av ansökan om stöd (se avsnitt 7.3). Eftersom stödet är ett krisstöd är det angeläget att det ska kunna utgå så snabbt som möjligt efter att en ansökan om stöd har lämnats in till Skatteverket.

¹ Enligt uppgifter från Tillväxtverket den 12 augusti 2022.

² OECD Employment Outlook 2021 – Navigating the covid-19 crisis and recovery.

7.2 Ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång

Förslag: En ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång. I annat fall får stöd inte lämnas. Stödmånad är den kalendermånad som arbetsgivaren begär stöd för.

Skälen för kommitténs förslag

Av 18 § första stycket lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att en ansökan om preliminärt stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. Det finns inte någon möjlighet att få anstånd med att komma in med ansökan. Regeringen har bedömt att en sådan möjlighet skulle öka komplexiteten i förfarandet och att behov saknas eftersom ansökningstiden är väl tilltagen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.1).

Kommittén föreslår att förfarandet för korttidsarbete bör tydliggöras på så sätt att, i stället för att arbetsgivaren ansöker om ett preliminärt stöd, ansöker arbetsgivaren om stöd för en stödmånad. Skatteverket beviljar därefter ett preliminärt stöd, som sedermera fastställs slutligt efter en avstämning (se avsnitt 7.5). Kommittén föreslår vidare att fristen om två kalendermånader ska gälla även i den nya lagen. Det är rimligt att arbetsgivare ges en viss tid att sammanställa det underlag som behövs för att kunna söka stöd. ArbetsgivardeklARATIONER lämnas i regel in till Skatteverket den tolfte dagen i månaden efter löneutbetalningsmånaden. Kommittén anser därför att fristen om två kalendermånader är väl avvägd och tillräcklig i de flesta fallen.

För företag med en omsättning över 40 miljoner kronor lämnas arbetsgivardeklaration dock i regel den 26:e dagen månaden efter utbetalningsmånaden. I de fall dessa företag tillämpar eftersläpande lön ska arbetsgivardeklarationen således inte lämnas in förrän två månader efter avslutad månad, t.ex. lön som avser december, som betalas i januari, ska i regel lämnas in först den 26:e februari. Kommittén har därför övervägt om det bör införas en möjlighet att få anstånd med ansökan om stöd. Kommittén har dock bedömt att en sådan anstånds-

möjlighet skulle innebära en ökad administration för Skatteverket. En skyldighet att pröva ansökningar om anstånd kan, när ansökningsvolymerna ökar, medföra att handläggningstiderna för stödet ökar. Även om arbetsgivaren inte är skyldig att lämna in arbetsgivardeklarationen förrän i slutet av den andra månaden efter en stödmånads utgång, bör löneunderlagen kunna sammanställas för de arbetstagare som deltar i korttidsarbete inom den föreskrivna tiden. Skulle det i efterhand visa sig att en ansökan om stöd innehåller felaktiga uppgifter är arbetsgivaren skyldig att omgående anmäla det till Skatteverket i enlighet med kommitténs förslag om en anmälningsskyldighet för arbetsgivaren, se avsnitt 9.1.

Att arbetsgivardeklarationerna och tidpunkten för ansökan om stöd inte överensstämmer kan medföra konsekvensen att en arbetsgivare söker stöd direkt efter en avslutad stödmånad, dvs. innan arbetsgivardeklarationer lämnats in till Skatteverket. Detta är en konsekvens som också finns i nuvarande lagstiftning. Att arbetsgivardeklarationerna i vissa fall inte finns tillgängliga när Skatteverket prövar ansökan om stöd ökar behovet av efterkontroll av stödet. För att stärka Skatteverkets möjligheter till efterkontroll föreslår kommittén i avsnitt 9.4 flera bestämmelser som syftar till att ge Skatteverket utökade kontrollmöjligheter.

Kommittén föreslår i avsnitt 6.6 att stödmånadens första dag tidigast får vara den dag då ansökan om godkännande kommit in till Skatteverket. När handläggningstiderna ökar finns det risk att Skatteverket inte hunnit pröva arbetsgivarens ansökan om godkännande för stöd innan tiden för att ansöka om stöd passerat. Kommittén vill därför framhålla att det inte finns några hinder för arbetsgivaren att ansöka om stöd innan ett godkännande för stöd har beviljats. Däremot kan inte arbetsgivaren få stödet betalt innan Skatteverket prövat förutsättningarna för stöd och beviljat ett godkännande för stöd. Arbetsgivaren bör tydligt informeras om denna möjlighet i samband med att arbetsgivaren lämnar in en ansökan om godkännande.

Eftersom kommittén föreslår att stödet endast ska kunna betalas i efterskott (se avsnitt 7.1) kan en ansökan om stöd som kommer in före stödmånadens utgång inte, förrän efter stödmånadens utgång, beviljas av Skatteverket. Skatteverket får, om en ansökan kommer in före stödmånadens utgång, bedöma om ansökan ska avvisas för att stöd inte är möjligt att betala ut eller om prövningen kan avvakta stödmånadens utgång.

7.3 Skatteverket ska handlägga ansökningar om godkännande för stöd och ansökningar om stöd skyndsamt

Förslag: Skatteverket ska handlägga ansökningar om godkännande för stöd och ansökningar om stöd skyndsamt.

Bedömning: En tidsgaranti bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Av 37 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att en ansökan om godkännande för stöd ska handläggas skyndsamt. Som framgår av avsnitt 4.6 har riksdagen den 20 maj 2021 riktat ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör säkerställa att handläggnings-tiderna för stöd vid korttidsarbete förkortas ytterligare samt att både resursförstärkningar och lagändringar, inklusive en tidsgaranti, bör övervägas (bet. 2020/21:NU30 punkt 1, rskr. 2020/21:321). I tillkännagivandet anges att handläggningstiden för beviljande av stöd blivit ett allvarligt problem för många företag och att långa handläggnings-tider hotat både stödets effektivitet och många företags möjligheter att klara sig under pandemin. Av direktiven till kommittén framgår att kommittén ska överväga lagändringar som säkerställer en snabb handläggning, exempelvis en tidsgaranti.

Att handläggningstiderna under pandemin blev långa beror i stor utsträckning på att systemet för korttidsarbete var nytt, genomförandetiden var kort och ansökningsvolymerna blev mycket stora. De täta avstämningarna som skedde förlängde också handläggnings-tiderna, vilket även de många rättsprocesserna som uppstod bidrog till. Kommittén föreslår i avsnitt 7.5 att de löpande avstämningarna under en stödperiod ska ersättas med en slutlig avstämning. Kommittén föreslår vidare i avsnitt 6.4 av stödperioden ska förlängas till nio kalendermånader, i stället för att det som i nuvarande system ska krävas en förlängningsansökan för stöd för längre tid än sex kalendermånader. Dessa förändringar kommer i stor utsträckning effektivisera handläggningen av ärenden hos Skatteverket.

Kommittén har övervägt om det finns skäl att ha en tidsgaranti i den nya lagen om stöd vid korttidsarbete. En fördel med en tidsgaranti är att det blir tydligt under hur lång tid t.ex. en ansökan om

godkännande som längst kan komma att behandlas av myndigheten. Det innebär att processen blir mer förutsägbar för de arbetsgivare som söker stödet. Det är dock mycket svårt att avgöra hur lång handläggningstiden i ett ärende enligt lagen som längst bör vara. Komplexiteten i ett ärende kan variera i hög utsträckning, vilket riskerar att medföra svårigheter i vissa fall att hålla en tidsgaranti. Kommittén anser dock att skyndsamhetskrav i lagstiftningen på ett tydligt sätt tillgodoser att handläggningen av ett ärende inte tar längre tid än vad som är motiverat. Kommittén bedömer att motsvarande skyndsamhetskrav som finns i nuvarande lag för hanteringen av godkännande för stöd bör gälla i den nya lagen. Eftersom stödet är ett krisstöd anser kommittén att det är angeläget att även ansökan om stöd hanteras skyndsamt av Skatteverket. Den nya lagen bör därför också föreskriva att Skatteverket ska handlägga en ansökan om stöd skyndsamt. En skyndsamt handläggning ska dock alltid balanseras mot vikten av att stöd endast lämnas i de fall förutsättningarna är uppfyllda (jfr prop. 2019/20:132 s. 64). För Skatteverkets handläggning av ärenden i övrigt bör förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser gälla. Av 9 § förvaltningslagen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

7.4 Beräkning av preliminärt stöd

Förslag: Skatteverket ska efter att en ansökan om stöd har kommit in bevilja ett preliminärt stöd. Preliminärt stöd betalas efter stödmånaden utgång med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget för preliminärt stöd. Underlaget för preliminärt stöd avseende en stödmånad, för en arbetstagare som deltar i korttidsarbete, ska beräknas på följande sätt: Arbetstagarens ordinarie lön ska multipliceras med den för avtalsperioden avtalade arbetstidsminskningen. Detta resultat ska minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Om det finns särskilda skäl ska resultatet även minskas med beaktande av frånvaro från arbetet delar av sådana dagar. Summan av frånvaro under delar av dagar ska avrundas nedåt till närmaste heltal.

Om arbetstagarens ordinarie lön överstiger gränslönet för ordinarie lön ska gränslönet användas i stället för ordinarie lön vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd. Gränslönet för ordinarie lön ska motsvara 75 procent av inkomstbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken.

Om arbetstagaren är i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska gränslönet för ordinarie lön minska i proportion till den tid som arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Nuvarande reglering för beräkning av preliminärt stöd

Av 17 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att preliminärt stöd betalas med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget för preliminärt stöd. Underlaget för preliminärt stöd beräknas genom att arbetstagarens ordinarie lön multipliceras med den avtalade arbetstidsminskningen för avtalsperioden. Detta resultat ska minska i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Beräkningsregeln innebär att staten bär en tredjedel av kostnaderna för korttidsarbete, men av förenklingsskäl har procentsatsen 43 procent valts med hänsyn till ett schablonmässigt antagande om genomsnittliga arbetsgivaravgifter på 30 procent. De genomsnittliga arbetsgivaravgifterna är något lägre än den lagstadgade avgiftsnivån om 31,42 procent, eftersom vissa grupper har nedsatta arbetsgivaravgifter. Detta innebär att statens andel av kostnaderna för korttidsarbete är större än en tredjedel för bl.a. ungdomar (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.2).

När underlaget för beräkning av preliminärt stöd fastställs för en arbetstagare avseende en stödmånad, används den nivå som parterna avtalat om att tillämpa för den enskilde arbetstagaren, dvs. 20, 40 eller 60 procents arbetstidsminskning i genomsnitt under avtalsperioden. Det gäller oavsett hur arbetstidsminskningen fördelas under enskilda månader inom avtalsperioden. Vid avstämningen framgår om tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning under avtalsperioden svarar mot den nivå som preliminärt stöd har beräknats utifrån. För att undvika att arbetsgivaren överkompenseras om arbetstagaren har varit från-

varande under stödmånaden av någon annan anledning än deltagandet i korttidsarbete beräknas det preliminära stödet med hänsyn tagen till arbetstagarens närvaro under stödmånaden. Frånvaron kan bestå av t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet. Justeringen görs genom att produkten av ordinarie lön och avtalad arbetstidsminskning multipliceras med en närvarokvot. Kvoten beräknas enligt följande. Om arbetstagaren exempelvis i normala fall, dvs. om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete, skulle ha arbetat 20 dagar under månaden men var frånvarande under två hela dagar, är den individuella närvarokvoten 18/20. Frånvaro under delar av dagar beaktas inte av förenklingsskäl. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en månad tas hänsyn också till detta när närvarokvoten beräknas (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.2.2).

Exempel 7.1

Preliminärt stöd beräknas enligt följande formel:

Preliminärt stöd

$$= \text{ordinarie lön} \times \text{arbetstidsminskning} \times \text{närvarokvot} \times 0,43$$

Det preliminära stödet för en arbetstagare med en ordinarie lön om 25 000 kronor, vid en arbetstidsminskning om 20 procent och en närvarokvot på 95 procent, uppgår till 2 043 kronor.

$$= 25\,000 \times 0,2 \times 0,95 \times 0,43.$$

Av 4 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att 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 inte lön som överstiger ett gränobelopp som bestäms av regeringen. Gränobeloppet uppgår till 44 000 kronor (se 5 § förordningen [2020:208] om stöd vid korttidsarbete). Detta innebär att preliminärt stöd inte utgår för löner som överstiger 44 000 kronor.

Beräkningsregeln bör fortsatt gälla i den nya lagen

Kommittén anser att preliminärt stöd även fortsättningsvis bör motsvara ett belopp som utgör 43 procent av underlaget för preliminärt stöd. Underlaget för preliminärt stöd bör också beräknas på motsvarande sätt som enligt nuvarande regelverk.

Vid kommitténs utvärdering har det framkommit att det funnits oklarheter kring beräkning av närvarokvoten och vilken frånvaro som ska exkluderas från denna. Enligt nuvarande regelverk innebär frånvaro att arbetstagaren varit frånvarande under stödmånaden av någon annan anledning än deltagandet i korttidsarbete. Frånvaron kan bero på t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemän eller föräldraledighet. Det har dock funnits olika tolkningar av vad som ska räknas som frånvaro av annan anledning än deltagande i korttidsarbete. Det gäller i vissa fall då frånvaro uppstått under dagar som är helt arbetsbefriade på grund av korttidsarbete. Det i sin tur har inneburit svårigheter för arbetsgivare att beräkna vilken lön som ska utgå vid frånvaro, t.ex. vilken lön som sjuklönen ska baseras på. Kommittén anser att det är viktigt att det tydligt framgår hur frånvaro ska beaktas och att denna ordning är konsekvent. Den frånvaro som kommittén bedömer ska beaktas vid beräkning av närvarokvoten är all frånvaro som sker den ordinarie arbetstiden under stödmånaden. Det gäller således både frånvaro som sker under en dag då arbetstagaren skulle ha arbetat och under en dag som arbetstagaren är arbetsbefriad på grund av korttidsarbete, se Exempel 7.2.

Exempel 7.2

En arbetstagarer arbetar vanligtvis åtta timmar per dag fem dagar i veckan. Arbetstagaren omfattas av korttidsarbete och blir sjuk under en hel vecka då arbetstagaren skulle ha arbetat åtta timmar tre dagar i veckan och varit arbetsbefriad på grund av korttidsarbete under två dagar, se tabell nedan.

	Måndag	Tisdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
Ordinarie arbetstid	8	8	8	8	8
Arbetstid under korttidsarbete	8	0	8	0	8
Faktiskt arbetad tid	8	0	0	0	0

Anm.: Antal arbetade timmar per dag.

All frånvaro under den ordinarie arbetstiden ska beaktas i närvarokvoten. Närvarokvoten för stödmånaden ska enligt exemplet i tabellen ovan minskas med fem dagar.

Den sjuklön som ska lämnas till arbetstagaren under veckan i Exempel 7.2 ovan ska baseras på den reducerade lönen på grund av korttidsarbete. Detta förtydligas nedan i Exempel 7.3.

Exempel 7.3

Arbetstagaren arbetar vanligtvis 160 timmar per månad och har en månadslön på 25 000 kronor, timlönen är således 156,25 kronor (25 000/160). Arbetstagaren har en arbetstidsminskning på 40 procent och en löneminskning på 16 procent, vilket ger en tillfällig månadslön på 21 000 kronor ($25\,000 \times (1-0,16)$). Den tillfälliga timlönen blir 131,25 kronor (här avser timlönen både arbetstid och arbetsbefriad tid).

Sjuklön för arbetstagaren vid sjukfrånvaro under en vecka:

Arbetstagaren är frånvarande på grund av sjukdom under fem dagar en vecka. Lönen som arbetsgivaren ska betala sjuklön för dessa dagar är 80 procent av den reducerade timlönen på 131,25 kronor. Ersättning för första dagen reduceras genom karensavdrag, vilket innebär att endast fyra arbetsdagar ska ersättas med sjuklön, motsvarande 32 timmar.

$$131,25 \times 0,80 \times 32 = 3\,360 \text{ kronor}$$

Den sammantagna lönen under veckan blir således 3 360 kronor. Det kan jämföras med de 4 000 kronor som hade betalats om arbetstagaren inte omfattats av korttidsarbete under veckan ($156,25 \times 0,8 \times 32$).

För arbetsgivaren innebär sjukfrånvaron att närvarokvoten minskas med fem dagar under stödmånaden. Samtidigt som frånvaron innebär ett lägre stödbelopp för arbetsgivaren innebär frånvaron även en lägre kostnad för arbetskraft, vilket framgår av Exempel 7.4.

Exempel 7.4

Arbetskraftskostnaden för arbetsgivaren under en vecka med fem dagars sjukfrånvaro utgår enligt Exempel 7.3 med 3 360 kronor exklusive arbetsgivaravgifter. Med en kostnad för arbetsgivaravgifter om 31,42 procent av lönen uppgår den totala kostnaden således till:

$$3\,360 \times 1,3142 = 4\,415,7 \text{ kronor}$$

Om arbetstagaren inte hade varit sjuk under veckan och stöd därmed hade utgått enligt en full närvarokvot hade arbetsgivarens kostnad varit högre. Arbetskraftskostnaden hade varit:

$$(131,25 \times 5 \times 8) \times 1,3142 = 6\,899,6 \text{ kronor}$$

Under de dagar som arbetstagaren är frånvarande får arbetsgivaren ingen ersättning för korttidsarbete. Dessa dagar räknas bort från närvarokvoten som ingår i underlaget för att beräkna stödbeloppet. Utan frånvaro hade stödbeloppet för veckan varit:

$$(25\,000 \times 0,25) \times 0,40 \times 1 \times 0,43 = 1\,075 \text{ kronor}$$

Det innebär att arbetsgivarens totala kostnader för arbetskraft hade varit 5 824,6 kronor (6 899,6 – 1 075 kronor). Det kan jämföras med kostnaden vid sjukfrånvaro som hade uppgått till 4 415,7 kronor.

Som framgår i Exempel 7.4 blir arbetsgivarens totala arbetskraftskostnad för en arbetstagar inte högre, trots att stöd inte utgår vid frånvaro. Det finns dock andra kostnader för arbetsgivaren som inte framgår i exemplet. Frånvaro innebär att lön utgår för arbete som inte utförs, vilket t.ex. kan innebära en kostnad för produktionsminskning. Vidare kan arbetsgivaren få tillkommande kostnader för att ta in en vikarie för arbetstagaren som är frånvarande. Detta är dock kostnader som arbetsgivaren har även i vanliga fall och som bör räknas in i en arbetsgivares planering. Det gäller även då företaget drabbats av en kris.

Hur rapportering av frånvaro görs påverkar både det stöd som arbetsgivaren är berättigad till och den ersättning som arbetstagaren får. Arbetstagaren kan uppleva att det saknas incitament att rapportera frånvaro på grund av t.ex. sjukdom på enstaka arbetsbefriade dagar. Om sjukdomen är sammanhängande under en längre tid kan dock konsekvensen uppstå att frånvaro infaller på en dag som är

arbetsbefriad. Kommittén anser att det finns flera skäl att rapportera frånvaro under tiden i korttidsarbete, inte minst finns det ett värde i att en arbetstagares sjukfrånvaro synliggörs eftersom det kan finnas skäl att följa upp och vidta åtgärder.

Närvarokvotens beräkningsregel innebär vidare enligt nuvarande lag att frånvaro under del av dag inte ska beaktas vid beräkningen av stöd. Kommittén har övervägt om det finns skäl att anpassa beräkningsregeln i vissa fall. Under kommitténs översyn har det framkommit att beräkningsregeln medfört vissa svårigheter i förhållande till arbetstagare som haft dagarna uppdelade med ett visst antal timmar korttidsarbete och ett visst antal timmar arbete. Om arbetstagaren då blivit sjuk har arbetsgivaren haft svårt att bedöma vilken ersättning för korttidsarbete som ska utgå till såväl arbetstagaren som arbetsgivaren. Om en arbetstagare, som under en dag skulle ha arbetat fyra timmar och varit arbetsbefriad på grund av korttidsarbete i fyra timmar, är sjuk och inte arbetar alls under dagen räknas det som frånvaro under hela dagen. Närvarokvoten ska således minskas med en dag och inget stöd för korttidsarbete lämnas för den dagen. Arbetstagarens sjuklön ska utgå från den genom korttidsarbete reducerade lönen, se Exempel 7.5.

Exempel 7.5

En arbetstagare är schemalagd en dag med fyra timmar arbete och fyra timmar arbetsbefriad tid genom korttidsarbete. Arbetstagaren kan inte arbeta de fyra timmarna på grund av sjukdom. Den lön som sjuklönen ska baseras på är den reducerade lönen för samtliga åtta timmar. Det innebär att den totala sjuklönen (givet att en karensdag redan utgått) blir:

$$(131,25 \times 8 \times 0,80) = 840 \text{ kronor.}$$

Motsvarande gäller vid andra frånvaroskäl. Vid t.ex. frånvaro på grund av vård av barn räknas det som frånvaro hela dagen om en arbetstagare som skulle ha arbetat fyra timmar och varit arbetsbefriad på grund av korttidsarbete i fyra timmar under en dag i stället vårdar barn och inte arbetar alls under dagen. Vid frånvaro på grund av vård av barn utgår dock s.k. tillfällig föräldrapenning från Försäkringskassan. Om ersättning ska utgå från Försäkringskassan ska arbetstagarens nedsättning av arbetsförmågan göras i förhållande till den

försäkrades faktiska arbetstid och den nya, förkortade, arbetstiden (jfr prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.2). I detta fall motsvarar det en ersättning för de fyra timmar som arbetstagaren faktiskt skulle ha arbetat. Eftersom arbetstagarens sjukpenninggrundande inkomst är skyddad kommer däremot ersättningen för den tillfälliga föräldrapenningen att utgå från arbetstagarens ordinarie lön utan beaktande av löneminskning, se Exempel 7.6. Under kommitténs utvärdering har det kommit fram att arbetsgivare har hanterat kostnadsdelen vid vård av barn uppdelade dagar på olika sätt. I vissa fall har arbetsgivaren svarat för arbetstagarens ersättning för den arbetsbefriade tiden och i andra fall har arbetstagaren inte fått någon ersättning för den tid som skulle ha varit arbetsbefriad. Det första alternativet har varit mer generöst för arbetstagaren, som annars endast skulle få en ersättning från Försäkringskassan för de arbetade timmarna. Det andra alternativet har i stället varit mer generöst för arbetsgivaren, som inte fått stöd för korttidsarbete den dagen, men heller inte några lönekostnader.

Exempel 7.6

Antag att arbetstagaren har en arbetstidsminskning på 40 procent, som är förlagd på så sätt att arbetstagaren arbetar 24 timmar i veckan. Arbetstagaren är arbetsbefriad 4 timmar per dag måndag till torsdag och arbetar 4 timmar per dag måndag till torsdag. På fredagar arbetar arbetstagaren 8 timmar.

Alt 1. Arbetstagaren är frånvarande på grund av vård av barn på måndagen, vilket innebär att frånvaro rapporteras för hela dagen och att en dag dras bort från närvarokvoten. Ersättningen från Försäkringskassan utgår med 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst för de fyra timmar som arbetstagaren skulle ha arbetat. Om den sjukpenninggrundande inkomsten utgör 25 000 kronor, innebär det att arbetstagaren har en timlön på 156,25 kronor. Ersättningen från Försäkringskassan blir då:

$$156,25 \times 0,8 \times 4 = 500 \text{ kronor}$$

Då ersättning från Försäkringskassan utgår för de timmar som arbetstagaren skulle ha arbetat enligt avtalet om korttidsarbete får arbetstagaren ersättning från arbetsgivaren för fyra timmar under den dagen.

Arbetsgivaren betalar arbetstagaren ersättning för den arbetsbefriade tiden med 525 kronor ($131,25 \times 4$). Arbetstagaren får således en sammanlagd ersättning för dagen med 1 025 kronor. Om arbetstagaren i stället inte hade varit frånvarande hade ersättning utgått med 1 050 kronor ($131,25 \times 8$).

Eftersom arbetstagaren är frånvarande hela dagen ska den räknas bort från arbetstagarens närvarokvot, vilket innebär att arbetsgivaren inte får stöd för den dagen. Arbetsgivarens kostnad för dagen uppgår till 525 kronor samt arbetsgivaravgifter om 165 kronor ($525 \times 1,3142$), dvs. 690 kronor. Hade arbetstagaren varit i korttidsarbete hela dagen hade arbetsgivarens lönekostnad uppgått till 1 050 kronor ($131,25 \times 8$) samt arbetsgivaravgifter om 330 kronor ($1\,050 \times 1,3142$), totalt 1 380 kronor. Stöd för korttidsarbete hade utgått med 215 kronor ($(25\,000 \times 0,4 \times 0,43) \times (8/160)$), vilket hade inneburit att arbetsgivarens kvarstående lönekostnad hade uppgått till 1 164,9 kronor.

Alt 2. Arbetstagaren är frånvarande på grund av vård av barn på måndagen vilket innebär att frånvaro rapporteras för hela dagen och att en dag dras bort från närvarokvoten. Ersättningen från Försäkringskassan utgår med 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst för de fyra timmar som arbetstagaren skulle ha arbetat. Om den sjukpenninggrundande inkomsten utgör 25 000 kronor, innebär det att arbetstagaren har en timlön på 156,25 kronor. Ersättningen från Försäkringskassan blir då:

$$156,25 \times 0,8 \times 4 = 500 \text{ kronor}$$

Då ersättning från Försäkringskassan utgår för de timmar som arbetstagaren skulle ha arbetat enligt avtalet om korttidsarbete får arbetstagaren endast ersättning för fyra timmar under den dagen. Eftersom arbetstagaren är frånvarande hela dagen ska den räknas bort från arbetstagarens närvarokvot, vilket innebär att arbetsgivaren inte får stöd för den dagen. Eftersom tillfällig föräldrapenning utgår från Försäkringskassan innebär det heller ingen arbetskraftskostnad för arbetsgivaren för den dagen.

Att arbetsgivarens och arbetstagarens kostnader för korttidsarbete kan variera beroende på om och varför en arbetstagare är frånvarande under dagar som är uppdelade anser kommittén är en konsekvens

som är svår att undkomma. Det är en konsekvens som också till viss del finns i det ordinarie lönehanteringssystemet. Om arbetsgivaren skulle få stöd för delade dagar skulle beräkningen av närvarokvoten bli mer komplicerad, t.ex. genom att olika närvarokvoter per dag skulle behöva sammanräknas för en månad, vilket riskerar att bli administrativt betungande för arbetsgivaren. Kommittén anser att den konsekvensen inte är att föredra. Att stödets beräkning av närvarokvoten är konsekvent och enkel är att föredra framför att stödet utvidgas för att kunna nyttjas under alla eventualiteter som kan uppstå vid arbetstagares frånvaro. Kommittén anser att det huvudsakliga syftet med stödet uppfylls genom nuvarande hantering av frånvaro. Syftet med stödet är att stötta arbetsgivare genom att avlasta en del av de lönekostnader som uppstår i samband med arbetstidsminskning. Att stödet vid olika frånvarofall inte är heltäckande är en konsekvens som arbetsgivaren får beakta vid beräkningen av de egna kostnaderna för att nyttja systemet för korttidsarbete.

Att arbetstagarens ersättning för arbetsbefriad kan variera beroende på orsak till frånvaro och schemaläggning är också något som får beaktas vid bedömningen av arbetstagarens kostnader för korttidsarbete. Arbetsgivarens uppfattning om hur lönekostnader ska hanteras under uppdelade dagar, t.ex. hur tillfällig frånvaro för vård av barn ska påverka arbetstagarens lön för arbetsbefriad tid, bör vara transparent och tydlig för arbetstagaren. En del konsekvenser med beräkningen av stödet kan arbetsgivaren föregripa genom att schemalägga arbetsbefriad tid respektive arbetstid under hela dagar. Då blir stödets beräkning av närvarodagar mer konsekvent med faktiskt arbetad tid. Den möjligheten finns dock inte inom alla verksamheter. Det gäller särskilt sådan verksamhet som stödet i övrigt är sämre anpassat för, dvs. verksamhet med hög personalomsättning såsom restauranger, där arbetstiderna ofta är mer varierande (se avsnitt 5.6).

Vid särskilda skäl bör även frånvaro del av dag kunna påverka stödets storlek

På motsvarande sätt som frånvaro under en uppdelad dag kan leda till att frånvaro ska rapporteras för en hel dag kan arbetsgivare få stöd för en hel dag, trots att arbetstagaren varit frånvarande större delen av dagen. Om arbetstagaren i Exempel 7.6 skulle ha arbetat en timme skulle arbetsgivaren få stöd för hela dagen. Om det sker systematiskt

vid upprepade tillfällen är det en konsekvens som kommittén anser är i strid med ändamålen enligt lagen. Det riskerar att skapa incitament att sprida ut frånvaro under delar av dagar, vilket ger arbetsgivaren stöd för tid som inte omfattas av korttidsarbete. Det kan t.ex. gälla vid tillfällen då en arbetstagare är tjänstledig två timmar om dagen under en längre period. Av detta skäl anser kommittén att det bör införas en ventil vid beaktande av frånvaro. Om det finns särskilda skäl bör därför underlaget för preliminärt stöd kunna minskas med beaktande av frånvaro från arbetet delar av dagar. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga i situationer då arbetstagaren återkommande är frånvarande under en del av dag. I dessa fall anser kommittén att frånvaron ska beaktas i närvarokvoten, genom att frånvaron beräknas samman till hela frånvarodagar. Frånvaron ska avrundas nedåt till närmaste heltal.

Exempel 7.7

Exemplet utgår från arbetstagaren i Exempel 7.6. Arbetstagaren är således arbetsbefriad fyra timmar per dag och arbetar fyra timmar per dag måndag till torsdag. På fredagar arbetar arbetstagaren åtta timmar.

Arbetstagaren är sjukskriven två timmar varje dag under måndag till fredag. Stöd för korttidsarbete ska då enligt huvudregeln lämnas för varje dag. Eftersom sjukfrånvaron är återkommande under flera dagar bör en sammanräkning av frånvaron göras. Det ger en frånvaro om tio timmar. Närvarokvoten och därtill stödet bör därför minskas med en dags frånvaro.

Stödbeloppet bör fortfarande kunna begränsas

Kommittén anser att det fortfarande finns skäl att begränsa storleken på det stödbelopp som arbetsgivaren kan få för korttidsarbete, för att stöd inte ska kunna utgå för de allra högsta lönerna. Kommittén föreslår att begreppet ordinarie lön ska ändras på så sätt att ordinarie lön inte ska begränsas i förhållande till ett gränobelopp (se avsnitt 6.8). Ändringen är gjord för att de fasta löneminskingsnivåerna ska gälla för hela lönen och inte bara den del som gäller upp till gränobeloppet. Detta innebär att en viss justering behöver göras

för beräkningen av preliminärt stöd när ordinarie lön överstiger gränsbeloppet. Om arbetstagarens ordinarie lön överstiger gränsbeloppet för ordinarie lön ska gränsbeloppet användas i stället för ordinarie lön vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd. Om arbetstagaren är i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska gränsbeloppet för ordinarie lön minskas i proportion till den tid som arbetstagaren varit i korttidsarbete.

Gränsbeloppet har betydelse för konkurrenskraften

I kommitténs delbetänkande har kommittén analyserat Tyskland, Finland och Storbritanniens system för korttidsarbete. I det tyska systemet för korttidsarbete finns ett gränsbelopp för stöd som utgår från bruttolönen och uppgår till 7 050 euro (motsvarar cirka 74 706 kronor³) i västra Tyskland och 6 750 euro (motsvarar cirka 71 528 kronor) i östra Tyskland. Det stöd som arbetstagaren får för deltagande i korttidsarbete motsvarar ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och uppgår till 60 procent av nettolönen upp till gränsbeloppet (SOU 2022:30 s. 212–213). Även systemet för korttidsarbete i Finland är knutet till arbetslöshetsförsäkringen, där inkomstrelaterat dagpenningbelopp erhålls om medlems- och arbetsvillkor är uppfyllt och ett förhöjt belopp kan beviljas om arbetstagaren deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder eller har barn under 18 år (SOU 2022:30 s. 222–224). En arbetstagar utan barn som har en månadslön om 5 000 euro (motsvarar cirka 52 984 kronor) och deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder erhåller dagpenning om 2 513 euro i månaden (motsvarar cirka 26 630 kronor).⁴ I det tillfälliga brittiska systemet för korttidsarbete fanns ett gränsbelopp om 2 500 brittiska pund⁵ (motsvarar cirka 30 875 kronor) och stöd kunde inte lämnas med mer än 80 procent av gränsbeloppet (SOU 2022:30 s. 228).

Kommittén kan konstatera att det finns skillnader mellan det svenska systemet för korttidsarbete och jämförelseländernas system. I det tyska systemet motsvarar stödet till arbetstagaren ersättnings-

³ Vid omvandling av euro till kronor använder kommittén Riksbankens månadsgenomsnitt för valutakursen för juni 2022, där medelvärdet för 1 euro motsvarar 10,5967 kronor.

⁴ Information från Arbetslöshetskassornas Samorganisation TYJ (Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry) Dagpenningkalkylator <https://www.tyj.fi/sv/om-du-blir-arbetslos/dagpenningkalkylator/>.

⁵ Vid omvandling av brittiska pund till kronor använder kommittén Riksbankens månadsgenomsnitt för valutakursen för juni 2022, där medelvärdet för 1 brittiskt pund motsvarar 12,35 kronor.

nivån enligt arbetslöshetsersättningen. Gränsbeloppet för det tyska systemet är högre än i det svenska systemet, samtidigt är den genomsnittliga timlönen högre i Tyskland än i Sverige.⁶ I det tyska systemet begränsar gränsbeloppet stödet till arbetstagaren, men gränsbeloppet i det svenska systemet ökar i stället kostnaden för arbetsgivaren för lönenivåer över gränsbeloppet. I jämförelse med arbetslöshetsersättningen i Sverige är stödet till arbetstagaren mer generöst. I den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen i Sverige finns ett inkomsttak för ersättningen. För de första 100 dagarna uppgår den till högst 20 020 kronor, vilket motsvarar 80 procent av en månadslön om 25 025 kronor (tillfälligt höjt till slutet av 2022 till 26 400 kronor, vilket motsvarar 80 procent av en månadslön på 33 000 kronor). Om arbetstagaren deltar i korttidsarbete finns däremot inget inkomsttak, vilket innebär att arbetstagaren får behålla minst 80 procent av lönen även om arbetstagaren har en lönenivå som är högre än gränsbeloppet. Samtidigt är kostnaden för arbetsgivaren för icke arbetad tid högre än i det tyska systemet eftersom gränsbeloppet innebär att arbetsgivaren står för mellanskillnaden (dvs. skillnaden mellan gränsbeloppet och den ordinarie lönen). Det svenska systemet är också mindre förmånligt i vissa andra avseenden. Det gäller bl.a. stödperiodernas längd och de fasta nivåerna för arbetstidsminskning. Kommittén anser att dessa bestämmelser ska behållas (se avsnitten 6.4 och 6.10). För att konkurrenskraften i det svenska systemet ska stärkas bedömer kommittén dock att gränsbeloppet borde höjas och korrigeras årligen för att kompensera för den årliga pris- och löneökningstakten. På så sätt motverkas också att kostnaderna för korttidsarbete blir högre för arbetsgivarna för varje år.

Gränsbeloppet har inte följt lönernas utveckling

När det ursprungliga systemet infördes 2014 var gränsbeloppet 40 000 kronor. Som framgår av departementspromemorian *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser* (Ds 2012:59) ansågs gränsen vara högt uppsatt, men väl avvägd då den låg nära den genomsnittliga lönen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin som uppgick till 38 810 kronor (inklusive rörliga tillägg) i augusti 2012

⁶ Enligt uppgifter från Eurostat 2021 var timlönen (brutto) i Sverige ungefär 95 procent av den tyska nivån.

enligt konjunkturlönestatistiken. Enligt en sammanställning från Svenskt Näringsliv hade i praktiken alla arbetare och 75 procent av tjänstemännen i privat sektor en månadslön som var lägre än 40 000 kronor under 2011. Gränsen bedömdes således innebära att fullt stöd vid korttidsarbete i praktiken skulle kunna utgå för alla arbetare och för en stor andel av tjänstemännen (s. 146–147). När det öppna och permanenta systemet infördes höjdes taket för ersättningen till 44 000 kronor. Den höjningen föreslogs i ett delbetänkande med beaktande av den löneutveckling som skett i privat sektor sedan 2014. I betänkandet övervägdes även om inkomsttaket skulle kopplas till ett index så att det automatiskt följer löneutvecklingen. Eftersom taket regleras i förordningsform bedömdes det dock inte vara nödvändigt eftersom regeringen kan justera taket när så bedöms lämpligt (SOU 2018:66 s. 84).

Sedan 2018 har den genomsnittliga löneökningstakten i näringslivet varit på närmare 2,5 procent per år enligt Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik. Löneökningstakten har varit högre bland tjänstemän jämfört med arbetare i privat sektor. Löneutvecklingen inom privat sektor återspeglas inte i det nuvarande gränsbeloppets nivå, eftersom det hade inneburit ett gränsbelopp på drygt 47 000 kronor 2021.

Gränsbeloppet bör regleras i lagen och indexeras

Bland de anställda som omfattades av stödet vid korttidsarbete under 2020 var det vanligast med en ordinarie lön mellan 24 001–39 000 kronor. Närmare 45 procent av samtliga i korttidsarbete hade en lön inom det intervallet, vilket är en högre andel än bland samtliga anställda i näringslivet (SOU 2022:30 s.103). Omkring 15 procent hade en lön som var högre än det nuvarande gränsbeloppet på 44 000 kronor. Om gränsbeloppet inte skulle korrigeras utifrån den årliga löneökningstakten skulle i framtiden en större andel av anställda i korttidsarbete ha en lön som var över gränsnivån. Det skulle innebära att kostnaden för arbetsgivare som nyttjar stödet blir högre för varje år som går. Kommittén bedömer därför att gränsbeloppet bör kopplas till ett index för att det ska kunna ändras årligen för att bättre följa löneutvecklingen i privat sektor. Indexeringen bör framgå av lagen för att öka förutsägbarheten för arbetsgivarna. Eftersom gränsbelopp-

pet är avsett att begränsa att stöd utgår för höga löner har kommittén övervägt om gränsbeloppet bör knytas till skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Skiktgränsen fastställs varje år av regeringen och justeras med hänsyn till penningvärdets förändringar med tillägg för två procentenheter. För beskattningsåret 2022 är skiktgränsen 540 700 kronor, vilket för 2022 skulle ge ett gränsbelopp om 45 058 kronor per månad. Ett sådant gränsbelopp skulle dock vara under genomsnittet för lönerna för tjänstemän inom t.ex. industrin.⁷

Kommittén föreslår i stället att gränsbeloppet ska bestämmas med utgångspunkt från inkomstbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Inkomstbasbeloppet beräknas årligen av Pensionsmyndigheten och fastställs av regeringen. Inkomstbasbeloppet används till att beräkna den högsta pensionsgrundande inkomsten och speglar inkomstutvecklingen för personer 16–64 år i samhället. Inkomstbasbeloppet för 2022 är fastställt till 71 000 kronor. Det är ett högt belopp som ligger betydligt högre än genomsnittslönerna för tjänstemän inom industrin. Ett gränsbelopp som motsvarar 75 procent av inkomstbasbeloppet, 53 250 kronor, skulle däremot innebära att stödet omfattar 90 procent av anställda på arbetsmarknaden.⁸ Av den totala lönesumman motsvarar det omkring 80 procent.⁹ Stödet skulle således omfatta merparten av lönerna för de arbetare och tjänstemän som kan komma att delta i korttidsarbete, samtidigt som det begränsar att stöd inte utgår för de allra högsta lönerna. Kommittén föreslår därför att gränsbeloppet ska motsvara 75 procent av inkomstbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken.

⁷ Enligt Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik var månadslönen (inklusive rörliga tillägg) bland tjänstemän inom tillverkningsindustrin 48 660 kronor i maj 2022.

⁸ Enligt uppgifter från Medlingsinstitutet över lönespridning 2021.

⁹ Enligt uppgifter från Statistiska centralbyråns Lönesummeregister, uppgifterna avser ett genomsnitt år 2019–2021.

7.5 Löpande avstämningar ersätts med en slutlig avstämning

Förslag: En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd ska lämna in en anmälan om avstämning till Skatteverket. En anmälan om avstämning ska lämnas in till Skatteverket senast

- inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut, eller
- om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, ska en anmälan om avstämning lämnas in till Skatteverket senast vid utgången av den tremånadersperioden.

Avstämningsperiod är den stödperiod eller den kortare period som skyldigheten att göra en avstämning avser.

Om arbetsgivaren, i en anmälan om avstämning under en pågående stödperiod, begär att stödperioden ska fortsätta ska en anmälan om avstämning göras senast inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, uppkommer dock skyldigheten att göra en anmälan om avstämning vid utgången av den tremånadersperioden.

Om det finns särskilda skäl, ska anstånd med att lämna in anmälan om avstämning medges. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska anståndet återkallas.

Skälen för kommitténs förslag

Löpande avstämningar har förlängt handläggningstiderna och minskat flexibiliteten i systemet

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd enligt den nuvarande lagen är tvungen att göra en avstämning. Tidpunkterna för när en avstämning ska göras och lämnas till Skatteverket skiljer sig åt mellan de två systemen. Om stöd utgetts enligt systemet som kan aktiveras

av regeringen ska en avstämning göras inom tre månader från att en stödperiod löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande månader inte har ansökt om preliminärt stöd, ska däremot en avstämning göras vid utgången av den tremånadersperioden (19 § lagen om stöd vid korttidsarbete). En anmälan om avstämning ska ha kommit in till Skatteverket inom två månader från avstämningstidpunkten (29 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Om en arbetsgivare fått stöd enligt det öppna och permanenta systemet, ska en avstämning göras inom tre månader från att en stödperiod inleddes och därefter senast var tredje månad. En anmälan om avstämning ska ha kommit in till Skatteverket (tidigare Tillväxtverket) inom fyra veckor från avstämningstidpunkten (19 och 29 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Systemet innefattar således en löpande avstämning som genomförs var tredje månad under hela stödperioden. Eftersom stödperioden enligt det öppna och permanenta systemet är sex månader innehåller en stödperiod två avstämmningar. Om stödperioden förlängs med tre månader tillkommer ytterligare en avstämning. Avstämmningarna infördes för att minska risken för att stöd kunde lämnas felaktigt under hela stödperioden. Det bedömdes utgöra en risk för såväl staten som den enskilda arbetsgivaren, som riskerar att bli återbetalningsskyldig (prop. 2019/20:132 s. 65).

Kommittén kan konstatera att de löpande avstämmningarna har varit administrativt betungande för såväl Tillväxtverket som arbetsgivarna under pandemin. När tidpunkten för de första avstämmningarna aktualiserades under sommaren 2020 förlängdes handläggningstiderna hos Tillväxtverket och arbetsgivare fick vänta längre tid på att få preliminärt stöd beviljat. Eftersom det ursprungliga systemet för korttidsarbete inte är utformat för löpande avstämmningar har det också uppstått frågor kring hur avstämningen ska förhålla sig till avtal om arbetstids- och löneminskning. I förarbetena uttalas att förfarandet som består av två led – månatliga ansökningar om preliminärt stöd och avstämning – är avsett att möjliggöra för arbetsgivare att anpassa nivåerna för arbetstids- och löneminskning på ett flexibelt sätt. De avtalade nivåerna behöver därför inte följas varje månad, så länge korttidsarbetet under hela avtalsperioden motsvarar avtalad nivå. Detta bedömdes vara av stor vikt för att korttidsarbete skulle kunna tillämpas på ett sätt som både svarar mot verksamhetens behov av flexibilitet och arbetstagarnas intresse av att kunna planera sin privatekonomi (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. av-

snitt 6.17.5.1.3). I förarbetena till det öppna och permanenta systemet framgår emellertid inte hur avstämningarna som sker mitt i en stödperiod ska förhålla sig till avtal om arbetstids- och löneminskning. I lagen anges dock att avstämningen innebär att arbetsgivaren, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, ska bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som har tillämpats under respektive avtalsperiod som avstämningsperioden består av motsvarar en av de fasta arbetstids- och löneminskningarnivåerna. Därtill ska en bedömning göras om nivån på löneminskningen har stöd i avtal (20 § lagen om stöd vid korttidsarbete). Eftersom avstämningsperioden endast blir tre månader minskar det möjligheterna för arbetsgivaren att låta arbetstagare växla upp och ned i arbetstid. Tillväxtverket har upplyst kommittén att i de fall då avtal funnits för längre tid än avstämningsperioden har avstämningen mitt i en stödperiod tillämpats som en ”mjuk avstämning” för att bättre kunna anpassas till uttalandena i förarbetena om syftet med förfarandet. Först i slutet av stödperioden, vid den sista avstämningen, har Tillväxtverket kontrollerat om lönen och arbetstiden överensstämmer med avtalet och den fasta löne- och arbetstidsminskningen i lagen.

En slutlig avstämning vid utgången av stödperioden ger bättre möjligheter att anpassa arbetstidsminskningen

Det finns fördelar och nackdelar med att en avstämning sker under en pågående stödperiod. Den främsta fördelen är att arbetsgivaren, om förskotts betalning utgått, tidigare i stödperioden får veta om stöd behöver återbetalas på grund av att arbetstagare inte uppfyller förutsättningarna för att omfattas av stöd, t.ex. på grund av att arbetstagaren är familjemedlem till arbetsgivaren. Avstämningen ökar också möjligheten att upptäcka om stöd av andra skäl utgått felaktigt, eftersom en första kontroll sker tidigt i stödperioden. En avstämning mitt i en stödperiod ökar dock administrationen av systemet och minskar möjligheten för arbetsgivaren att variera arbetstiden under en stödperiod. Det blir också oklart hur stöd för kommande stödperioder ska förhålla sig till avstämda stödperioder. Någon motsvarighet till avstämning under en pågående stödperiod finns inte heller i systemen för korttidsarbete i de jämförelseländer som kommittén analyserat (SOU 2022:30 s. 245). Det svenska systemet är således, utifrån det perspektivet, mer administrativt betungande än systemen i jäm-

förelseländerna. Det är därtill oklart i vilken mån avstämningarna faktiskt bidragit till att minska risken för missbruk av stödet, eftersom arbetstidsminskningen inte kan kontrolleras i förhållande till tecknade avtal förrän i slutet av en stödperiod. Kommittén bedömer att förfarandet bör göras mer flexibelt och endast innefatta en slutlig avstämning vid utgången av stödperioden. På så sätt blir systemet bättre anpassat för större volymer av ansökningar av stöd. Systemet blir också tydligare och det blir lättare att variera produktionen i verksamheten under olika perioder. Eftersom kommittén föreslår att förskottsbetalningar av stöd inte längre ska vara möjligt (se avsnitt 7.1) finns inte heller samma behov av löpande avstämningar för att minska risken för missbruk. Risken för missbruk av systemet minskar också genom de kontrollmöjligheter som Skatteverket har i systemet och som kommittén föreslår ska utökas (se avsnitt 9.4). Kommittén föreslår också att Skatteverket ska ges utökade möjligheter till återkrav av stöd, genom betalningssäkring och företrädaransvar (se avsnitt 9.5). Kommittén föreslår därför att de löpande avstämningarna ska ersättas med en slutlig avstämning. Detta innebär att under stödperioden kommer en anmälan om avstämning inte lämnas in av arbetsgivaren. Arbetsgivaren ska dock fortfarande ansöka om att få stöd för varje stödmånad. Vid Skatteverkets prövning av preliminärt stöd kan en granskning fortfarande ske av om arbetstagarna som deltar i korttidsarbete uppfyller förutsättningarna för att omfattas av stöd.

Enligt det öppna och permanenta systemet ska en avstämning göras vid utgången av stödperioden och en anmälan om avstämning ska göras fyra veckor senare. Kommittén föreslår att tidpunkterna ska sammanfalla för en ökad tydlighet i systemet. Det bör således inte finnas två separata tidpunkter utan det bör i stället framgå att arbetsgivaren har en skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning till Skatteverket vid avstämningstidpunkten. Avstämningstidpunkten har betydelse för vilket avtal som ska gälla när avstämningen sker. Det är den arbetstidsminskning som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden som är avgörande för bedömningen av om den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löne-minskningen följer avtalad nivå och för beräkning av slutligt stöd (26–27 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Om inte den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löne-minskningen överensstämmer med avtal ska allt stöd för arbetstagaren återbetalas. Kommittén

föreslår att detta förfarande fortfarande ska gälla (se avsnitt 7.6). För att arbetsgivaren ska ges bättre förutsättningar att beräkna den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen och tillgodose att avtalad nivå följts, bör avstämningstidpunkten förlängas och infalla två kalendermånader efter att stödperioden löpt ut. Detta sammanfaller också med den tid då en ansökan om stöd senast ska göras för den sista stödmånaden i en stödperiod. Två månader ger arbetsgivaren en rimlig tid att eventuellt teckna nya avtal för att inte riskera återbetalningsskyldighet på grund av att den faktiska arbetstidsminskningen inte stämmer med avtal.

Kommittén anser vidare att det bör vara möjligt att tillfälligt återgå till full sysselsättning under en viss tid under stödperioden, utan att stödperioden avbryts och en karenstid inträder. Kommittén anser dock att en anmälan om avstämning, bör lämnas in till Skatteverket om stödet inte söks under en viss tid. Detta tillgodoser att stödperioden inte innehåller inaktivitet under allt för lång tid, utan att någon kontroll sker av Skatteverket. Om arbetsgivaren inte har ansökt om stöd under tre på varandra följande kalendermånader anser kommittén att en anmälan om avstämning bör lämnas in till Skatteverket senast vid utgången av den tremånadersperioden. Kommittén föreslår att Skatteverket fortsatt ska kunna förelägga en arbetsgivare att lämna in en anmälan om avstämning, om inte tidsfristerna hålls. Om inte arbetsgivaren efterkommer ett sådant föreläggande blir arbetsgivaren, som huvudregel, återbetalningsskyldig för hela stödet (se avsnitt 7.9). Kommittén har övervägt om stödperioden bör förlängas med motsvarande antal månader som arbetsgivaren inte har nyttjat stödet. Den lösningen finns i det tyska systemet för korttidsarbete som föreskriver att om det sker ett avbrott av korttidsarbete ("Kurzarbeit") på en eller två på varandra följande kalendermånader förlängs stödperioden med motsvarande tid (SOU 2022:30 s. 214). Kommittén anser dock att en sådan lösning medför att det blir svårt att bedöma om arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning är tillfälligt och hur långa stödperioderna slutligen blir. En förlängning av stödperioden ökar också riskerna för negativa effekter av stödet såsom hämmad strukturomvandling och minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Kommittén har emellertid bedömt att arbetsgivaren ska ha fortsatt möjlighet att söka stöd för de stödmånader som finns kvar i stödperioden. Om arbetsgivaren lämnar in en anmälan om avstämning under pågående stödperiod kan arbets-

givaren begära att stödperioden ska fortsätta. Om arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta bör tidpunkterna för anmälan om avstämning gälla för resterande del av stödperioden. Om arbetsgivaren inte begär att stödperioden ska fortsätta bör stöd inte lämnas för resterande månader och karenstiden inträder från och med den sista stödmånaden (se avsnitt 6.4 och 6.5). I Exempel 5.2 (avsnitt 5.7) framgår hur tidsfristerna för anmälan om avstämning är tänkta att förhålla sig till stödmånaderna och ansökan om stöd.

I särskilda fall ska anstånd med att lämna in anmälan medges

Enligt 29 § tredje stycket lagen om stöd vid korttidsarbete ska anstånd medges med att ge in anmälan om avstämning om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl för anstånd kan vara att en för anmälan ansvarig befattningshavare hos arbetsgivaren har drabbats av sjukdom eller olyckshändelse. Det kan också t.ex. vara att ett för anmälan avgörande datorfel har inträffat hos arbetsgivaren – eller hos någon denne anlitat – i nära anslutning till att anmälan ska ges in. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska anståndet återkallas (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Kommittén anser att motsvarande anståndsmöjlighet bör finnas i det nya regelverket.

7.6 Skatteverket bestämmer slutligt stöd efter avstämning av det preliminära stödet

Förslag: Preliminärt stöd ska bestämmas slutligt av Skatteverket efter en anmälan om avstämning. Detta gäller dock inte om en arbetsgivare, i en anmälan om avstämning som lämnats in under en pågående stödperiod, begär att stödperioden ska fortsätta.

Slutligt stöd ska motsvara preliminärt stöd, om inte avtalet justerats under avtalsperioden. Om avtal justerats under avtalsperioden ska ett slutligt stöd beräknas på motsvarande sätt som preliminärt stöd utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som gäller vid avstämningstidpunkten. Med avstämningstidpunkt avses senaste tidpunkt då skyldigheten att ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket har uppkommit.

Arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som har betalats ut för en arbetstagare under en avtalsperiod om slutligt stöd inte fastställs. Om det finns särskilda skäl får dock Skatteverket besluta om undantag från återbetalningsskyldigheten.

Slutligt stöd ska endast bestämmas om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen beräknat på de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete

- motsvarar en och samma nivå av de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning, och
- har stöd i avtal.

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en avtalsperiod är den minskning av arbetstiden som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden. Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid. När den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats för honom eller henne. Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen ska anses motsvara en av de tre nivåerna för arbetstidsminskning om den är minst lika stor som det procenttal som anges för respektive nivå.

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under en avtalsperiod är den minskning av lönen som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden. Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen anges i procent av summan av ordinarie lön under avtalsperioden avrundat till närmaste heltal. När den tillämpade genomsnittliga löneminskningen fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats för honom eller henne. Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anses motsvara en av de tre nivåerna för löneminskning om den är lika stor som det procenttal som anges där för respektive nivå.

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd är skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om det preliminära stödet för en stödmånad har beräknats på en större arbetstidsminskning än den som följer av vid avstämnings-tidpunkten gällande avtal för stödmånaden.

En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd har rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om preliminärt stöd för en stödmånad har beräknats på en mindre arbetstidsminskning än den som följer av vid avstämningstidpunkten gällande avtal för stödmånaden.

Skälen för kommitténs förslag

Nuvarande reglering för avstämning

Av lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att arbetsgivaren får beviljas preliminärt stöd efter en ansökan om preliminärt stöd (6 a och 18 §§) och att en arbetsgivare som har fått ett preliminärt stöd är skyldig att göra en avstämning (19 §). Avstämningen innebär att arbetsgivaren ska bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som tillämpats motsvarar en och samma nivå enligt de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning och att den har stöd i lag (20 §). Först fastställs för vilka stödmånader preliminärt stöd har lämnats för arbetstagaren under avtalsperioden. Därefter beräknas tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning. Vid beräkning av tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning summeras det antal timmar arbetstagaren gått ned i arbetstid under de månader eller delar av månader för vilka preliminärt stöd har lämnats under avtalsperioden. Även timmar som arbetstagaren, om han eller hon inte varit frånvarande, skulle ha gått ned i arbetstid enligt avtal om korttidsarbete, räknas med. Arbetstidsminskningen divideras med summan av arbetstagarens ordinarie arbetstid för samma period. Vid beräkning av tillämpad genomsnittlig löneminskning summeras de belopp med vilka lönen minskat på grund av deltagande i korttidsarbete under de månader eller delar av månader för vilka preliminärt stöd har lämnats under avtalsperioden. Löneminskningen divideras med summan av arbetstagarens ordinarie lön för samma period. Om en arbetstagare endast har deltagit i korttidsarbete under en del av en stödmånad, utgör den ordinarie lönen motsvarande del (20–24 §§,

prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Om tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning har stöd i avtal och motsvarar en av de tre nivåerna för arbetstids- och löneminskning för en arbetstagare och avtalsperiod – och det inte har gjorts några justeringar av avtalet – uppkommer ingen skyldighet att betala tillbaka preliminärt stöd eller rätt till ytterligare stöd. Den genomsnittliga tillämpade arbetstidsminskningen anses motsvara en nivå om den minst uppgår till den till nivån tillhörande procentsatsen. Den genomsnittliga tillämpade löneminskningen ska motsvara exakt den procentsats som anges för respektive nivå. Den enda tillåtna variationen ligger i att löneminskningen avrundas till närmaste heltal. En arbetsgivare är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd för en arbetstagare och avtalsperiod, om den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen inte motsvarar en nivå eller saknar stöd i avtal (25 §, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Om ett avtal justerats till att avse en annan nivå för arbetstids- och löneminskning än den som gällde vid ansökan om preliminärt stöd för stödmånaden, t.ex. för att den ekonomiska situationen förändrats på ett sådant sätt som inte förutsågs när avtalet ingicks, ska ett slutligt stöd beräknas om den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en stödmånad motsvarar en lägre eller högre nivå än den arbetstidsminskning som följer av avstämningstidpunkten gällande avtal (för stödmånaden). I det förra fallet blir arbetsgivaren återbetalningsskyldig för skillnaden mellan preliminärt stöd som lämnats för stödmånaden och slutligt stöd, i det senare fallet har arbetsgivaren rätt till skillnaden mellan preliminärt stöd som lämnats för stödmånaden och slutligt stöd (ytterligare stöd). Beräkningen av slutligt stöd görs enligt samma modell som beräkningen av preliminärt stöd, dock baserat på den nivå för arbetstidsminskning som följer av vid avstämningstidpunkten gällande avtal för stödmånaden (26–28 §§, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.3.2).

Det finns skäl att tydliggöra förfarandet

I nuvarande reglering används begreppet slutligt stöd i samband med beräkning av stödet när avtalet justerats under avtalsperioden. Det framgår dock inte att slutligt stöd ska fastställas i andra avseenden. Eftersom stödet som beviljas är preliminärt bör det tydligt framgå av den nya lagen att ett slutligt stöd alltid ska fastställas. Som systemet är utformat i dag beräknar arbetsgivaren ett slutligt stöd som sedermera anmäls till Skatteverket. Kommittén anser dock att det bör vara Skatteverket som fastställer det slutliga stödet på grundval av de uppgifter som arbetsgivaren lämnar in. Skillnaden blir att det framgår av lagen att Skatteverket ska kontrollera de inlämnade uppgifterna och fastställa ett slutligt stöd om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Detta stämmer också överens med hur Tillväxtverket har hanterat förfarandet. Samtliga arbetsgivare har fått ett beslut om slutligt stöd där det preliminära stödet fastställts efter att Tillväxtverket beräknat vad det slutliga stödet ska uppgå till.¹⁰ Skatteverket har också hanterat avstämningen på ett liknande sätt. Skatteverket har tillhandahållit en e-tjänst där arbetsgivaren kan mata in uppgifter och få fram en beräkning av stödet. Arbetsgivaren godkänner därefter beräkningen. Om Skatteverket godtar beräkningen beslutar Skatteverket det slutliga stödet till det belopp som arbetsgivaren har sammanställt.¹¹ Skulle lagen innebära att stödet blir slutligt endast genom arbetsgivarens anmälan om avstämning skulle behovet av efterkontroller av arbetsgivaren öka. Kommittén anser därför att det är rimligt att Skatteverket slutligen granskar det stöd som har betalats. Kommittén har föreslagit att stödperioden endast ska innefatta en avstämning och att arbetsgivaren ska ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket inom en viss tid efter att stödperioden löpt ut, alternativt under en pågående stödperiod om stödet inte söks under tre på varandra följande månader (se avsnitt 7.5). Av lagen bör således framgå att preliminärt stöd fastställs slutligt av Skatteverket efter att arbetsgivaren gett in en anmälan om avstämning. Eftersom kommittén föreslår att en arbetsgivare i vissa fall är skyldig att lämna in en anmälan om avstämning under en pågående stödperiod (se avsnitt 7.5), ska Skatteverket dock inte fastställa ett slutligt stöd i de fall då arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta.

¹⁰ Uppgifter från Tillväxtverket den 29 september 2022.

¹¹ Uppgifter från Skatteverket den 14 oktober 2022.

Avstämning bör ske på liknande sätt i den nya lagen

Kommittén har övervägt huruvida det finns anledning att införa en ökad flexibilitet vad gäller de fasta nivåerna för arbetstidsminskning. Som regelverket i dag är utformat blir arbetsgivaren återbetalningskyldig för hela stödet om arbetstidsminskningen inte överensstämmer med avtalad nivå. Kravet kan innebära svårigheter för arbetsgivare som behöver anpassa sin produktion efter förhållanden som inträffat efter avtalets undertecknande. Kommittén kan konstatera att det är viktigt att systemet för korttidsarbete är flexibelt och att produktionen kan anpassas utifrån rådande förhållanden. I grunden är det positivt och något som ska uppmuntras att företagen ökar produktionen i viss grad då efterfrågan tycks stiga. Det nuvarande systemet möjliggör också för arbetsgivare att justera arbetstiden. Arbetstiden behöver inte vara densamma utan kan variera under hela stödperioden. Vissa månader kan en arbetstagare arbeta heltid och andra månader ha en arbetstidsminskning på 100 procent. Det väsentliga är att den tillämpade genomsnittliga arbetstiden stämmer överens med *minst* en av de fasta nivåerna vid avstämningen. En tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning om t.ex. 55 procent motsvarar således både minst 20 procent och minst 40 procent (jfr Ds 2012:59 s. 191). Den genomsnittliga tillämpade löneminskningen måste dock exakt motsvara den procentsats som anges för respektive nivå, vilket till viss del påverkar flexibiliteten. Om den genomsnittliga arbetstidsminskningen är 55 procent måste således löneminskningen vara 16 procent eller 12 procent, vilket motsvarar de fasta nivåerna för arbetstidsminskning om 20 procent eller 40 procent. Vidare måste den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen ha stöd i avtal. Konsekvenserna av att inte följa avtalad nivå är betydande eftersom det medför att hela det preliminära stödet ska återbetalas. Kommittén bedömer emellertid att övervägande skäl talar för att bestämmelserna inte bör ändras, eftersom det skulle medföra att incitamenten att hålla avtalen minskar. Systemet för korttidsarbete utgår från att korttidsarbete ska omfattas av avtal och det är viktigt att de avtal som sluts också följs. Det är särskilt viktigt i verksamheter där det saknas kollektivavtal, eftersom en annan ordning öppnar för missbruk av systemet. Om utsikterna för verksamheten förbättras och arbetstagarna arbetar mer än vad som avtalats om bör arbetsgivaren i stället teckna nya avtal med en lägre arbets-

tidsminskning. Ett sådant avtal kan, enligt nuvarande regelverk, tecknas ända fram till avstämningstidpunkten, dvs. den tidpunkt då skyldigheten att göra en avstämning har uppkommit. Om det visar sig att preliminärt stöd betalats med utgångspunkt i en större arbetstidsminskning fastställs ett slutligt stöd utifrån den senast avtalade arbetstidsminskningen och arbetsgivaren får betala skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd. Vid det omvända, att preliminärt stöd betalats med utgångspunkt i en mindre arbetstidsminskning, betalas stöd för skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd. Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén anser att avstämningen i den nya lagen bör ske på motsvarande sätt som i nuvarande lag. Slutligt stöd ska motsvara preliminärt stöd, om inte avtalet justerats under avtalsperioden. Om avtal justerats under avtalsperioden ska ett slutligt stöd fastställas av Skatteverket och beräknas på motsvarande sätt som preliminärt stöd utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som gäller vid avstämningstidpunkten. Avstämningstidpunkten bör vara den tidpunkt då skyldigheten att ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket har uppkommit. Den infaller enligt kommitténs förslag inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut (se avsnitt 7.5), vilket ger arbetsgivaren längre tid än tidigare att beräkna tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning och säkerställa att nivåerna har stöd i avtal.

Tillväxtverket har framfört att en möjlighet till befrielse från återbetalningsskyldigheten i vissa fall bör införas. Skyldigheten att återbetala allt stöd för en arbetstagare kan få stora konsekvenser även om arbetsgivaren gjort ett mindre och ursäktligt fel. Även riksdagen har, i tillkännagivande till regeringen, lyft fram att det kan ifrågasättas om det är proportionerligt att mindre och ursäktliga fel ska leda till att hela stödet hänförligt till en arbetstagare ska återbetalas (bet. 2020/21:NU30 punkt 3, rskr. 2020/21:321). Kommittén föreslår med beaktande av det anförda att det ska införas en möjlighet för Skatteverket att vid särskilda skäl meddela undantag från återbetalningsskyldigheten. Det kan vara fall då det framstår som oproportionerligt att hela stödet ska återbetalas i förhållande till det fel som har gjorts. Om skillnaden mellan utbetalt preliminärt stöd och avstämt belopp är så obetydlig att det saknas skäl att återkräva beloppet kan Skatteverket också besluta att helt undanta arbetsgivaren från återbetalningsskyldighet.

Företrädare för industrin har lyft fram att en arbetstagares övertid inte borde beaktas vid prövningen av om arbetstidsminskningen under respektive avtalsperiod skett i den omfattning som följer av avtal. Inte heller borde övertidsersättning räknas med vid bedömningen av om löneminskning skett i avtalad omfattning. Detta beror på att arbetsgivaren kan ha behov av att ersätta personal som är frånvarande av annat skäl än korttidsarbete, t.ex. på grund av sjukdom, för att kunna bibehålla den arbetstid som arbetsgivare och facklig organisation kommit överens om vid korttidsarbete. Den personal som då ersätter frånvarande personal gör det på tid utöver ordinarie arbetstid och får övertidsersättning. Kommittén har förståelse för det behov som lyfts fram av industrins parter. Samtidigt kan kommittén konstatera att kontrollmöjligheterna för handläggande myndighet försvåras om det är möjligt för en arbetstagare, som deltar i korttidsarbete, att arbeta vid en annan arbetstagares frånvaro utan att det beaktas vid bedömningen av arbetstagarens arbetstidsminskning. Risken för att systemet missbrukas ökar om en sådan möjlighet införs, särskilt i fall då det saknas kollektivavtal. Kommittén föreslår att det fortsatt ska vara möjligt att variera arbetstiden för arbetstagare i korttidsarbete, under förutsättning att den genomsnittliga arbetstiden i korttidsarbete stämmer överens med en av de fasta nivåerna för arbetstidsminskning och de avtal som har tecknats om korttidsarbete. Det innebär att stödet medför en viss flexibilitet att variera arbetstiden för arbetstagarna. Vidare anser kommittén att det är rimligt att arbetsgivaren beaktar att viss frånvaro kan uppstå bland arbetstagare i korttidsarbete, med utgångspunkt från t.ex. genomsnittlig sjukfrånvaro, när arbetsgivaren planerar för vilka arbetstagare som bör delta i korttidsarbete och i vilken omfattning. Om det finns en risk att det uppstår en allvarlig produktionsstörning med anledning av att en arbetstagares frånvaro inte går att ersätta bör arbetsgivaren överväga om det är lämpligt att den arbetstagaren deltar i korttidsarbete eller om en högre nivå av minimibemanning bör hållas. Sammantaget anser kommittén att det inte finns skäl att ändra regelverket för att undanta övertidsarbete vid prövningen av om arbetstidsminskningen under respektive avtalsperiod skett i den omfattning som följer av avtal.

Frånvaro bör inte påverka den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen under stödperioden

Som framgår av avsnitt 7.4 föreslår kommittén att stöd även fortsättningsvis inte ska lämnas till arbetsgivaren för tid som arbetstagaren varit frånvarande. Frånvaron påverkar dock inte beräkningen av den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen för stödperioden. Eftersom frånvaron ofta inte går att förutse, och nödvändigtvis inte behöver vara jämn fördelad mellan den arbetsbefriade tiden och faktiskt arbetstid, kan det annars innebära svårigheter för arbetsgivaren att planera verksamheten på så sätt att arbetstidsminskningen uppgår till en av de nivåer som arbetsgivare och arbetstagare tecknat avtal om. För arbetsgivaren kan det bli administrativt betungande att planera om arbetstidens förläggning för arbetstagaren, i synnerhet om frånvaron är omfattande. Detsamma gäller således för löneminskningen, som bör följa arbetstidsminskningen. Detta förfarande gäller även i den nuvarande lagen där det framgår att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen är den minskning av den ordinarie arbetstiden som en arbetstagare har haft under avtalsperioden. Om arbetstagaren har varit frånvarande av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete, t.ex. på grund av sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, är den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen den minskning av den ordinarie arbetstiden som han eller hon skulle ha haft enligt avtal om korttidsarbete, dvs. den arbetstidsminskning arbetstagaren skulle ha haft om han eller hon inte varit frånvarande (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

7.7 En avstämning ska innehålla underlag för att bestämma ett slutligt stöd

Förslag: En anmälan om avstämning ska, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, innehålla underlag för att bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som har tillämpats under respektive avtalsperiod som avstämningsperioden består av

1. motsvarar en och samma nivå av de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning, och
2. har stöd i avtal.

Arbetsgivaren ska sammanställa det belopp som arbetsgivaren i förekommande fall har rätt till och är skyldig att betala tillbaka till ett nettobelopp. En arbetsgivare som efter sammanställning har rätt till ytterligare stöd ska ansöka om detta i anmälan om avstämning. I annat fall betalas inte något ytterligare stöd för avstämningensperioden. Arbetsgivaren behöver dock inte göra en sammanställning om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning som lämnats under en pågående stödmånad begär att stödperioden ska fortsätta.

Bedömning: Det behöver inte föreskrivas att arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd om återbetalningsskyldighet anges med för lågt belopp i en anmälan om avstämning.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Enligt 20 § lagen om stöd vid korttidsarbete innebär en avstämning att arbetsgivaren ska, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, bedöma om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen som har tillämpats under respektive avtalsperiod som avstämningensperioden består av, motsvarar en och samma nivå av de tre fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning och har stöd i avtal. Arbetsgivaren ska sammanställa det belopp som arbetsgivaren i förekommande fall har rätt till och är skyldig att betala tillbaka till ett nettobelopp. Om arbetsgivaren anger återbetalningsskyldighet med för lågt belopp är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Arbetsgivaren ska helt eller delvis befrias från sin återbetalningsskyldighet om det är uppenbart oskäligt att arbetsgivaren ska betala tillbaka allt preliminärt stöd (30 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Kommittén har föreslagit att ett slutligt stöd ska bestämmas av Skatteverket efter att arbetsgivaren gett in en anmälan om avstämning (se avsnitt 7.6). I stället för att det i lagen anges att arbetsgivaren ska bedöma den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen

föreslår kommittén att arbetsgivaren ska tillhandahålla underlag för en sådan bedömning till Skatteverket. Arbetsgivaren ska även i den nya lagen sammanställa det belopp som arbetsgivaren i förekommande fall har rätt till och är skyldig att betala tillbaka till ett nettobelopp. Kommittén föreslår därtill att det tydliggörs att arbetsgivaren ska ansöka om ytterligare stöd i en sådan sammanställning. En sammanställning behöver dock inte göras om arbetsgivaren lämnat in en anmälan om avstämning under en pågående stödperiod och begär att stödperioden ska fortsätta. Kommittén anser vidare att det inte finns skäl att påföra arbetsgivaren en skyldighet att återbetala allt preliminärt stöd om återbetalningsskyldighet anges med ett för lågt belopp. Eftersom kommittén föreslår att Skatteverket ska bestämma slutligt stöd är det Skatteverkets beräkning som avgör om ytterligare stöd ska betalas. I praktiken tillhandahåller Skatteverket en e-tjänst som hjälper arbetsgivarna att beräkna fram ett korrekt underlag utifrån deras inmatade uppgifter. Arbetsgivaren är dock ansvarig för att de uppgifter som lämnas in är korrekta. Om arbetsgivaren lämnar in oriktiga uppgifter, som i sin tur medför att ett felaktigt stöd beräknas fram och betalas ut, kan det medföra att arbetsgivaren blir återbetalningsskyldig för det överskjutande beloppet (se avsnitt 7.10). Kommittén anser att det är en rimligare påföljd än att arbetsgivaren ska återbetala hela stödet, även om det kan medföra att incitamenten att lämna korrekta uppgifter i en anmälan om avstämning minskar. Kommittén utgår dock från att arbetsgivare som söker stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete har för avsikt att följa regelverket. För att stävja de fall då stödet kan komma att missbrukas föreslår kommittén i stället ett antal bestämmelser för att stärka Skatteverkets möjlighet att återkräva stöd. Kommittén föreslår bl.a. i avsnitt 9.5.2 att företrädaransvar ska införas. Detta innebär att om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för. Att företrädaransvar införs i den nya lagen kommer att ge ett tillräckligt incitament för att lämna riktiga uppgifter i en anmälan om avstämning. Kommittén föreslår vidare i avsnitt 9.6 att särskilda straffbestämmelser ska införas för brott som avser stöd vid korttidsarbete. Brott mot den nya lagen föreligger bl.a. om den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende på så sätt orsakar

fara för att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller med ett för högt belopp. Oriktiga uppgifter i en anmälan om avstämning kan således i vissa fall komma att föranleda straffansvar enligt de föreslagna bestämmelserna.

7.8 Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter

Förslag: Det ska i lagen upplysas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd samt en anmälan om avstämning ska innehålla.

Skälen för kommitténs förslag

I 3 och 4 §§ förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete anges vilka uppgifter en ansökan om preliminärt stöd och en anmälan om avstämning ska innehålla. Uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. Kravet på att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete infördes i syfte att möjliggöra ett straffansvar för osann försäkran (vid uppsåt) eller vårdslös försäkran (vid grov vårdslöshet) enligt 15 kap. 10 § brottsbalken för den som är skyldig att lämna uppgifterna. Införandet av detta stadgande gjordes som ett led i att motverka fusk och underlätta Tillväxtverkets arbete med att kontrollera stödet vid korttidsarbete (Finansdepartementets promemoria *Förordningsändringar för att motverka fusk med stöd vid korttidsarbete*, Fi2020/02127/S1).

Bestämmelserna i 3 och 4 §§ förordningen om stöd vid korttidsarbete har meddelats med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, dvs. med stöd av regeringens s.k. restkompetens. Motsvarande bestämmelse, vad gäller vilka uppgifter en ansökan om preliminär ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser ska innehålla, återfinns i 5 § förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. Denna bestämmelse har dock meddelats med stöd av ett uttryckligt bemyndigande i den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete (17 a §).

Kommittén anser att det är viktigt att regeringen, eller den myndighet som regeringen föreskriver, ges möjlighet att utveckla vad både en ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd och en anmälan om avstämning ska innehålla. Kommittén anser att detta bör tydliggöras genom en bestämmelse i den nya lagen.

7.9 Återbetalningsskyldighet vid för sen anmälan om avstämning

Förslag: Om en anmälan om avstämning inte lämnas in i rätt tid, ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid lämna in en sådan anmälan.

Om en anmälan om avstämning inte lämnas in efter föreläggande är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Om det finns särskilda skäl, får arbetsgivaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten.

Skälen för kommitténs förslag

Av 29 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att om en anmälan om avstämning inte ges in i rätt tid, ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid ge in en sådan anmälan. Om en anmälan om avstämning inte ges in efter föreläggande är arbetsgivaren, enligt 30 §, skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Arbetsgivaren ska helt eller delvis befrias från sin återbetalningsskyldighet om det är uppenbart oskäligt att arbetsgivaren ska betala tillbaka allt preliminärt stöd. Syftet med bestämmelsen om återbetalningsskyldighet är att ge arbetsgivaren ett starkt incitament att göra en anmälan om avstämning. Utrymmet för eftergift är litet för att systemet ska kunna vara enkelt, lätt att tillämpa och samtidigt effektivt. För att befrielse ska komma i fråga ska återbetalningsskyldigheten inte stå i rimlig proportion till den försummelse som arbetsgivaren gjort sig skyldig till, eller av annan anledning framstå som stötande (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitten 6.17.6.4 och 6.42.1).

Kommittén har i avsnitten 4.4.4 och 4.5.4 beskrivit tillämpningen av återkravsreglerna under pandemin. När lagen infördes fanns inte 29 a §, dvs. den bestämmelse som i dag föreskriver att arbetsgivaren

ska föreläggas att komma in med en anmälan om avstämning. I stället föreskrev 30 § i dess dåvarande lydelse att allt preliminärt stöd skulle återbetalas om anmälan om avstämning var sen. Detta ledde till en omfattande mängd återkrav under pandemin. Ett nytt förfarande vid för sena avstämmningar infördes därför i syfte att öka proportionaleteten vid återkrav på grund av en sen anmälan (prop. 2021/22:14 s. 21–22).

Kommittén anser att samma förfarande vid för sen anmälan bör gälla enligt det nya regelverket. Om arbetsgivaren inte lämnar in en anmälan om avstämning i rätt tid ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att lämna in anmälan inom en viss tid. Om arbetsgivaren inte efterkommer föreläggandet ska hela det preliminära stödet som regel återbetalas. Precis som tidigare bör dock arbetsgivaren helt eller delvis kunna befrias från sin återbetalningsskyldighet. Kommittén anser att befrielse ska kunna ske om det föreligger särskilda skäl. Återbetalningsskyldigheten kan omfatta stora belopp och om utrymmet för eftergift är för litet finns det en risk att konsekvenserna av en för sen anmälan inte blir proportionerliga. Kommittén anser därför att Skatteverket helt eller delvis ska kunna befria arbetsgivaren från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl för en befrielse, vilket bedöms ge mer utrymme för befrielse än nuvarande krav på att återkrav ska vara uppenbart oskäligt. Bedömningen av om det finns särskilda skäl får göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det ska i första hand vara omständigheter hänförliga till sökanden själv som innebär att denne varit förhindrad att inkomma med en anmälan om avstämning i tid, t.ex. sjukdom eller olycksfall. Vid prövningen bör beaktas att återbetalningsskyldighet aktualiseras först efter ett föreläggande från Skatteverket, vilket innebär att tiden för att komma in med en anmälan om avstämning är förlängd. Därutöver kan det finnas omständigheter som visserligen inte är direkt hänförliga till sökanden själv men som ändå bör beaktas, förutsatt att det framstår som ursäktligt att anmälan inte lämnats i tid, t.ex. en nära anhörigs akuta sjukdom eller dödsfall. Det kan också vara att arbetsgivaren kommit in med en anmälan om avstämning i nära anslutning till den förelagda tidpunkten och att en avstämning visar rätt till preliminärt stöd. Det bör då prövas i vilken utsträckning återbetalningsskyldighet står i rimlig proportion till den försummelse som arbetsgivaren har gjort sig skyldig till.

7.10 Återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar

Förslag: En arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd vid korttidsarbete lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket.

Om stöd vid korttidsarbete i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet.

Skälen för kommitténs förslag

Av 31 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att en arbetsgivare, som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som betalats ut för mycket. Om stöd i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.5). Motsvarande bestämmelse finns för ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser i förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. Av 14 § framgår att en arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket. Om ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet.

Kommittén har övervägt i vilken mån återbetalningsskyldighet ska aktualiseras enligt den nya lagen. Enligt t.ex. lagen (2020:548) om omställningsstöd är ett företag återbetalningsskyldigt för det omställningsstöd som har tillgodoförts felaktigt eller med ett för högt belopp (16 §). Det saknas således krav på orsakssamband mellan

arbetsgivarens handlande eller underlåtenhet och den felaktiga betalningen. Skatteverket kan därför besluta om återkrav av omställningsstöd oavsett orsak till felaktigheten. Tillväxtverket har lyft att det finns en risk att myndigheten fattar gynnande beslut skyndsamt, trots att en närmare granskning av underlagen skulle visa att grund för godkännande saknas. Om myndigheten vid till exempel en avstämning eller fördjupad kontroll, upptäcker att kraven för antingen godkännande eller preliminärt stöd inte var uppfyllda vid beslutstillfället, saknar myndigheten möjlighet enligt nuvarande reglering att begära stödet åter om uppgifterna som arbetsgivaren lämnat var riktiga.

Kommittén kan konstatera att det finns en risk att möjligheterna till en effektiv kontroll av stödet minskar i samband med att antalet ansökningar om stöd ökar. Det innebär att det finns en ökad risk för att godkännande för stöd eller preliminärt stöd beviljas, trots att förutsättningarna för stöd inte är uppfyllda. Om Skatteverket ges en möjlighet att fatta beslut om återkrav oavsett orsak får Skatteverket bättre möjligheter att i efterhand tillgodose att stödet endast lämnas till arbetsgivare som uppfyller förutsättningarna för stöd. Samtidigt innebär korttidsarbete att arbetsgivaren gör stora anpassningar av verksamheten. Det är då viktigt att arbetsgivaren kan förlita sig på att ett godkännande inte kan återtas i ett senare skede och att återbetalning av stöd inte kommer att ske för korttidsarbete som redan har utförts. Att möjliggöra för Skatteverket att fatta beslut om återbetalning oavsett orsak till felaktighet skulle minska stödets förutsägbarhet och sannolikt även minska arbetsgivarens incitament att vilja nyttja stödet. Det skulle då öka riskerna för att arbetsgivaren i stället väljer att säga upp personal framför att använda sig av korttidsarbete. Den ökade risken för felaktiga godkännanden som kan uppkomma vid ett ökat antal ansökningar om stöd måste således vägas mot att systemet måste vara tillräckligt tillförlitligt för arbetsgivarna. Kommittén anser att övervägande skäl talar för att befintlig reglering för återbetalningsskyldighet fortsatt ska gälla i den nya lagen. Bestämmelsen bör även omfatta ersättning för kompetensinsatser, vilket tydliggörs genom att begreppet ”stöd vid korttidsarbete” används. Det innebär att det även fortsättningsvis bör krävas ett orsakssamband mellan arbetsgivarens handlande eller underlåtenhet och den felaktiga utbetalningen. När ett orsakssamband inte föreligger bör det göras undantag från återbetalningsskyldighet i de fall den enskilde insett eller skäligen borde ha insett att det förekommit något fel. I de fallen

krävs inte att någon mottagare orsakat den felaktiga betalningen. Det kan t.ex. vara om Skatteverket av misstag betalat ut för högt stöd för en arbetstagare. Det avgörande för återbetalningsskyldighet är då om mottagaren av stödet varit i god tro. Ledning för bedömningen kan hämtas från de exempel från rättstillämpningen som finns avseende återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

7.11 Kreditering av skattekonto

Förslag: Stöd vid korttidsarbete ska tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto. Om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överskott på kontot efter kreditering, ska utbetalning ske om det inte finns hinder mot detta enligt skatteförfarandelagen.

Skälen för kommitténs förslag

Av 32 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att stöd enligt lagen ska tillgodoföras genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto. Bestämmelsen gäller såväl stöd som lämnas för korttidsarbete som ersättning som lämnas för kompetensinsatser. Skattekontot fungerar som ett avräkningskonto som inte gör skillnad mellan olika typer av debiteringar och krediteringar. En kreditering av stödet behandlas därför på samma sätt som exempelvis en inbetalning till skattekontot och räknas av från debiterade skatter och avgifter under samma period, ett eventuellt ingående underskott på skattekontot samt ränta. För att utbetalningen till arbetsgivaren ska ske så skyndsamt som möjligt betalas stödet automatiskt om en avstämning av skattekontot visar att det finns överskott på kontot och det inte finns något hinder mot utbetalning enligt 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Det gäller t.ex. belopp som kan komma att behövas för betalning av sådan annan skatt än F-skatt och särskild A-skatt eller avgift som har beslutats men ännu inte ska ha betalats (prop. 2021/22:77 s. 16–17).

Kommittén anser att den befintliga ordningen som gäller för utbetalning, genom kreditering på arbetsgivarens skattekonto, fortsatt

ska gälla enligt den nya lagen. Genom begreppet ”stöd vid korttidsarbete” tydliggörs att allt stöd som lämnas enligt lagen omfattas. Kreditering genom skattekontot tillförsäkrar att beloppet snabbt kommer arbetsgivaren till del. Om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överskott på kontot efter kreditering, ska utbetalning ske om det inte finns hinder mot detta enligt skatteförfarandelagen. Utbetalningen av stödet kan vidare komma att påverkas av nya bestämmelser om en utbetalningsmyndighet. Regeringen har den 1 september 2022 överlämnat lagrådsremissen *Utbetalningsmyndigheten* till Lagrådet. Lagrådsremissen innehåller förslag om att en ny myndighet, Utbetalningsmyndigheten, ska inrättas. Myndigheten ska ha i uppgift att bl.a. administrera ett system med transaktionskonton för statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Förslaget innebär bl.a. att utbetalningar som bokförs på skattekontot ska omfattas av systemet. Skatteförfarandelagens och skatteförfarandeförordningens (2011:1261) bestämmelser om när det finns ett utbetalningsbart överskott kommer enligt förslaget att gälla även fortsättningsvis, och därmed styra över när ett överskott kan lämnas till Utbetalningsmyndigheten för utbetalning.

7.12 Återbetalning av stöd vid korttidsarbete

Förslag: Om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd vid korttidsarbete ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska betalas. Återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalning ska göras senast en annan dag. Det belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka ska återbetalas genom att sättas in på ett särskilt konto för återbetalning. Återbetalningen ska anses ha gjorts den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

Skälen för kommitténs förslag

Av 33 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd enligt lagen ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska återbetalas. Återbetalningen ska göras genom insättning på ett särskilt konto. Skälet till att insättningen görs till ett särskilt konto är för att en insättning på skattekontot skulle innebära att inbetalningen avräknas mot eventuellt underskott på kontot i form av förfallna skatter och avgifter. Av 33 § framgår vidare att återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalningen ska göras senast en annan dag. Myndigheten kan både tidigarelägga och senarelägga återbetalningsdagen. Ett exempel på ett sådant särskilt skäl är att Skatteverket ska kunna överlämna en fordran för indrivning även om förfalldagen inte har inträffat i syfte att säkerställa att det allmänna får betalt om det är fara för dröjsmål. Med risk för dröjsmål menas en risk för att den betalningsskyldige på något sätt försvårar för staten att få betalt, t.ex. genom att avyttra tillgångar, flytta dem utomlands eller själv vara på väg att lämna landet tillsammans med tillgångarna (prop. 2021/22:77 s. 18–19). Bestämmelsen gäller såväl stöd som lämnas för korttidsarbete som ersättning som lämnas för kompetensinsatser.

Det har inte framkommit skäl för att ändra den ordning som gäller i dag. Kommittén anser därför att den befintliga ordningen också ska gälla enligt den nya lagen om stöd vid korttidsarbete. Genom begreppet ”stöd vid korttidsarbete” tydliggörs att allt stöd som utgår enligt lagen omfattas.

Kommittén har övervägt om det bör införas en eftergiftsgrund som möjliggör för Skatteverket att vid särskilda fall efterge kravet på återbetalning, liknande den eftergiftsgrund som finns i 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken. Tillväxtverket har framfört att en sådan eftergiftsgrund underlättar hanteringen eftersom många små belopp kan komma att behöva återkrävas. Tillväxtverket bedömer att återkravet borde kunna avskrivas om det är små skillnader mellan betalat preliminärt stöd och slutligt stöd. Kommittén kan konstatera att en sådan eftergiftsgrund kan vara behövlig om många små återkrav

innebär att Skatteverkets resurser går åt till hantering av återkrav. Som framgår av avsnitt 6.6 föreslår kommittén dock att Skatteverket ska ges en möjlighet att besluta om undantag från återbetalnings-skyldighet när det föreligger särskilda skäl. Detta kan omfatta situationen att skillnaden mellan preliminärt stöd och avstämt belopp är så obetydlig att det saknas skäl att återkräva beloppet. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att någon eftergiftsgrund inte bör införas.

7.13 Hänvisningar till skatteförfarandelagen

Förslag: I fråga om stöd vid korttidsarbete gäller vad som sägs i skatteförfarandelagen om

- avräkning,
- inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon,
- anstånd med betalning av skatter och avgifter,
- återbetalning av skatter och avgifter,
- ränta,
- besluts verkställbarhet,
- indrivning, och
- övriga bestämmelser om verkställighet.

En fordran enligt den nya lagen ska vid tillämpningen av lagen om preskription av skattefordringar m.m. anses vara en sådan fordran som har påförts enligt skatteförfarandelagen.

Skälen för kommitténs förslag

Beslut enligt den nya lagen bör också gälla omedelbart

Beslut som Skatteverket fattar i ärenden om stöd vid korttidsarbete ska, enligt den nuvarande lagen, gälla omedelbart. Det framgår av 34 § lagen om stöd vid korttidsarbete som hänvisar till 68 kap. 1 § skatteförfarandelagen. För de ärenden som Tillväxtverket hanterat gäller däremot förvaltningslagens bestämmelser, vilket innebär att

beslut som får överklagas inom viss tid som huvudregel fått verkställas först när överklagandetiden har löpt ut, om beslutet inte har överklagats. Huruvida även Tillväxtverkets beslut enligt lagen om stöd vid korttidsarbete skulle gälla omedelbart har tidigare utretts av Finansdepartementet efter en hemställan från Tillväxtverket som påtalade behovet av en sådan regel i syfte att underlätta myndighetens hantering av fordringar och möjliggöra en mer effektiv hantering av återkrav (Fi2020/04107). Finansdepartementet föreslog i promemorian *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall* (Fi2020/04742) att en sådan bestämmelse skulle införas i lagen. I promemorian fördes fram att det kunde antas leda till en bättre kontrolleffektivitet om besluten gällde omedelbart eftersom det innebär att obetalda återkrav kan överlämnas till Kronofogdemyndigheten och bli föremål för verkställighet snabbare än om arbetsgivaren först måste delges och återbetalningskravet få laga kraft. Att beslut gäller omedelbart bedömdes också kunna fungera som ett milt påtryckningsmedel för att bidra till en hög grad av regelefterlevnad (s. 33). I promemorian lyftes även fram att rättssäkerheten för enskilda behöver beaktas och att bestämmelse om omedelbar verkställighet bör kombineras med bestämmelser om avbetalning och anstånd. När promemorian remitterades förde Tillväxtverket fram att myndigheten saknade såväl organisation som en fungerande systemlösning för att kunna hantera de uppgifter som följde av förslaget för avbetalningar och anstånd. Detta medförde att regeringen inte gick vidare med det förslag som gavs i promemorian om omedelbar verkställighet och möjlighet till avbetalning och anstånd (prop. 2020/21:83 s. 44).

Kommittén anser att övervägande skäl talar för att beslut enligt den nya lagen fortsatt bör gälla omedelbart. I den nya lagen bör det därför även fortsättningsvis föreskrivas att 68 kap. 1 § skatteförfarandelagen gäller i ärenden om stöd vid korttidsarbete. Att beslut gäller omedelbart är en viktig faktor för ett effektivt förfarande vid återkrav. Obetalda återkrav kan då överlämnas till Kronofogdemyndigheten och bli föremål för verkställighet snabbare än om företaget först måste delges och återbetalningskravet få laga kraft. Att tiden från det att en fordran fastställs till dess den kan överlämnas för indrivning är kort är en viktig faktor för ett effektivt förfarande vid återkrav. Vidare ökar risken för utebliven återbetalning med tiden, eftersom risken för att den betalningsskyldige saknar tillgångar eller försätts i konkurs ökar över tid. Eftersom Skatteverkets beslut om

återbetalning är en sådan exekutionstitel som får ligga till grund för verkställighet enligt utsökningsbalken, utgör den bestämmelse som nu föreslås dessutom en sådan särskild föreskrift som innebär att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske innan beslutet har vunnit laga kraft (3 kap. 23 § andra stycket utsökningsbalken).

Kommittén föreslår att Skatteverket fortsatt ska ha möjlighet att bevilja anstånd för återbetalning av återkrav (se nedan). Kommittén bedömer därmed att enskildas rättssäkerhet fortsatt säkerställs i den nya lagen, även om beslut kan verkställas innan beslutet vunnit laga kraft.

Ett antal bestämmelser i skatteförfarandelagen bör gälla vid hanteringen av stödet vid korttidsarbete

I 34 § lagen om stöd vid korttidsarbete finns, förutom hänvisningen till 68 kap. 1 § skatteförfarandelagen, ytterligare ett antal hänvisningar till bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska gälla i fråga om stöd vid korttidsarbete. Det gäller följande bestämmelser:

- avräkning i 62 kap. 11–14 §§,
- inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon i 62 kap. 19 §,
- anstånd med betalning av skatter och avgifter i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§,
- återbetalning av skatter och avgifter i 64 kap. 9 och 10 §§,
- ränta i 65 kap. 2–4, 7, 8 och 16 §§,
- indrivning i 70 kap., och
- övriga bestämmelser om verkställighet i 71 kap.

Vidare gäller samma preskriptionsregler i ärenden om stöd som för andra skattekontoskulder. Det innebär att en fordran i ett ärende om stöd vid korttidsarbete preskriberas fem år från utgången av det kalenderår då fordringen överlämnades för indrivning.

Kommittén anser att bestämmelserna som det hänvisas till i skatteförfarandelagen fortsatt ska gälla för ärenden enligt den nya lagen. Genom att begreppet ”stöd vid korttidsarbete” används tydliggörs

att allt stöd som utgår enligt lagen omfattas. Kommittén har övervägt om det bör införas en möjlighet till avbetalningsplan enligt den nya lagen, liknande den som finns 18 § lagen (2020:548) om omställningsstöd. Enligt den bestämmelsen kan Skatteverket få träffa avtal med ett företag om avbetalning av ett återkrav på omställningsstöd om återkravet skulle medföra betydande skadeverkningar för företaget, om det annars framstår som oskäligt att betala hela beloppet på förfallodagen eller om ett sådant avtal kan antas vara till fördel för det allmänna. Kommittén har dock bedömt att det, med anledning av den möjlighet som finns att få anstånd enligt skatteförfarandelagen, saknas ett sådant behov beträffande stöd vid korttidsarbete.

7.14 Dröjsmålsränta

Förslag: Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på det obetalda beloppet från och med dagen efter att stöd vid korttidsarbete tillgodoförts till och med den dag betalning sker. Dröjsmålsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt skatteförfarandelagen.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket, helt eller delvis, avstå från kravet på ränta.

Skälen för kommitténs förslag

Av 33 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att om ett belopp som har återkrävts inte har betalats i tid, ska dröjsmålsränta tas ut på det obetalda beloppet. Dröjsmålsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 65 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Räntan beräknas från och med dagen efter att stöd vid korttidsarbete tillgodoförts till och med den dag betalning sker. Detta gäller även om ett företag har beviljats anstånd med betalningen av ett återkrav. Skatteverket får helt eller delvis avstå från kravet på ränta om det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att en felaktig utbetalning av stöd vid korttidsarbete beror på ett misstag hos Skatteverket. Skatteverket kan pröva frågan om eftergift på eget initiativ (prop. 2021/22:77 s. 19–20). En motsvarande bestämmelse finns för ersättning för kostnader för enskilda kompetens-

insatser i 12 § andra stycket förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete.

Kommittén anser att ränta vid återkrav bör regleras på samma sätt i den nya lagen som enligt nuvarande lag. Genom begreppet ”stöd vid korttidsarbete” tydliggörs att allt stöd som utgår enligt lagen omfattas.

7.15 Överklagande av beslut

Förslag: Beslut enligt den nya lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skatteverkets beslut som avser föreläggande utan vite, revision, kontrollbesök och beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen får inte heller överklagas. Det gäller också en granskningsledares beslut om bevissäkring eller om att ta egendom i förvar.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bedömning: En bestämmelse om att överklagande av beslut enligt den nya lagen ska tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm bör införas i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Beslut enligt den nya lagen ska som huvudregel kunna överklagas

Stöd vid korttidsarbete är utformat som en rättighet riktad mot arbetsgivare och besluten är därför överklagbara. Regeringens beslut att aktivera stödet vid en synnerligen djup lågkonjunktur får däremot inte överklagas. Inte heller Skatteverkets beslut om kontrollbesök får överklagas eller beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen, dvs. sådant anstånd som kan antas vara till fördel för det allmänna (38 § lagen om stöd vid korttidsarbete).

Beslut enligt den nya lagen bör, även fortsättningsvis, som huvudregel kunna överklagas. Kommittén föreslår att bestämmelserna om kontrollbesök och möjligheten att bevilja anstånd till fördel för det allmänna fortsatt ska finnas i det nya regelverket (se avsnitten 7.13

och 9.4.4). Dessa beslut bör inte kunna överklagas. Kommittén föreslår därtill i avsnitten 9.4.2, 8.4.3 och 9.4.5 att det ska införas möjlighet till revision, tredjemansföreläggande och bevissäkring. Kommittén föreslår även att befintlig reglering som ger Skatteverket möjlighet att förelägga arbetsgivare att lämna in uppgifter som behövs för granskningen fortsatt ska gälla i den nya lagen (se avsnitt 9.5.1). Kommittén anser att beslut avseende föreläggande utan vite och revision inte ska kunna överklagas. En överklagandemöjlighet i dessa fall skulle förta effekten av åtgärderna. Kommittén bedömer vidare att en granskningsledares beslut om bevissäkring eller om att ta egendom i förvar inte ska kunna överklagas, i likhet med vad som gäller enligt 27 § lagen om omställningsstöd. Ett sådant beslut får fattas av en granskningsledare om det finns en risk för att lös egendom som kan betalningssäkras undanskaffas innan förvaltningsrätten kan fatta beslut. Detta framgår av 46 kap. 16 § skatteförfarandelagen. En möjlighet att överklaga ett sådant beslut skulle således försvåra möjligheten till betalningssäkring.

Kommittén föreslår vidare att regeringen får möjlighet att meddela förstärkningar av stödet (se kapitel 10). Regeringens beslut att meddela föreskrifter om förstärkningar av stödet utgör s.k. normbeslut. Sådana beslut är inte överklagbara, eftersom besluten är generella och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det (prop. 2016/17:180 s. 257–258). Kommittén anser därför att det saknas skäl att i den nya lagen föreskriva att regeringens beslut inte ska kunna överklagas.

En tydligare forumregel bör införas

Av 38 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Det innebär att Skatteverkets beslut i ärenden om stöd vid korttidsarbete ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Den nuvarande forumregeln innebär, liksom den s.k. allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, att valet av behörig förvaltningsrätt styrs av var beslutsmyndigheten är belägen.

Eftersom Skatteverket är en förvaltningsmyndighet med hela landet som verksamhetsområde styrs forum för överklaganden av ärenden enligt den nuvarande lagen utifrån hur myndigheten är organiserad. Forum för överklagande av Tillväxtverkets beslut har på samma sätt varit beroende av Tillväxtverkets organisation. Förvaltningsrätten i Stockholm har bedömt att samtliga Tillväxtverkets beslut varit fattade i Stockholm, vilket medfört att domstolen i dag handlägger samtliga överklaganden av verkets beslut.

Kommittén har övervägt om det finns skäl att ändra forumregeln i den nya lagen. Att forum utgår från var den beslutande myndigheten är belägen är numera en undantagsregel och avviker från den ordning som gäller för de största måltyperna, exempelvis skattemål, socialförsäkringsmål och mål enligt socialtjänstlagen, där det avgörande är var klaganden är folkbokförd eller, om klaganden är ett bolag, har sitt säte. En uttalad målsättning vid utformning av forumregler har varit att forumreglerna i allmän förvaltningsdomstol ska utgå från var den enskilde finns och inte var den beslutande myndigheten är belägen. Detta tillgodoser att forumregeln är enkel, klar och enhetlig. Det leder också till en jämn och förutsebar måltillströmning till samtliga förvaltningsrätter (prop. 2012/13:45 s. 86). Kommittén kan emellertid konstatera att det finns vissa nackdelar med att utgå från var den enskilde finns. Under normala konjunkturförhållanden förväntas målen om korttidsarbete vara få till sitt antal (se avsnitt 14.9.3). Det medför att en forumregel som utgår från var den enskilde finns kan innebära att målen sprids ut över ett stort antal förvaltningsdomstolar med följderna att det blir ett mycket litet antal mål per domstol, särskilt vad gäller de förvaltningsdomstolar med en mindre domkrets. En sådan forumregel skulle då motverka möjligheterna till en specialiserad kunskap om måltypen och sannolikt även leda till en större spretighet i tillämpningen. Eftersom stödet kan medföra komplicerade bedömningar avseende en arbetsgivares verksamhet är det en fördel att prövningen av målen koncentreras till ett färre antal domstolar.

Enligt uppgifter från Skatteverket handläggs ärenden om korttidsarbete i dag huvudsakligen i Växjö och Västervik. Det förekommer även viss handläggning i Kalmar, Karlstad, Malmö, Göteborg och Stockholm. Detta innebär att överklaganden av mål om korttidsarbete hamnar inom forum för Förvaltningsrätten i Växjö, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten

i Malmö och Förvaltningsrätten i Stockholm. Om Skatteverket väljer att genomföra förändringar och omorganisera denna del av sin verksamhet, kan det emellertid innebära att andra och fler domstolar kommer bli behöriga att pröva mål enligt den nya lagen. Skäl för en sådan förändring av organisationen skulle exempelvis kunna vara att antalet ansökningar ökar.

Kommittén anser att det bidrar till viss osäkerhet om behörig domstol kan ändras. Det blir också oklart vilken domstol som kan komma att få en ökad arbetsbelastning, vilket försvårar möjligheterna till organisationsförändringar. Kommittén anser att det blir tydligare att föreskriva vilken domstol som kommer att pröva målen. Det medför även bättre möjligheter för domstolen att få specialiserad kunskap om måltypen. Det underlättar också om anslag ska beslutas till domstolen med anledning av en ökad måltillströmning. Nackdelen med att föreskriva vilken domstol som ska pröva målen är dock att det finns en risk att domstolen, när ansökningsvolymerna ökar, får svårigheter att hantera den mängd mål som uppstår. Erfarenheterna från pandemin visar dock att Förvaltningsrätten i Stockholm haft goda möjligheter att anpassa sin organisation utifrån den måltillströmning som lagen om stöd vid korttidsarbete gett upphov till. Under 2021 fick domstolen in 10 381 mål om korttidsarbete. Av dessa var 3 201 mål inte avgjorda under 2021. Handläggningstiden var i genomsnitt 5,4 månader. Hanteringen hos förvaltningsrätten försvårades dock av att Tillväxtverket överlämnade 5 509 överklagade ärenden till domstolen under en fyradagarsperiod, den 26 mars till den 29 mars, på grund av att överlämnandet av dessa dröjt hos myndigheten. Under resten av året kom omkring 4 000 mål in till domstolen med ett mer normalt inflöde. Av de mål som kom in i slutet av mars 2021 var bara 39 kvar vid årsskiftet. Förvaltningsrätten hanterar sedan sommaren 2022 målen i sitt ordinarie flöde, vilket har inneburit en något långsammare avgörandetakt. Per den 19 oktober 2022 fanns 1 559 oavgjorda ärenden avseende stödet hos Förvaltningsrätten i Stockholm.

En ytterligare nackdel med att föreskriva specialdomstol är att närhetsprincipen inte beaktas. Det innebär att det t.ex. kan uppstå ökade kostnader för parter i domstolen i händelse av att muntlig förhandling ska hållas i målen. Enligt uppgifter från Förvaltningsrätten i Stockholm har dock antalet muntliga förhandlingar varit få. Vid dessa förhandlingar har parterna deltagit vid videolänk, vilket begränsat

parternas kostnad för inställelse. Kostnad för inställelse till muntlig förhandling får också ersättas enligt 15 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) om rätten finner att enskild part skäligen bör ersättas för sin inställelse.

Kommittén bedömer att övervägande skäl talar för att Förvaltningsrätten i Stockholm bör hantera mål enligt den nya lagen. Pandemin var en exceptionell händelse och de mål som då inkom till domstolen var också exceptionellt många till sitt antal. Trots detta hade Förvaltningsrätten i Stockholm, med beaktande av Tillväxtverkets hantering av överlämnade av överklagade ärenden, en balanserad genomsnittlig handläggningstid. Kommittén bedömer att Förvaltningsrätten i Stockholm även i framtiden har goda möjligheter att anpassa sin organisation utifrån den måltillströmning som den nya lagen kan komma att innebära. Detsamma gäller i fråga om Kammarrätten i Stockholm, som i förekommande fall överprövar förvaltningsrättens avgöranden. Kommittén anser därför att överklagade beslut enligt den nya lagen bör prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm. Det bör regleras av regeringen i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Eftersom forum regleras i förordningsform finns det också möjligheter för regeringen att, om det skulle visa sig att Förvaltningsrätten i Stockholm vid en framtida kris får svårigheter att hantera en exceptionell måltillströmning, skyndsamt föreskriva att fler förvaltningsdomstolar ska hantera måltypen.

8 Ett förenklat förfarande för ersättning för kompetensinsatser

8.1 Arbetsgivare ska få ersättning för kompetensinsatser under arbetsbefriad tid

Förslag: Arbetsgivare som får stöd som lämnas för korttidsarbete och som anordnar kompetensinsatser under den genom korttidsarbete arbetsbefriade tiden ska få ersättning för kompetensinsatser. Med kompetensinsatser avses insatser som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare. För att få ersättning ska krävas att de närmare förutsättningarna för kompetensinsatserna regleras

- i ett lokalt kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal om korttidsarbete, eller
- i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, om arbetsgivaren inte är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

Bedömning: Möjligheten att få stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete utan att omfattas av kompetensinsatser bör finnas kvar.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Ersättning för kompetensinsatser bör fortsatt möjliggöras

Stödet vid korttidsarbete är ett krisstöd som lämnas när arbetsgivare befinner sig i en svår ekonomisk situation. I den situationen har arbetsgivare begränsade möjligheter att finansiera kompetensinsatser för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. För att skapa incitament för arbetsgivare att nyttja den arbetsbefriade tiden till kompetensinsatser för arbetstagare kan arbetsgivare, enligt den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, söka ersättning för kostnader för kompetensinsatser. Bestämmelserna om ersättning för kostnader för kompetensinsatser syftar enligt förarbetena till att ge företag möjlighet att höja kompetensnivån i företaget utan att riskera minskad produktion. Företaget kan då, inte bara överleva en lågkonjunktur eller andra allvarliga ekonomiska svårigheter, utan också investera i kompetens som kan stärka företaget på kort och lång sikt. För individen innebär det en möjlighet att stärka sin ställning både på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden som helhet. Individernas lärande bidrar i sin tur till att öka den samlade kompetensen i ett samhälle. På så sätt bibehålls och stärks Sveriges konkurrenskraft. Bestämmelserna om kompetensinsatser är frivilliga att nyttja eftersom det bedömts att ett krav på kompetensinsatser i samband med korttidsarbete skulle riskera att försena eller hindra korttidsarbete, om arbetsgivaren inte får kompetensinsatser till stånd. Det finns också en risk att arbetstagare skulle delta i insatser som de egentligen inte har behov av. I det fallet skulle staten bekosta kompetensutveckling som inte behövs (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitten 4.7.2 och 4.7.4).

Kommittén anser att det är viktigt att även det nya regelverket för stöd vid korttidsarbete möjliggör att den tid som frigörs genom korttidsarbete nyttjas för kompetensinsatser. Kommittén har övervägt om kompetensinsatser fortfarande bör vara frivilliga att nyttja för arbetsgivare. Det finns fördelar med att den arbetsbefriade tiden nyttjas till kompetensinsatser. Kompetensinsatser stärker den enskilde individen och motverkar riskerna för ett försämrat humankapital under tiden i korttidsarbete. Risken för försämrat humankapital ökar för arbetstagare som är i korttidsarbete under en längre tid och med en högre grad av arbetstidsminskning. Eftersom statligt medel bidrar till att denna risk uppstår finns det skäl att anse att den arbetsbefriade tiden ska nyttjas för kompetensinsatser. Samtidigt konstaterar kom-

mittén, vilket även lyfts fram i förarbetena till nuvarande reglering, att det finns en risk för ökade dödviktseffekter om det finns ett krav på kompetensinsatser, dvs. att arbetstagare får delta i onödiga utbildningsinsatser för att arbetsgivaren ska vara berättigad till stöd för korttidsarbete. Ett krav på kompetensinsatser ökar inte heller det utbud av utbildningsinsatser som för närvarande finns tillgängligt. Det är således inte säkert att det finns utbildningar som motsvarar det kompetensutvecklingsbehov som finns hos arbetstagarna. Vidare är tidsaspekten för stödet viktig då det lämnas till arbetsgivare i en kris. Ett krav på kompetensinsatser riskerar att fördröja möjligheten för arbetsgivaren att delta i korttidsarbete, vilket förtar de förväntade effekterna av stödet (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4). Kommittén anser därför att bestämmelserna om kompetensinsatser allttjämt bör vara frivilliga att nyttja för arbetsgivare.

Samma definition för kompetensinsatser bör gälla i den nya lagen

Det har i kommitténs utvärdering inte kommit fram skäl att ändra definitionen av kompetensinsatser. Definitionen av kompetensinsatser bör därför motsvara den som gäller i dag. Kompetensinsatser bör således avse en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare (4 § 9 lagen om stöd vid korttidsarbete). Med validering avses här detsamma som i 20 kap. 42 § skollagen (2010:800)¹, dvs. en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunnande oberoende av hur det förvärvats. En validering kan sålunda avse såväl en branschvalidering som en validering inom utbildningsväsendet. Åtgärder som syftar till att höja kompetensen hos en arbetstagare kan vara formella utbildningar inom högskolan, yrkeshögskolan, kommunal vuxenutbildning inklusive yrkesvux, uppdragsutbildningar samt internt eller externt anordnade seminarier, konferenser, föreläsningar och kurser. Vidare omfattas även lärande på arbetsplatsen (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11). En arbetsgivares kostnad för en enskild kompetensinsats är t.ex. kursavgift, avgift för validering, ersättning till föreläsare, kursmaterial, reseersättning, logi och traktamente. Ersättningen för kompetensinsatser kan omfatta alla de typer av insatser som kan komma att efter-

¹ Lydelse enligt SFS 2022:912.

frågas. När det gäller internt anordnade kompetensinsatser är det enbart kostnader direkt kopplade till det enskilda utbildningstillfället som ska ersättas. Exempel på sådana kostnader kan vara kursmaterial och resekostnader. Däremot ingår inte ersättning för exempelvis utvecklingskostnader, kostnader för utbildningsmiljöer, hyra för egna lokaler eller hjälpmedel som kan användas vid kommande utbildningar. Kostnader för boende i anslutning till kompetensinsatsen kan ersättas om det är fråga om ett boende som avviker från det boende som annars krävs för arbetet (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

De närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras i ett lokalt kollektivavtal eller ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren

En förutsättning för att ersättning ska kunna lämnas enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete är att arbetsgivaren reglerat de närmare förutsättningarna för kompetensinsatser i ett lokalt kollektivavtal om arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete, eller i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal. Ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete aktualiserats hos arbetsgivaren (15, 16 och 17 a §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Ett avtal får således inte ingås i förebyggande syfte, t.ex. i anslutning till att ett anställningsavtal ingås. Avtalet ska i stället ingås mellan arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren när korttidsarbete aktualiseras hos arbetsgivaren, t.ex. i samband med att korttidsarbete övervägs med anledning av låg efterfrågan på företagets varor eller tjänster (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Kommittén bedömer att det är viktigt att förutsättningarna för kompetensinsatser även fortsättningsvis regleras i ett lokalt kollektivavtal eller i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Detta säkerställer att de berörda parterna tar ett gemensamt ansvar för kompetensutveckling. Motsvarande bestämmelser bör därför föras in i den nya lagen. Bestämmelserna utgör inget hinder för arbetsgivare att genomföra kompetensinsatser för sina arbetstagare under korttidsarbete, utan att närmare reglera detta, men då kan

arbetsgivaren inte få ersättning för kompetensinsatserna enligt den nya lagen (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.4).

8.2 Samma kostnadsdelning för ersättning vid kompetensinsatser ska gälla i den nya lagen

Förslag: Ersättning för kompetensinsatser ska lämnas med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser. Ersättningen får dock uppgå till högst det belopp som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om.

Skälen för kommitténs förslag

Nuvarande regelverk innebär att ersättning lämnas med 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser

Enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete står staten för 60 procent av kostnaden för kompetensinsatser upp till ett visst belopp, och arbetsgivaren står för 40 procent av kostnaden. Det har bedömts viktigt att också arbetsgivaren står för en del av kostnaden eftersom det motverkar att systemet missbrukas och säkerställer att de insatser som genomförs är relevanta för såväl arbetsgivare som arbetstagare, och inte onödigt kostsamma för staten (17 a § lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.5). Arbetstagarens kostnad för korttidsarbete är en löneminskning. Den är dock lägre i relation till arbetstidsminskningen. Kompetensinsatser sker på den arbetsbefriade tiden. För arbetstagaren är kostnaden att delar av den arbetsbefriade tiden får ägnas åt kompetensinsatser. Arbetstagaren får således mindre fritid än om kompetensinsatser inte hade införts. Den alternativkostnad som uppstår för arbetstagare, som deltar i kompetensinsatser på arbetsbefriad tid, får vägas mot de vinster som uppstår för den enskilda arbetstagaren, i form av bl.a. möjligheter till nya arbetsuppgifter, stärkta karriärmöjligheter, höjd lön och eventuellt förbättrade möjligheter att byta jobb (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.5).

Ersättningen för kompetensinsatser bör även fortsättningsvis vara 60 procent av kostnaden

Kommittén har övervägt huruvida det finns skäl att införa en annan kostnadsfördelning för kompetensinsatser i den nya lagen om stöd vid korttidsarbete. En möjlig kostnadsfördelning skulle vara att staten ger en större andel ersättning till företag av mindre storlek. En sådan kostnadsfördelning finns i det tillfälliga system för ersättning för kompetensinsatser som införts i Tyskland under pandemin som ett komplement till systemet för korttidsarbete. Bestämmelserna gäller till och med den 31 juli 2023. I Tysklands system för korttidsarbete ersätts kostnaden för utbildning med

- 100 procent, för arbetsgivare med färre än 10 anställda,
- 50 procent, för arbetsgivare med 10 till 249 anställda,
- 25 procent för arbetsgivare med 250 till 2 499 anställda, och
- 15 procent för arbetsgivare med 2 500 eller fler anställda.

Arbetsgivaren har också enligt det tyska systemet möjlighet att återfå 50 procent av betalda sociala avgifter under den månad som en arbetstagare deltar i kompetensinsatser. En förutsättning för ersättning för kompetensinsatser är emellertid att utbildningen varar i minst 120 timmar och att utbildningen anordnas av en godkänd utbildningsanordnare (se SOU 2022:30 s. 218, *Questions and answers relating to short-time work (Kurzarbeit) and skills development*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales den 30 september 2022).

Kommittén kan konstatera att fördelen med att ha en differentierad kostnadsdelning, såsom i det tillfälliga tyska systemet, är att det finns större möjligheter att rikta insatsen mot sådana arbetsgivare som har svårare att finansiera kompetensinsatser för sina anställda. Det innebär en större kostnadsnytta än en ersättning som lämnas i samma omfattning till alla arbetsgivare oavsett storlek. En nackdel med en sådan differentiering är dock att administrationen i systemet ökar. Möjligheten att finansiera kompetensinsatser kan även bero på andra faktorer än företagets storlek. Det kan t.ex. finnas olika förutsättningar inom olika typer av branscher och verksamheter. Att beakta samtliga faktorer för att förbättra träffsäkerheten är dock komplicerat. Fördelen med det svenska systemet är att det är enkelt att administrera och att det, till skillnad från det tyska systemet, saknas

krav på att kompetensinsatserna ska vara av en viss omfattning eller under viss tid för att ersättning ska kunna lämnas. Det finns heller inget krav på att utbildningen ska ske genom en godkänd utbildningsanordnare. Ett sådant krav säkerställer utbildningens kvalitet, men kan också innebära en ökad administration för arbetsgivare och svårigheter att anordna insatsen. Eftersom systemet endast varit i kraft under en kortare tid finns det begränsat underlag för att utvärdera utformningen av ersättning för kompetensinsatser (se avsnitt 5.8). Kommitténs förslag är därför att ersättningen även fortsättningsvis bör vara 60 procent av kostnaden för kompetensinsatser.

Statens kostnader för kompetensinsatser bör begränsas genom ett tak för ersättningen per arbetstagare

Ersättningen för enskilda kompetensinsatser begränsas av ett takbelopp. Av 17 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen föreskriver, får meddela föreskrifter om ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare. Av 4 § förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete framgår att det högsta beloppet som en arbetsgivare kan få per arbetstagare, om regeringen aktiverat systemet, är 20 000 kronor under en stödperiod eller totalt 40 000 kronor i det fall tidsperioden förlängs. Det högsta beloppet som kan lämnas per arbetstagare enligt det öppna och permanenta systemet är 10 000 kronor under en stödperiod eller totalt 20 000 kronor om stödperioden förlängs.

Kommittén kan konstatera att om ersättning kan lämnas med 60 procent av kostnaderna för kompetensinsatser finns det risk att stora statsfinansiella kostnader uppstår om inte ett takbelopp begränsar stödets omfattning. Kommittén bedömer därtill att både kostnadsdelningen och takbeloppet är viktiga för att inte skapa incitament att stanna kvar i korttidsarbete och nyttja kompetensinsatser under en längre tid än nödvändigt. Det riskerar att leda till att arbetstagare stannar kvar i lågproduktiva företag i stället för att söka sig vidare till ett annat arbete (s.k. inlåsningseffekter). Kommittén anser därför att även den nya lagen bör föreskriva att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare.

Kommittén har övervägt huruvida det finns skäl att ändra takbeloppets storlek. Möjligheten till kompetensinsatser infördes i januari 2021. Under första halvåret 2021 nyttjade knappt fyra procent av de arbetsgivare som beviljats stöd för korttidsarbete även ersättning för kompetensinsatser. Närmare 2 400 anställda omfattades av kompetensinsatser, motsvarande knappt två procent av anställda i korttidsarbete under samma period. Omkring 63 procent av insatserna genomfördes externt, 26 procent internt och 11 procent var en kombination av intern och extern utbildning. Den genomsnittliga kostnaden per anställd var omkring 5 400 kronor. Kostnaden var högre för utbildningar som skedde helt eller delvis externt jämfört med internutbildningar.² Användandet av kompetensinsatser under pandemin indikerar inte att det finns något behov av att höja takbeloppet eftersom genomsnittskostnaden var betydligt lägre än det maximala beloppet på 10 000 kronor under en stödperiod. Det är dock möjligt att det finns arbetsgivare som bedömt att det inte varit lönsamt att nyttja insatsen givet det högsta belopp som kunde lämnas. Nyttjandet av ersättning för kompetensinsatser under 2022, under mer balanserade konjunkturförhållanden, har varit begränsat. Det har inkommit ansökningar från en arbetsgivare till Skatteverket som har resulterat i bifall. Ansökningarna omfattar en anställd och ett stödbelopp på 7 415 kronor.³

Kommittén kan konstatera att systemet för ersättning för kompetensinsatser har varit i kraft endast under en kortare tid. Under pandemin fanns därtill begränsningsåtgärder och rekommendationer om fysisk distansering, vilket kan ha inneburit svårigheter att genomföra kompetensinsatser. Vidare infördes ersättningen för kompetensinsatser först i januari 2021, då många arbetsgivare redan nyttjat stödet vid korttidsarbete under en längre tid och många lämnade stödet successivt. Kommittén anser att det underlag som finns avseende nyttjandet av kompetensinsatser är för begränsat för att kunna bedöma om takbeloppet påverkat nyttjandet av kompetensinsatser under korttidsarbete. En sådan utvärdering bör göras efter att systemet har nyttjats under normala konjunkturförhållanden under en viss tid (se avsnitt 5.8). Med beaktande av det begränsade nyttjandet under pandemin anser kommittén att det inte framkommit tillräckliga skäl att ändra det nuvarande takbeloppet. Kommittén föreslår

² Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverket den 4 september 2022.

³ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 1 november 2022.

därför att samma takbelopp som tidigare gällt fortsatt ska gälla i det nya systemet för korttidsarbete.

Kommittén föreslår i avsnitt 6.4 att stödperioden ska förlängas från sex kalendermånader (med möjlighet till förlängning med tre kalendermånader) till nio kalendermånader (utan möjlighet till förlängning). En stödperiod kan således pågå under högst nio kalendermånader. Stödperioden kan emellertid också avbrytas om arbetsgivaren lämnar in en anmälan om avstämning under stödperioden. Kommittén föreslår i avsnitt 7.5 att om arbetsgivaren under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, ska en anmälan om avstämning ha kommit in till Skatteverket senast vid utgången av den tremånadersperioden. Kommittén har övervägt om ersättningen för hela stödperioden ska vara 20 000 kronor oavsett stödperiodens längd. En sådan ordning skulle dock innebära att en arbetsgivare kan få ersättning med 20 000 kronor, även om tiden i korttidsarbete är under sex månader. Det skulle innebära en förändring mot hur det nuvarande systemet är utformat. Kommittén anser att det är viktigt att ersättningen för kompetensinsatser utgår från tiden som arbetstagaren är i korttidsarbete och att det är rimligt med en högre nivå vid en längre stödperiod. Kommittén föreslår således att det högsta beloppet som kan lämnas är 10 000 kronor för en arbetstagare som deltar i kompetensinsatser under stödperiodens första sex kalendermånader. Om stödperioden för korttidsarbete uppgår till fler än sex kalendermånader i följd kan ersättning för kompetensinsatser lämnas med totalt 20 000 kronor för en arbetstagare. Det innebär att om arbetsgivare avbryter stödperioden inom sex månader kan ersättning lämnas med högst 10 000 kronor per arbetstagare. Om stödperioden pågår längre än sex månader kan ersättning lämnas med högst 20 000 kronor per arbetstagare.

Kommittén föreslår därtill i avsnitt 10.3 att regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur ska kunna meddela föreskrifter om att stöd ska kunna lämnas under tolv kalendermånader, med möjlighet att förlänga den tiden med ytterligare tolv kalendermånader. I likhet med vad som gäller enligt det nuvarande systemet bör, om regeringen lämnar sådana föreskrifter, det högsta beloppet som en arbetsgivare kan få per arbetstagare vara 20 000 kronor vid det första tillfället regeringen meddelar föreskrifter eller totalt 40 000 kronor i det fall regeringen meddelar föreskrifter på nytt.

8.3 Ersättning för kompetensinsatser ska endast lämnas för genomförda kompetensinsatser

Förslag: Ersättning för kompetensinsatser ska lämnas i efterhand för kompetensinsatser som har genomförts under tid som har frigjorts genom korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Ersättning för kostnader för kompetensinsatser kan enligt nuvarande regelverk lämnas för såväl planerade som genomförda kompetensinsatser under stödperioden. Arbetsgivaren kan således uppskatta kostnaderna för kompetensinsatser och få en preliminär ersättning beviljad. Efter en anmälan om avstämning ska Skatteverket beräkna om den preliminära ersättning som tagits emot motsvarar 60 procent av kostnaden för kompetensinsatser och inte överskrider takbeloppet per arbetstagare. Om arbetsgivaren fått för högt stödbelopp blir arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka mellanskillnaden. Om kostnaderna och den preliminära ersättningen är lägre än den slutliga har arbetsgivaren rätt att erhålla ytterligare ersättning för kostnader i samband med avstämningen. Ytterligare ersättning får däremot inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning när frågan om sådan ersättning prövas. Om arbetsgivaren är en juridisk person får den, eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i verksamheten, inte ha näringsförbud (5–9 §§ förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

Kommittén föreslår i avsnitt 7.1 att preliminärt stöd för korttidsarbete endast ska kunna betalas i efterhand med utgångspunkt från den faktiska tid som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Kommittén anser, av samma skäl, att även ersättning för kompetensinsatser bör betalas i efterhand för kompetensinsatser som har genomförts under tid som har frigjorts genom korttidsarbete. Att ersättning kan lämnas för planerade kompetensinsatser innebär förvisso att det lättare når arbetsgivare som på grund av ekonomiska svårigheter inte har möjlighet att tillhandahålla kompetensinsatser. Samtidigt ökar detta också risken för att statliga medel lämnas för att stötta företag som på sikt ändå inte hade haft kvar sin verksamhet. Ersättning som lämnas

efter uppskattningar av insatsernas kostnad och omfattning ökar även risken för missbruk och innebär också en ökad risk för återbetalningsskyldighet för arbetsgivaren samt ökad administration för Skatteverket. Kommittén anser således att övervägande skäl talar för att ersättning för kompetensinsatser bör lämnas i efterhand. Detta innebär däremot inte att kompetensinsatsen måste vara avslutad för att ersättning ska kunna lämnas. Om t.ex. arbetstagaren deltar i en utbildning som pågår under en längre tid än vad stödperioden för korttidsarbete varar kan ersättning för kompetensinsatser lämnas innan utbildningen har avslutats, men endast för de kompetensinsatser som genomförts under den, genom korttidsarbete, arbetsbefriade tiden. Det väsentliga är att stödet lämnas i efterhand för faktiskt tid i utbildning. Att ersättningen lämnas för kompetensinsatser som har genomförts under den tid som har frigjorts genom korttidsarbete möjliggör också för Skatteverket att säkerställa att ersättningen lämnas med rätt belopp och inte överskrider takbeloppet för en arbetstagare.

8.4 Ersättning för kompetensinsatser ska endast lämnas under stödberättigad tid

Förslag: I den nya lagen ska det anges att ersättning för kompetensinsatser endast får lämnas för kompetensinsatser genomförda under tid som berättigar till stöd för genomfört korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Av 17 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att i den utsträckning arbetsgivare och arbetstagare reglerat att tid som frigörs i samband med korttidsarbete ska användas till kompetensinsatser, ska ersättning lämnas till arbetsgivaren för kostnader för enskilda kompetensinsatser efter prövning av Skatteverket. Av lagen framgår emellertid inte tydligt att en förutsättning för att ersättning för kompetensinsatser ska kunna lämnas är att förutsättningarna för stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete är uppfyllda. Kommittén anser att detta är en väsentlig utgångspunkt som bör tydliggöras i den nya lagen. Detta innebär således att om en avstämning av stödet som lämnas för korttidsarbete visar att arbetsgivaren blir återbetalnings-

skyldig för allt stöd hänförligt till en arbetstagare, t.ex. för att avtal om arbetstidsminskning inte har följts, bör inte heller ersättning för kompetensinsatser kunna lämnas för den arbetstagaren. En annan ordning skulle ge orimliga konsekvenser där ersättning för kompetensinsatser kan lämnas trots att det i efterhand visar sig att arbetsgivaren inte var berättigad till stöd. Detta innebär att ersättning för kompetensinsatser inte kan beviljas en arbetsgivare slutligt förrän efter att en avstämning av stödet som lämnas vid korttidsarbete har gjorts av arbetsgivaren. Först efter denna tidpunkt kommer Skatteverket att kunna bedöma om kompetensinsatserna är genomförda under tid som berättigar till stöd.

8.5 Förfarandet för ersättning för kompetensinsatser ska förenklas

Förslag: En ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket senast vid tidpunkten för avstämning av preliminärt stöd. I annat fall får ersättning för kompetensinsatser inte lämnas. Om det finns särskilda skäl, ska anstånd med att ge in en ansökan medges. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska anståndet återkallas.

Om en ansökan om ersättning för kompetensinsatser kommer in före avstämningstidpunkten för preliminärt stöd ska Skatteverket lämna en preliminär ersättning för kompetensinsatser.

Arbetsgivaren ska vara skyldig att återbetala preliminär ersättning för en arbetstagare om kompetensinsatserna inte har stöd i avtal eller inte har utförts under tid som berättigar till stöd.

Det ska i lagen upplysas om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- underlaget för preliminär ersättning för kompetensinsatser,
- ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare,
- vilka typer av kostnader som får ingå vid beräkning av ersättning för kompetensinsatser som genomförs av arbetsgivare internt eller av företag i samma koncern, och
- ansökan om ersättning för kompetensinsatser.

Skälen för kommitténs förslag

En ansökan om ersättning för kompetensinsatser bör komma in senast vid tidpunkten för avstämning av stödet vid korttidsarbete

Enligt förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete ska en ansökan om preliminär ersättning för kompetensinsatser ha kommit in till Skatteverket senast inom två kalendermånader från utgången av den sista stödmånaden under stödperioden. I annat fall får ersättning för kompetensinsatser inte lämnas. Arbetsgivaren är därefter skyldig att göra en anmälan om avstämning vid utgången av den tredje kalendermånaden från den tidpunkt då stödperioden löpt ut. Avstämningen innebär att arbetsgivaren redovisar underlag för kostnader till Skatteverket för varje arbetstagare som den preliminära ersättningen för kostnader för kompetensinsatser har avsett. Skatteverket ska därefter beräkna om den preliminära ersättning som tagits emot motsvarar 60 procent av kostnaden för kompetensinsatser och inte överskrider takbeloppet per arbetstagare (5–8 §§ förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

Förfarandet gör i dag ingen skillnad mellan ersättning som lämnas för planerade eller genomförda kompetensinsatser. Ersättningen är alltid preliminär och även om arbetsgivaren ansöker om ersättningen efter stödperiodens utgång måste en anmälan om avstämning lämnas in senast tre kalendermånader efter att stödperioden löpt ut. Kommittén anser att förfarandet för kompetensinsatser behöver förenklas och renodlas. För att lagen inte ska innehålla flera olika tidpunkter, vilket försvårar administrationen av stödet, anser kommittén att en ansökan om ersättning för kompetensinsatser bör komma in senast i samband med arbetsgivarens anmälan om avstämning av preliminärt stöd. Om ansökan kommer in i samband med en anmälan om avstämning har Skatteverket det underlag som krävs för att kunna bedöma om ett slutligt stöd för korttidsarbete kan fastställas. Skatteverket kan då också bedöma om ersättning för kompetensinsatser kan beviljas och med vilket belopp. Det saknas då behov av att föreskriva att arbetsgivaren också ska anmäla en avstämning av ersättning för kompetensinsatser. En anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete bör, enligt kommitténs förslag i avsnitt 7.6, ha kommit in till Skatteverket senast två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under

tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, ska en anmälan om avstämning ha kommit in till Skatteverket senast vid utgången av den tremånadersperioden. Om arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta ska avstämningstidpunkterna gälla för resterande tid av stödperioden. Detta innebär att en ansökan för kompetensinsatser ska lämnas in senast vid den nya tidpunkten för anmälan om avstämning.

Skatteverket kan medge anstånd med en anmälan om avstämning om det föreligger särskilda skäl. Kommittén anser att motsvarande möjlighet bör finnas även vad gäller en ansökan om ersättning för kompetensinsatser. Särskilda skäl för anstånd kan vara att en för anmälan ansvarig befattningshavare hos arbetsgivaren har drabbats av sjukdom eller olyckshändelse. Det kan också t.ex. vara att ett för anmälan avgörande datorfel har inträffat hos arbetsgivaren – eller hos någon denne anlitat – i nära anslutning till att anmälan ska ges in. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska anståndet återkallas (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Ansökan om ersättning för kompetensinsatser under pågående stödperiod

Kommittén anser att det är viktigt att ersättning för kompetensinsatser fortfarande kan erhållas under en pågående stödperiod. Skulle ersättning endast kunna beviljas efter en avslutad stödperiod finns det en risk att ekonomiskt pressade arbetsgivare väljer att inte införa kompetensinsatser. En arbetsgivare bör därför kunna ansöka om ersättning för kompetensinsatser som är genomförda under en pågående stödperiod. Om en sådan ansökan kommer in kan Skatteverket bevilja en preliminär ersättning för kompetensinsatser.

Efter att en anmälan om avstämning kommit in bör den preliminära ersättningen för kompetensinsatser fastställas slutligt av Skatteverket. Efter denna tidpunkt kan Skatteverket bedöma om kompetensinsatserna genomförts under tid som berättigar till korttidsarbete. Kommitténs förslag innebär således att det inte längre kommer finnas en särskild avstämning för ersättning för kompetensinsatser, vilket förenklar förfarandet för arbetsgivaren. Arbetsgivaren ansöker endast om ersättning för kompetensinsatser, beroende på tidpunkten för ansökan kommer Skatteverket antingen att bevilja preliminär ersätt-

ning, som sedermera fastställs slutligt, eller direkt bevilja en ersättning för kompetensinsatser.

Exempel 8.1

En arbetsgivare har infört korttidsarbete på arbetsplatsen. Arbetstagare deltar i korttidsarbete under stödmånaderna februari–oktober. Under denna period deltar arbetstagaren också i kompetensinsatser. Efter stödperiodens slut ska en anmälan om avstämning komma in till Skatteverket senast inom två kalendermånader, dvs. under december. Senast vid denna tidpunkt ska också en ansökan om kompetensinsatser komma in.

a) Arbetsgivaren ansöker i december om ersättning för kompetensinsatser i samband med anmälan om avstämning för stödet som lämnas för korttidsarbete. Skatteverket fastställer ett slutligt stöd för korttidsarbete. Om förutsättningarna för stöd för korttidsarbete är uppfyllda för arbetstagare som deltagit i kompetensinsatser beviljar Skatteverket ersättning för kompetensinsatser.

b) Arbetsgivaren ansöker om ersättning för kompetensinsatser i april för kompetensinsatser utförda under mars. Skatteverket beviljar en preliminär ersättning för kompetensinsatser. Arbetsgivaren lämnar in en anmälan om avstämning för stödet för korttidsarbete under december. Skatteverket fastställer ett slutligt stöd för korttidsarbete. Om förutsättningarna för stöd för korttidsarbete är uppfyllda för arbetstagare som deltagit i kompetensinsatser beviljar Skatteverket en slutlig ersättning för kompetensinsatser.

Skulle det visa sig att arbetsgivaren fått ersättning för arbetstagare, under tid som inte berättigar till stöd, bör arbetsgivaren vara skyldig att återbetala den preliminära ersättningen hänförlig till den arbetstagaren. Återbetalning bör också ske om det visar sig att de utförda kompetensinsatserna inte har stöd i avtal.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättning för kompetensinsatser i vissa avseende

Av 17 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om

1. underlaget för preliminär ersättning för kompetensinsatser,
2. ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare,
3. vilka typer av kostnader som får ingå vid beräkning av ersättning för kompetensinsatser som genomförs av arbetsgivare internt eller av företag i samma koncern, och
4. ansökan om preliminär ersättning för kompetensinsatser, avstämning av preliminär ersättning för sådana insatser, anmälan om avstämning, återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar och kontroll.

Kommittén anser att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortsatt bör kunna meddela föreskrifter om ersättning för kompetensinsatser. Bemyndigandet bör motsvara det som gäller i dag, med undantag för att det inte längre krävs bemyndigande för avstämning av preliminär ersättning och anmälan om preliminär ersättning, eftersom förfarandet i dessa delar ändrats. Inte heller behövs bemyndigande för återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar och kontroll, eftersom kommittén föreslår bestämmelser som gäller både för stöd som lämnas för korttidsarbete och ersättning för kompetensinsatser i avsnitten 7.10, 9.4, 9.5 och 9.6.

9 En stärkt reglering för ökad kontroll

9.1 En anmälningsskyldighet för arbetsgivare

Förslag: En arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om de uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd.

En arbetsgivare som har fått godkännande för stöd är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga. Arbetsgivaren är också skyldig att omgående anmäla om arbetsgivaren har fått näringsförbud, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd. Skatteverkets beslut om godkännande för stöd ska innehålla en upplysning om denna skyldighet.

Skälen för kommitténs förslag

Förfarandet för stödet vid korttidsarbete innebär att en arbetsgivare först ansöker om godkännande för stöd och därefter ansöker om preliminärt stöd för varje månad som arbetstagare på arbetsplatsen deltagit i korttidsarbete. Av 31 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete framgår att en arbetsgivare, som lämnar oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket. Om stöd i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetal-

ningsskyldig endast om denne har insett, eller skäligen borde ha insett, felet. Denna återbetalningsskyldighet föreslår kommittén även fortsättningsvis ska gälla i den nya lagen (se avsnitt 7.10).

För Skatteverket kan det vara mycket svårt att kontrollera om förutsättningarna för stöd har ändrats efter att ett beslut om godkännande har fattats. Kontrollsvårigheterna ökar när behovet av korttidsarbete ökar och ansökningsvolymerna blir stora. Skatteverkets granskning får då framför allt inriktas på olika slag av stickprovskontroller och efterkontroller. Den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete saknar en skyldighet för arbetsgivaren att anmäla till Skatteverket om förhållandena efter ett godkännande för stöd ändras eller visar sig ha varit felaktiga. En sådan anmälningsskyldighet finns däremot i 6 § lagen (2020:548) om omställningsstöd. Enligt den lagen gäller att ett företag som har ansökt om omställningsstöd till Skatteverket omgående ska anmäla om de uppgifter som lämnats visar sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka rätten till stöd eller stödets storlek. Vidare ska ett företag som har fått omställningsstöd omgående anmäla omständigheter som skulle ha påverkat rätten till stöd eller stödets storlek till Skatteverket om omständigheterna varit kända vid tidpunkten för prövningen av ansökan. Skatteverkets beslut om stöd ska innehålla en upplysning om denna skyldighet.

Kommittén anser att det är angeläget att arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd åläggs en skyldighet att anmäla till Skatteverket om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd. På så sätt ökar Skatteverkets möjligheter att fatta korrekta beslut. En anmälningsskyldighet ökar också möjligheterna att påföra ett straffansvar om arbetsgivaren eller företrädare för arbetsgivaren underlåter att anmäla sådana förhållanden (se avsnitt 9.6). Kommittén bedömer således att en arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd, i likhet med vad som gäller för omställningsstödet, bör vara skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om de uppgifter som lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd. Vilka förändringar som kan påverka förutsättningar för godkännande för stöd varierar i de enskilda fallen och beror på vad som är orsaken till arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning. Anmälningsskyldigheten tydliggör för arbetsgivaren att det är viktigt att Skatteverket får ett fullständigt underlag för beslut. Det kan t.ex. handla om fall då en arbetsgivare,

vars produktion drabbas på grund av ett handelshinder oförutsätt kan ställa om produktionen, vilket medför att behovet av arbetstidsminskning minskar. Inträffar sådana förhållanden, innan ett godkännande för stöd har fattats, bör arbetsgivaren anmäla detta till Skatteverket. Även efter att arbetsgivare fått godkännande för stöd bör arbetsgivaren vara skyldig att anmäla om de uppgifter som lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga. Om arbetsgivaren lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter har Skatteverket möjlighet att enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900) ändra ett gynnande beslut som har fattats för arbetsgivaren.

Vad gäller räckvidden av anmälningsskyldigheten i övrigt kan kommittén konstatera att förfarandet för korttidsarbete i flera avseenden skiljer sig från omställningsstödet. Eftersom förfarandet innebär att ett preliminärt stöd betalas till arbetsgivaren kan stödets storlek ändras fram till dess att stödet stämmts av och ett slutligt stöd har fastställts av Skatteverket. Regelverket är också utformat för att arbetsgivaren ska ha möjlighet att både öka och minska produktionen under enskilda stödmånader, utan att det påverkar rätten till stöd (stödet storlek kan emellertid komma att justeras vid avstämning). Stödet innebär en ökad kostnad för arbetad tid för arbetsgivaren och också kostnader för arbetstagaren i form av förlorad inkomst. Incitamenten i systemet tillgodoser därför, till skillnad från andra stöd, att stödet framför allt nyttjas i situationer då arbetsgivaren har behov av korttidsarbete. Kommittén anser därför att det inte, till skillnad från vad som gäller för omställningsstödet, bör införas en skyldighet för arbetsgivaren att omgående anmäla omständigheter som skulle ha påverkat förutsättningarna för godkännande för stöd eller stödets storlek om omständigheterna varit kända vid tidpunkten för prövningen av ansökan. En sådan anmälningsskyldighet skulle minska förutsägbarheten i systemet och medföra en ökad risk för att arbetsgivare inte vågar nyttja systemet. Detta eftersom det finns en risk att omständigheter i efterhand kan påverka rätten till stöd och medföra att ett godkännande för stöd återkallas, efter att korttidsarbete redan har införts på arbetsplatsen. Ett godkännande för stöd innebär att såväl arbetsgivare som arbetstagare anpassar sig till nya förutsättningar på arbetsplatsen. Det är därför viktigt för förutsägbarheten att det tydligt framgår vilka situationer som kan medföra att förutsättningarna för stöd kan ändras.

Kommittén anser dock att det bör finnas en anmälningsskyldighet för sådana situationer som enligt den nya lagen påverkar rätten till stöd. Kommittén föreslår i avsnitten 9.2.2 och 9.2.3 att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte får lämnas till arbetsgivare i vissa fall. Det gäller när en arbetsgivare omfattas av näringsförbud, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår en företagsrekonstruktion eller är på obestånd. En arbetsgivares anmälningsskyldighet bör därför omfatta dessa situationer som direkt påverkar rätten till stöd och som kan vara svåra för Skatteverket att kontrollera.

Skatteverkets beslut om godkännande för stöd föreslås även innehålla en upplysning om att arbetsgivaren har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. Konsekvenserna av att arbetsgivaren inte anmäler ändrade förhållanden är att Skatteverket, vid en efterkontroll, kan komma att använda sig av de kontrollmöjligheter som står till buds för att närmare utreda förhållandena. Underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden föreslås också i avsnitt 9.6 kunna leda till straffansvar.

9.2 Krav hänförliga till arbetsgivare

9.2.1 Stöd får endast lämnas till arbetsgivare som är registrerade som arbetsgivare

Förslag: Godkännande för stöd och preliminärt stöd får endast lämnas till arbetsgivare som var registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden och som även är registrerad som sådan när ansökan om godkännande för stöd respektive ansökan om stöd prövas.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt 9 § lagen om stöd vid korttidsarbete får preliminärt stöd endast lämnas till arbetsgivare som var registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden och som även är registrerad som sådan när ansökan om preliminärt stöd prövas. Att arbetsgivaren ska vara registrerad som arbetsgivare även under jämförelsemånaden beror på att förhållandena på individnivå inte alltid kommer att

kunna granskas vid prövningen av en ansökan om preliminärt stöd (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.1). Kravet tillgodoser således att en automatiserad prövning kan ske av tidigare gjorda registreringar, vilket är särskilt betydelsefullt när antalet ansökningar om stöd ökar. Kommittén anser därför att motsvarande krav bör gälla enligt den nya lagen. Kommittén anser därtill att motsvarande krav bör gälla för godkännande för stöd. Det blir annars en inkonsekvent ordning där godkännande för stöd kan lämnas, men inte preliminärt stöd.

9.2.2 Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd

Förslag: Ett godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte lämnas om arbetsgivaren, när en ansökan prövas, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får dock lämnas för korttidsarbete som utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion fattats.

Skälen för kommitténs förslag

Tidigare hinder för godkännande för stöd och lämnande av preliminärt stöd samt ytterligare stöd bör fortsatt gälla

Av 5 b § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att ett godkännande för stöd inte får lämnas om arbetsgivaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande (1) är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551), (2) genomgår företagsrekonstruktion enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, eller (3) är på obestånd. I den tillfälliga lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall (härefter tillfälliga lagen) infördes även en liknande bestämmelse som utgjorde hinder för lämnande av preliminärt stöd och ytterligare stöd. Preliminärt stöd och ytterligare stöd fick enligt den tillfälliga lagen inte lämnas om arbetsgivaren, när ansökan om sådant stöd prövas, (1) är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen,

eller (2) är på obestånd (7 § andra stycket och 17 § tillfälliga lagen). Regeringen bedömde att denna bestämmelse skulle införas permanent i lagen om stöd vid korttidsarbete, men Lagrådet ifrågasatte lämpligheten av ett införande av permanenta bestämmelser i ett ärende där beredningsprocessen förkortats på grund av krissituationen under pandemin. Bestämmelsen fördes därför in i den tillfälliga lagen (prop. 2020/21:83 s. 45–46).

Bestämmelserna i 5 b § lagen om stöd vid korttidsarbete och 7 § andra stycket och 17 § tillfälliga lagen syftar till att tillgodose att stöd inte lämnas till arbetsgivare som har ekonomiska problem som inte är tillfälliga (prop. 2019/20:132 s. 57 och prop. 2020/21:83 s. 45–46). Om stöd lämnas i sådana situationer finns en ökad risk att statliga medel utgår för att stötta arbetsgivare med mer långsiktiga strukturella svårigheter. Detta ökar riskerna för att negativa effekter av stödet uppstår, t.ex. en hämmad strukturomvandling. Kommittén anser därför att begränsningarna i möjligheten att få godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd även bör gälla enligt den nya lagen.

Preliminärt stöd och ytterligare stöd bör inte lämnas till arbetsgivare som genomgår en företagsrekonstruktion

Ett godkännande för stöd får, enligt 5 b § lagen om stöd vid korttidsarbete, inte lämnas om arbetsgivaren vid tidpunkten för ansökan om godkännande genomgår företagsrekonstruktion. I samband med införandet av den tillfälliga lagen övervägde regeringen huruvida preliminärt stöd och ytterligare stöd skulle kunna lämnas till en arbetsgivare som, efter godkännandet för stöd, blivit föremål för företagsrekonstruktion. Regeringen lyfte fram att bestämmelserna om företagsrekonstruktion är ett alternativ till konkurs för företag som har ekonomiska problem, men som bedöms ha utsikter till en fortsatt lönsam verksamhet. De företag som bestämmelserna om företagsrekonstruktion tar sikte på är således inte de företag som i grunden är olönsamma, utan företag som bedöms ha en bärande affärsidé men som råkat i svårigheter av det slaget att de bör kunna övervinnas. Regeringen bedömde därför att enbart det förhållandet att en arbetsgivare efter att denne har godkänts för stöd vid korttidsarbete, dvs. under en pågående stödperiod, ansöker om och blir föremål för företagsrekonstruktion inte skulle medföra att preliminärt stöd och ytterligare

stöd inte ska lämnas. Uteblivet stöd skulle riskera att förvärra företagets svårigheter. En sådan ordning skulle också motverka att företag som kan övervinna sina ekonomiska svårigheter ansöker om företagsrekonstruktion. Regeringen lyfte dock fram att vid en framtida utvärdering av regelverket bör särskilt analyseras om företag som blir föremål för företagsrekonstruktion efter godkännande för stöd vid korttidsarbete fortsatt bör få sådant stöd (prop. 2020/21:83 s. 46).

Kommittén delar regeringens bedömning att det kan försvåra en arbetsgivares ekonomiska svårigheter om stöd inte lämnas till en arbetsgivare som inlett företagsrekonstruktion. Samtidigt är företagsrekonstruktion ett förfarande som riktar sig till företag i olika grader av ekonomiska svårigheter. En företagsrekonstruktion får endast beslutas om det kan antas att företaget inte kan betala sina förfallna skulder eller att en sådan oförmåga inträder inom kort eller att företaget i något annat avseende har ekonomiska svårigheter som innebär en risk för insolvens. Efter beslutet om företagsrekonstruktion blir alla skulder frysta och samtycke krävs av rekonstruktören för att företaget ska kunna åta sig nya förpliktelser. Arbetsgivaren kan eventuellt få sina skulder nedskrivna vid en företagsrekonstruktion och anställda vid företaget kan ha rätt till statlig lönegaranti för arbete som utförs efter att företagsrekonstruktionen inletts (2 kap. 10, 20–21 och 23 §§ lagen [2022:964] om företagsrekonstruktion). Kommittén anser att den omständigheten att en arbetsgivare inlett en företagsrekonstruktion talar starkt för att verksamhetens ekonomiska problem är svåra och att det finns en ökad risk för att arbetsgivaren försätts i konkurs. Även om en företagsrekonstruktion ska beslutas för arbetsgivare som i grunden kan antas vara livskraftiga inträder ett särskilt förfarande i syfte att undvika en avveckling av företaget. Enligt kommitténs mening talar det för att stöd inte bör lämnas till arbetsgivare som genomgår en företagsrekonstruktion. Vidare anser kommittén att samma krav bör gälla för förutsättningarna för godkännande för stöd som för lämnande av preliminärt stöd. Det blir annars en inkonsekvent ordning om preliminärt stöd kan lämnas till arbetsgivare som ansöker om företagsrekonstruktion efter ett beslut om godkännande, men inte innan ett beslut om godkännande. En sådan ordning skulle även kunna skapa incitament att avvakta med en ansökan om företagsrekonstruktion tills ett beslut om godkännande för stöd har fattats. Kommittén bedömer därför att preliminärt stöd och ytterligare stöd inte bör lämnas om arbetsgivaren

genomgår företagsrekonstruktion. Detta innebär att arbetsgivaren efter denna tidpunkt inte har rätt till fortsatt stöd enligt den nya lagen. En arbetsgivare som inleder en företagsrekonstruktion behöver däremot inte återbetala tidigare lämnat stöd, eftersom det är förhållandena vid tidpunkten för prövning av ansökan som är avgörande för rätten till stöd.

Det kan emellertid uppstå situationer då en arbetsgivare inleder en företagsrekonstruktion efter att en stödmånad avslutats, men innan en ansökan om stöd prövats. Detta innebär en risk för att en arbetsgivare blir utan stöd, om preliminärt stöd och ytterligare stöd inte får lämnas efter att en arbetsgivare inlett en företagsrekonstruktion. I sådana fall kommer arbetsgivaren inte längre kunna få stöd för genomfört korttidsarbete. Att så skulle ske bör höra till ovanligheterna. Risken för att en arbetsgivare blir utan stöd ökar dock om handläggningstiderna blir längre på grund av att fler arbetsgivare söker stöd. Det skulle också kunna påverka en arbetstagares sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för tid som denne deltar i korttidsarbete, eftersom SGI-skydd endast gäller under tid då den försäkrade deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd (26 kap. 18 a § socialförsäkringsbalken). Denna bestämmelse föreslår kommittén ska behållas (se avsnitt 11.5). För att minska riskerna för att tiden mellan en stödmånad och prövningen av rätten till stöd ska påverka en arbetsgivares rätt till stöd föreslår kommittén att preliminärt stöd och ytterligare stöd får lämnas för korttidsarbete som utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion fattats. Detta innebär att om ett beslut om företagsrekonstruktion har fattats efter en stödmånads utgång, men före Skatteverket prövat en ansökan om stöd för perioden, föreligger fortfarande rätt till stöd för genomfört korttidsarbete. Bestämmelsen innebär att det finns en risk att stöd kommer att lämnas till arbetsgivare som inte längre är att betrakta som livskraftiga. Kommittén anser dock att det är rimligt att handläggningstiden inte ska vara en avgörande faktor för rätten till stöd och en arbetstagares SGI-skydd. Fördelarna med en sådan bestämmelse får därför anses överväga nackdelarna.

9.2.3 Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud eller vissa skulder

Förslag: Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud, skatte- och avgiftsskulder eller skulder avseende återkrav av stöd enligt den nya lagen, vilka har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Om arbetsgivaren är en juridisk person får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten, inte ha näringsförbud.

Skälen för kommitténs förslag

Stöd bör inte få lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud, skatte- och avgiftsskulder eller skulder avseende återkrav av stöd som lämnats för indrivning

I lagen om stöd vid korttidsarbete finns bestämmelser som utgör hinder för utbetalning av preliminärt stöd och ytterligare stöd efter avstämning. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte lämnas till en arbetsgivare som har näringsförbud eller skatte- och avgiftsskulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när ansökan om sådant stöd prövas. Är arbetsgivaren en juridisk person får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten – i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav – inte ha näringsförbud (10 och 27 §§ lagen om stöd vid korttidsarbete). Syftet med dessa regler är att förhindra att stöd lämnas till arbetsgivare som på olika sätt visat att de inte är beredda att göra rätt för sig. Ekonomiskt misskötsamma arbetsgivare kan på ett otillbörligt sätt skaffa sig konkurrensfördelar och göra det svårt för seriösa arbetsgivare att hävda sig, vilket leder till en för arbetsmarknaden osund utveckling (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.1). Dessa skäl är alltså giltiga och kommittén anser därför att motsvarande hinder för lämnande av stöd bör gälla enligt den nya lagen. Kommittén anser därtill att motsvarande krav bör gälla för godkännande för stöd. Det blir annars en inkonsekvent ordning där godkännande för stöd kan lämnas, men inte preliminärt stöd.

Under pandemin infördes i den tillfälliga lagen ytterligare hinder för betalning av stöd som gällde stödmånader under perioden den 1 december 2020 till den 30 september 2021. Preliminärt stöd och ytterligare stöd fick inte lämnas till en arbetsgivare som hade skulder avseende återkrav av stöd vid korttidsarbete vilka hade överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning (7 § första stycket och 17 § tillfälliga lagen). Bestämmelserna fördes in eftersom regeringen bedömde att det inte var en god ordning att fortsätta betala ut stöd till en arbetsgivare som har visat att denne inte är beredd att göra rätt för sig avseende tidigare lämnat stöd. Regeringen föreslog först att dessa bestämmelser skulle föras in permanent i lagen, men Lagrådet ifrågasatte lämpligheten av ett införande av permanenta bestämmelser i ett ärende där beredningsprocessen förkortats på grund av krisituationen under pandemin. Bestämmelserna infördes därför i den tillfälliga lagen (prop. 2020/21:83 s. 43–44).

Kommittén anser att det är viktigt att tillförsäkra att arbetsgivare som har skulder avseende stödet inte kan få mer stöd. Den ordning som gällde enligt den tillfälliga lagen bör därför även gälla enligt den nya lagen. Det innebär att skulder avseende återkrav av tidigare betalt stöd bör utgöra hinder för utbetalning av preliminärt stöd och ytterligare stöd, för det fall att skulden har överlämnats till Kronofogdemyndigheten. Eftersom kommittén föreslår att regeringen ska kunna göra undantag från bestämmelserna om karens vid en synnerligen djup lågkonjunktur (se avsnitt 10.3) kan det uppstå situationer då en arbetsgivare återigen godkänns för stöd strax efter att en tidigare stödperiod har avslutats. Kommittén anser därför att motsvarande krav också bör gälla vid godkännande för stöd. Kommittén vill i detta avseende framhålla att om en arbetsgivare har överklagat ett återkrav finns det enligt nuvarande regelverk möjlighet för arbetsgivaren att ansöka om anstånd med betalning av skulden enligt 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Motsvarande möjlighet till anstånd föreslår kommittén ska finnas i den nya lagen (se avsnitt 7.13). Detta innebär att arbetsgivaren bl.a. kan få anstånd med betalningen av skulden om det är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas eller om det skulle medföra betydande skadeverkningar för den betalningsskyldige eller annars framstå som oskäligt att betala skatten eller avgiften. Kommittén anser att de anståndsmöjligheter som föreskrivs i skatteförfarandelagen är tillräckliga för att garantera arbetsgivaren den rättssäkerhet

som behövs om det införs en bestämmelse som innebär att skulder avseende återkrav av tidigare lämnat stöd utgör hinder för godkännande för stöd och för betalning av preliminärt stöd och ytterligare stöd.

Andra skulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten bör inte hindra att preliminärt stöd och ytterligare stöd lämnas till arbetsgivare

Kommittén har övervägt huruvida andra skulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten än skatte- och avgiftsskulder och skulder avseende återkrav av stöd vid korttidsarbete bör utgöra hinder för utbetalning av stöd. Ett sådant övervägande gjordes även av regeringen i samband med att lagen om stöd vid korttidsarbete trädde i kraft. Kronofogdemyndigheten lyfte i sitt remissvar fram att alla skulder som är föremål för verkställighet, såväl skulder till det allmänna som till enskilda fordringsägare, borde utgöra hinder för att stöd lämnas till en arbetsgivare. Regeringen framhöll emellertid att enbart en eller ett fåtal restförda skatte- och avgiftsskulder diskvalificerar arbetsgivaren från att få preliminärt stöd. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att skulder inte bör ta sikte på andra åligganden än betalning av skatter och avgifter (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.1).

Kommittén kan konstatera att begränsningen till skatte- och avgiftsskulder och skulder avseende återkrav för stöd medför att en arbetsgivare som har andra skulder överlämnade till Kronofogdemyndigheten, kan få stöd. Sådana skulder kan vara av betydande storlek. Att arbetsgivare med skulder hos Kronofogdemyndigheten kan få stöd ökar risken för att stöd lämnas till företag som inte är livskraftiga, vilket i sin tur kan öka de negativa effekterna av stödet såsom en hämmad strukturomvandling och att en tillväxt och etablering av nya företag uteblir. Det ökar också riskerna för missbruk genom att arbetsgivare, som tidigare visat sig vara ekonomiskt misskötsamma, söker stöd på felaktiga grunder. Skulder hos Kronofogdemyndigheten behöver dock inte alltid innebära att arbetsgivaren varit ekonomiskt misskötsam. En arbetsgivare kan t.ex. bestrida betalningsansvar hos Kronofogdemyndigheten (för skulder som har överlämnats för verkställighet). En skuld som överlämnats för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten kan också vara resultatet av en tvist mellan arbets-

givaren och en leverantör som avgjorts av en domstol. Ett inkluderande av fler skulder riskerar således att begränsa antalet arbetsgivare som kan få stöd på ett sätt som inte är ändamålsenligt. Sammantaget bedömer kommittén att nackdelarna som kan uppstå vid inkluderande av alla skulder överlämnande till Kronofogdemyndigheten överväger fördelarna med en sådan reglering.

Kommittén har också övervägt om det finns skäl att endast beakta skulder avseende statliga stöd och bidrag utgivna till en arbetsgivare. En sådan begränsning kan anses motiverad eftersom den träffar arbetsgivare som tidigare inte återbetalat skulder till staten. Nackdelen med en sådan bestämmelse är, i likhet med ovan förda resonemang, att den träffar alla skulder, oavsett storlek. Av förutsägbarhetsskäl bör det också framgå av en sådan bestämmelse vilka statliga stöd som omfattas. Detta medför, enligt kommitténs mening, att frågan bör utredas i ett större sammanhang där ett samlat grepp kan tas avseende hur statliga stöd till arbetsgivare bör hanteras. Det bör således finnas en reciprocitet mellan de statliga stöden på så sätt att skulder avseende statliga stöd inte bara bör beaktas inom systemet för korttidsarbete. Med denna utgångspunkt anser kommittén därför att någon utvidgning inte bör göras av vilka skulder som bör utgöra hinder för stöd vid korttidsarbete. Andra skulder som överlämnats till Kronofogdemyndigheten än skatte- och avgiftsskulder och skulder avseende återkrav för stöd, bör således inte medföra hinder för stöd. Kommittén vill dock framhålla att Skatteverket, vid prövning av förutsättningarna för godkännande för stöd, kan beakta om arbetsgivaren har stora skulder hos Kronofogdemyndigheten. En stor skuldsättning kan vara en sådan omständighet som medför att det kan finnas skäl att ifrågasätta om arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning är tillfälligt. Det är därför viktigt att Skatteverkets kontroll av de arbetsgivare som ansöker om godkännande för stöd är tillräckligt effektiv för att kunna motverka att arbetsgivare som inte är att betrakta som seriösa får godkännande för stöd.

9.2.4 Skatteverket får besluta att stöd inte får lämnas till arbetsgivare som begått vissa brott

Förslag: Skatteverket får besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en dom som fått laga kraft har dömts för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Om arbetsgivaren är en juridisk person, får Skatteverket också besluta att stöd inte ska utgå om en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten har dömts för sådant brott. Domar som har fått laga kraft för mer än tre år sedan får dock inte ligga till grund för ett beslut om att stöd ska nekas.

Skälen för kommitténs förslag

Inom upphandlingsförfarandet och vissa stödförordningar kan arbetsgivare som begått vissa brott uteslutas

Inom upphandlingsförfarandet kan vissa leverantörer uteslutas från att delta i en upphandling. En upphandlande myndighet får, enligt 13 kap. 3 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om myndigheten kan visa att leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas. En upphandlande myndighet får däremot inte, enligt 13 kap. 3 a §, låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör. En liknande bestämmelse finns även i 7 kap. 1 § första stycket 3–4 lagen (2008:962) om valfrihetssystem, där det anges att den upphandlande myndigheten får utesluta en sökande som genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen eller har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta. Om sökanden är en juridisk person, får sökanden uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för sådant brott eller gjort sig skyldig till sådant fel (7 kap. 1 § andra stycket).

Inom upphandlingsförfarandet finns också vissa obligatoriska uteslutningsgrunder, som beskrivs genom hänvisning till olika EU-rättsakter. Enligt 13 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling ska en upphandlande myndighet utesluta en leverantör om myndigheten genom

kontroll eller på annat sätt fått kännedom om att leverantören, enligt en dom som fått laga kraft, är dömd för vissa i bestämmelsen uppräknade brott. Det gäller brott som särskilt riktar sig mot den europeiska gemenskapens intressen avseende bl.a. deltagande i en kriminell organisation, korruption, bedrägeri, terroristbrott och brott med anknytning till terroristverksamhet, penningtvätt och finansiering av terrorism samt människohandel. Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören. En upphandlande myndighet får däremot inte låta en dom som meddelades för mer än fem år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör (13 kap. 1 a §).

I ett antal stödförordningar finns det också möjlighet att hindra utbetalning av stöd till arbetsgivare som är dömd för viss brottslighet eller har gjort allvarliga fel i yrkesutövningen. Enligt 22 a § första stycket 3–4 förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, som träder i kraft den 1 december 2022¹, kan Arbetsförmedlingen avstå från att bevilja stöd för nystartsjobb till en arbetsgivare som har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas eller att arbetsgivaren genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som avser yrkesutövningen. Detsamma gäller om arbetsgivaren är en juridisk person och en företrädare med väsentligt inflytande över den juridiska personen har (1) gjort sig skyldig till ett sådant fel, (2) är dömd för ett sådant brott eller (3) har företrätt en annan arbetsgivare eller en anordnare som på grund av sådana omständigheter som anges i bestämmelsen inte beviljats bidrag eller stöd, inte längre får bidrag eller stöd, har fått bidraget eller stödet återkrävt eller inte har fått ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en insats förlagd till sig (22 a § andra stycket). Liknande bestämmelser finns även i 21 a § första stycket 3–4 förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd och 18 b § första stycket 3–4 förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, som också träder i kraft den 1 december 2022.²

¹ Förordningen (2022:1025) om ändring i förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

² Förordningen (2022:1024) om ändring i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd och förordningen (2022:1022) om ändring i förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar.

Vissa arbetsgivare bör kunna undantas från stöd

Under kommitténs översyn har det uppkommit fråga om arbetsgivare, som begått vissa brott eller gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, bör kunna få stöd enligt den nya lagen. Som framgår ovan finns det i ett antal stödförordningar möjlighet att hindra utbetalning av stöd till arbetsgivare som är dömd för viss brottslighet eller har gjort allvarliga fel i yrkesutövningen. Inom upphandlingsförfarandet finns liknande bestämmelser som möjliggör uteslutning av en leverantör. Det finns också inom upphandlingsförfarandet ett antal uppräknade brott som alltid ska medföra uteslutning av en leverantör. Kommittén kan konstatera att det är viktigt att statliga stöd inte lämnas till arbetsgivare som är oseriösa. Det påverkar stödets legitimitet om företag som missköter sin verksamhet eller är dömd för vissa brott får stöd för att upprätthålla sin verksamhet. Det kan också ge upphov till en osund konkurrens om sådan verksamhet stöttas. Stödet vid korttidsarbete kan ofta lämnas med stora belopp och omfattande volymer av ansökningar kan medföra svårigheter att kontrollera alla arbetsgivare som söker stöd. Det finns en ökad risk för att arbetsgivare som tidigare begått brott eller allvarliga fel i yrkesutövningen nyttjar de kontrollsvårigheter som uppstår när många söker stöd. För att effektivt kunna motverka att stöd utgår till oseriösa arbetsgivare anser kommittén att ytterligare begränsningar bör införas i den nya lagen för då arbetsgivare kan nekas stöd.

Kommittén har övervägt om det i den nya lagen bör införas en bestämmelse liknande den i 13 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling. De brott som uppräknas i den bestämmelsen är av sådant allvarligt slag att stöd inte bör kunna utgå om arbetsgivaren begått sådana brott. En obligatorisk skyldighet för Skatteverket att kontrollera arbetsgivare som söker stöd medför dock en ökad administration för Skatteverket. Eftersom bestämmelsen hänvisar till EU-rättsliga ramverk är det inte heller tydligt vilka brott som omfattas, särskilt vad gäller brott begångna i andra länder. En utredning är därför nyligen tillsatt för att inom upphandlingsförfarandet närmare analysera de rättsliga förutsättningarna för när en leverantör ska uteslutas (dir. 2022:50). Eftersom stödet vid korttidsarbete är ett krisstöd är det viktigt att Skatteverkets kontroll inte är allt för administrativt betungande. Stöd måste kunna utgå inom en rimlig tid och om Skatteverket påförs en skyldighet att kontrollera om arbetsgivaren

begått vissa brott, t.ex. genom att arbetsgivare ska ge in belastningsutdrag, finns det en risk att handläggningstiderna utsträcks. Med beaktande av detta anser kommittén att det inte bör införas en obligatorisk skyldighet att utesluta arbetsgivare som begått vissa brott. Kommittén anser dock att det fortfarande är viktigt att Skatteverket ges en möjlighet att utesluta arbetsgivare som är oseriösa. En fakultativ möjlighet för Skatteverket att neka arbetsgivare stöd i vissa situationer bör därför införas. Detta utvecklar kommittén nedan.

Arbetsgivare som har dömts för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas

Kommittén har övervägt om Skatteverket bör ges en möjlighet att neka stöd vid korttidsarbete till arbetsgivare som gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Eftersom stödet är ett krisstöd, som kan vara väsentligt för en arbetsgivares överlevnad, anser kommittén dock att det är viktigt att det är förutsägbart när stöd kan nekas. Kommittén anser att endast sådana förhållanden som prövats i lagakraftvunnen dom bör påverka rätten till stöd. Detta tillförsäkrar att prövningen är förutsägbart och proportionerligt. Kommittén anser därför att Skatteverket bör ges en möjlighet att besluta att stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Den möjligheten bör även ges om arbetsgivaren är en juridisk person och en person med betydande inflytande över verksamheten har gjort sig skyldig till sådant brott. Att det finns en sådan möjlighet i den nya lagen anser kommittén vara viktigt för att Skatteverket ska kunna motverka att stöd lämnas till oseriösa arbetsgivare. I kommitténs översyn har det kommit fram att många oseriösa arbetsgivare dömda för brott sökte stödet under pandemin och det har av Polismyndigheten upplevts som en brist i regelverket att det inte varit möjligt att utesluta dessa arbetsgivare från stödet. Exempel på brott som kommittén anser gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas är penningtvätt, bokföringsbrott, missbruk av lönegarantin, bruk av förfalskade handlingar och skattebrott. Om arbetsgivaren är dömd för sådana brott i en lagakraftvunnen dom bör Skatteverket kunna besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas. Domarna bör dock inte begränsas till brott som är

hänförliga till arbetsgivarens yrkesutövning, utan även brott som arbetsgivaren begått utanför verksamhetens sammanhang, bör kunna beaktas vid bedömningen av om arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Detta för att tillgodose att även brott som arbetsgivaren begått i en tidigare verksamhet ska kunna medföra hinder för stöd. Kommittén anser dock att en tidsfrist är viktig, eftersom bestämmelsen kan påverka en arbetsgivare väsentligt i situationer då en ekonomisk svårighet orsakat ett betydande behov av arbetstidsminskning. Kommittén anser att tre år är en rimlig gräns för vilka domar som bör beaktas. Kommittén föreslår därför att domar som fått laga kraft för mer än tre år sedan inte får ligga till grund för ett beslut om att stöd ska nekas.

Om Skatteverket finner att arbetsgivaren inte ska få stöd med hänvisning till den föreslagna bestämmelsen har arbetsgivaren möjlighet att överklaga Skatteverkets beslut och få en domstolsprövning. Genom denna möjlighet tillförsäkras arbetsgivaren, enligt kommitténs mening, tillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

9.2.5 Inget uttryckligt hinder att lämna stöd till arbetsgivare som genomfört vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar

Bedömning: Ett uttryckligt hinder att lämna stöd till arbetsgivare som genomfört vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar, som gällde enligt lagen om stöd vid korttidsarbete i vissa fall, bör inte införas i den nya lagen.

Skälen för kommitténs bedömning

Under pandemin infördes tillfälliga bestämmelser som begränsade vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

Enligt direktiven till kommittén ska kommittén analysera de tillfälliga ändringar som har gjorts i systemet för korttidsarbete under pandemin och vid behov lämna förslag på permanenta ändringar.

För stödmånader under perioden 1 december 2020–30 september 2021 gällde en bestämmelse i den tillfälliga lagen som tog sikte på

vinstutdelningar och andra värdeöverföringar. Bestämmelsen hade följande utformning.

5 § Arbetsgivaren har inte rätt till stöd vid korttidsarbete om arbetsgivaren under stödmånaderna, de två kalendermånaderna närmast före den första stödmånaden eller de sex kalendermånaderna närmast efter den sista stödmånaden verkställer ett beslut om vinstutdelning, gottgörelse, förvärv av egna aktier eller minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna eller medlemmarna. Det samma gäller om ett beslut om en sådan värdeöverföring fattas av stämman, styrelsen eller motsvarande organ under samma period.

Om arbetsgivaren ingår i en koncern av sådant slag som anges i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554), gäller vad som anges om värdeöverföringar i första stycket även det eller de moderföretag till arbetsgivaren som ingår i koncernen.

Bestämmelsen tillkom för att tydliggöra rättsläget beträffande hur vinstutdelningar och andra värdeöverföringar skulle påverka rätten till stöd vid korttidsarbete. Denna fråga aktualiserades redan vid stödets införande under våren 2020 (se avsnitt 4.5.3). I media publicerades flera artiklar om stora internationella företag som sökte krisstöd och samtidigt planerade för vinstutdelningar. Detta ledde till att riksdagen, i samband med behandling av införandet av det öppna och permanenta stödet, valde att uttala att arbetsgivarna förutsätts agera i enlighet med lagens syfte, dvs. att stöd endast ska utgå om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter. Riksdagen lyfte fram att det under sådana förhållanden inte kan anses försvarligt att arbetsgivare mottar stöd för korttidsarbete och samtidigt genomför aktieutdelningar och andra liknande utbetalningar (bet. 2019/20:FiU51 s. 22, rskr. 2019/20:199).

Efter riksdagens uttalande lämnade regeringen förslag om att 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete skulle kompletteras med ett nytt tredje stycke som föreskrev att det vid bedömningen av om arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, särskilt skulle beaktas om arbetsgivaren samtidigt genomfört en aktieutdelning eller liknande utbetalningar. Lagrådet avstyrkte emellertid ett sådant tredje stycke eftersom Lagrådet bedömde att kriterierna i 5 a § ger möjlighet att beakta vinstutdelningar, även utan något tillägg (se avsnitt 4.5.3).

Tillväxtverket kom att under 2020 tillämpa bedömningskriterierna i 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete på så sätt att stödet som huvudregel inte gick att kombinera med vinstutdelningar och andra

värdeöverföringar. Flera rättsprocesser inleddes under pandemin och frågor uppstod kring när vinstutdelningar skulle innebära hinder för stöd vid korttidsarbete samt vilka andra värdeöverföringar, förutom vinstutdelningar, som skulle kunna beaktas. Bestämmelsen i den tillfälliga lagen infördes som ett förtydligande för att underlätta tillämpningen av lagstiftningen mot bakgrund av de frågor som uppstått efter både riksdagens och Lagrådets uttalanden om vinstutdelningar. Den tillfälliga lagstiftningen tillkom således för att öka förutsebarheten och tillämpningen av regelverket och inte till följd av att lagstiftaren vägt fördelarna mot nackdelarna med ett uttryckligt hinder för vinstutdelningar och andra värdeöverföringar. Några sådana resonemang går inte att finna i förarbetena. Bestämmelsen i den tillfälliga lagen är utformad med omställningsstödet förbud mot vinstutdelningar och andra värdeöverföringar som förebild (6 § första stycket 4 och tredje stycket förordningen [2021:126] om ordinarie omställningsstöd). Eftersom den bestämmelsen regleras i förordningsform finns inte heller för den bestämmelsen någon proposition där regeringens resonemang kring bestämmelsens fördelar och nackdelar kan följas.

I den nuvarande lagen saknas en uttrycklig bestämmelse som reglerar vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

I den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete finns inget uttryckligt hinder för stöd om arbetsgivaren verkställt eller beslutat om vinstutdelning eller andra värdeöverföringar. Skatteverket får således bedöma i vilken mån sådana värdeöverföringar påverkar förutsättningarna för stöd enligt 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete. Som framgår av avsnitt 4.5.3 har frågan om vinstutdelningar utgör hinder för stöd prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i två mål den 18 oktober 2022 (mål nr 7630-21 och 2552-22). Högsta förvaltningsdomstolens uttalade att om ett bolag har fattat eller verkställt ett beslut om utdelning, *efter* att ha ansökt om godkännande eller efter det att stödperioden inleddes, utgör det en tydlig indikation på att företaget självt inte har ansett sig ha allvarliga ekonomiska svårigheter. Om sådant beslut har fattats eller verkställts efter ansökan eller under stödperioden bör det därför vara tillräckligt för att myndigheten ska anses ha visat att bolaget inte hade grund för ett påstående om att det hade sådana allvarliga ekonomiska svårigheter som krävs

för rätt till stöd. Det ankommer då på bolaget att lägga fram omständigheter som stöder att det ändå inte finns skäl att återkräva stödet. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade vidare att om ett bolag har fattat eller verkställt ett beslut om utdelning *innan* det ansökte om godkännande eller innan stödperioden inleddes får utdelningsbeslutet vägas in i den helhetsbedömning som ska göras av om bolaget kan anses ha haft sådana tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter som är en förutsättning för att få stöd. Vid den bedömningen bör särskilt beaktas den tid som förflutit mellan åtgärden och ansökan om godkännande eller, om ansökan avser retroaktiv tid, stödperiodens inledande. Även storleken på utdelningen kan ha betydelse vid bedömningen av bolagets ekonomiska situation.

Det finns fördelar och nackdelar med ett förbud mot vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

Kommittén har övervägt huruvida en liknande bestämmelse om vinstutdelningar och värdeöverföringar, som gällde enligt den tillfälliga lagen, bör införas permanent i den nya lagen. Stödet vid korttidsarbete är avsett att vara ett krisstöd till en arbetsgivare i en undantagsituation då ett betydande behov av arbetstidsminskning har uppstått. Det främsta argumentet för att vinstutdelningar inte ska kunna kombineras med stödet är att det kan finnas anledning att ifrågasätta om de ekonomiska problemen är tillräckligt allvarliga i en situation då arbetsgivaren väljer att dela ut vinstmedel från företaget. Bestämmelsen ökar på så sätt legitimiteten till systemet eftersom det blir tydligt att stöd inte kan lämnas samtidigt som vinstmedel lämnar verksamheten. En sådan bestämmelse minskar således risken för att systemet utnyttjas av arbetsgivare som egentligen inte har allvarliga ekonomiska svårigheter, vilket är en förutsättning för stöd enligt nuvarande regelverk. Den praxis som finns från Högsta förvaltningsdomstolen innebär att förutsättningarna för stöd enligt nuvarande lag hindrar vinstutdelningar och andra värdeöverföringar i en nästintill liknande utsträckning som det hinder som gällde enligt bestämmelsen i den tillfälliga lagen. Kommittén föreslår emellertid att förutsättningarna för stöd ska ändras för att syftet med stödet tydligare ska framgå av förutsättningarna (avsnitt 6.2). Kommittén bedömer att godkännande för stöd bör kunna lämnas till arbetsgivare som har ett tillfälligt och betydande behov av arbetstidsminskning som har orsakats av ekono-

miska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Behovet av arbetstidsminskning ska vidare vara oförutsett och oundvikligt. Skatteverket ska således, enligt kommitténs förslag, inte längre pröva om arbetsgivaren har allvarliga ekonomiska svårigheter. Eftersom behovet av arbetstidsminskning blir det centrala har arbetsgivarens eventuella vinstutdelning inte längre samma betydelse för frågan om rätten till stöd, även om det kan påverka förutsättningarna för stöd i vissa avseenden. Att behovet av arbetstidsminskning ska vara tillfälligt tar t.ex. sikte på att arbetsgivaren ska förväntas återgå till full produktion. Om en arbetsgivare väljer att överföra stora delar av medlen i verksamheten kan det således påverka verksamhetens möjlighet att återgå till full produktion. I motsvarande situation kan det också ifrågasättas om behovet av arbetstidsminskning är oundvikligt. Att de föreslagna förutsättningar för stöd inte längre på motsvarande sätt som enligt nuvarande lag träffar vinstutdelningar och andra värdeöverföringar väcker frågan om det finns skäl att införa en liknande bestämmelse som i den tillfälliga lagen. Kommittén bedömer dock att det finns flera nackdelar med en sådan bestämmelse. Ett hinder för vinstutdelningar och andra värdeöverföringar kan minska nyttjandet av korttidsarbete och öka risken för uppsägningar, samtidigt som förbudet i praktiken inte hindrar aktieägarna att ta del av vinster som har uppstått. Det blir i stället en fråga om en senareläggning av vinstutdelning till aktieägarna. Ett hinder för vinstutdelningar riskerar även att påverka stiftelser, ideell verksamhet och organisationer med allmännyttig verksamhet på grund av att utdelningar, som är en viktig del i dessas finansiering, uteblir. Framför allt är bestämmelsen en trubbig lösning som träffar alla vinstutdelningar, oavsett storlek på vinstutdelningen. En mindre vinstutdelning kan således, enligt den tillfälliga bestämmelsens utformning, hindra tillämpningen av korttidsarbete under en längre tid, trots att lönekostnaderna för anställda i företaget kan vida överstiga utdelningens omfattning. Det gäller även för ett vinstuttag som skett innan, men i nära anslutning till att, behovet av arbetstidsminskning uppstod. Om en oförutsedd kris uppstår innebär det att en arbetsgivare kan uteslutas från stöd för ett beslut som fattats innan krisen uppstod. Erfarenheterna från pandemin visar att den situationen kan inträffa. Under våren 2020 sammanföll perioden för beslut om vinstutdelning med pandemins första fas och stödets införande. Många företag hade då haft ett jämförelsevis gott resultat under 2019 och beslutade därför om utdelningar innan

pandemins kommande effekter på ekonomin var kända. Tillväxtverkets tillämpning, som Högsta förvaltningsdomstolen också prövat, medförde att dessa arbetsgivare senare inte kunde få stöd, trots att utdelningen inte hade verkställts. Samma rättsverkningar kan också bestämmelsen i den tillfälliga lagen ge. En sådan ordning kan få stora konsekvenser vid en ekonomisk kris som blir långvarig. Ett problem med bestämmelsen är således att det inte görs några bedömningar kring vilken effekt värdeöverföringen har haft för den ekonomiska situationen i företaget eller i vilket sammanhang företaget beslutat om värdeöverföringen. Bestämmelsen medför också en inkonsekvent ordning beträffande värdeöverföringar. Bestämmelsen är avgränsad till att gälla vinstutdelning, gottgörelse, förvärv av egna aktier eller minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna eller medlemmarna. Det finns dock inget hinder mot att göra sådana formlösa värdeöverföringar som avses i 17 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen. Företag kan således lämna exempelvis koncernbidrag samtidigt som de tar emot stöd.

Bestämmelsen i den tillfälliga lagen träffar också vinstutdelningar från aktieägare i fåmansföretag. För många fåmansföretag är en vinstutdelning ett vanligt sätt att ta del av inkomsten i företaget. Det regelverk som finns för fåmansföretag, de s.k. 3:12-reglerna, utgår från att ägarna tar ut delar av sin inkomst genom utdelning. Ett vinstutdelningsförbud likt bestämmelsen i den tillfälliga lagen begränsar således möjligheterna för fåmansföretag att införa korttidsarbete samtidigt som det finns regelverk som ger incitament för att ägarna tar ut delar av sin inkomst i form av utdelning. Utdelning tas ur beskattat kapital och belastar, till skillnad från lön, inte likviditeten med socialavgifter. En fåmansföretagare kan således delvis sänka utgifterna i bolaget genom att i stället för en löneutbetalning ta ut utdelning upp till ett gränobelopp som beskattas i inkomstslaget kapital. Trots att effekten av att ta ut vinstutdelning i stället för lön är att kostnaderna i företaget minskar, innebär bestämmelsen i den tillfälliga lagen således att stöd vid korttidsarbete inte kan lämnas.

Förbudet påverkar också konkurrenskraften i det svenska systemet för korttidsarbete. Något liknande hinder för vinstutdelningar finns inte i de länder vars regelverk kommittén har analyserat i delbetänkandet. I Tyskland anses det inte vara rätt att den enskilde individens rätt till ersättning och möjligheten att bevara kopplingen till arbetsmarknaden ska vara beroende av företagets ekonomiska

situation. Därtill skulle ett hinder för vinstutdelningar och andra värdeöverföringar innebära längre handläggningstider för beslut och utbetalning av stödet eftersom det skulle krävas ytterligare kontroller. Det skulle därför bli svårare att reagera snabbt och upprätthålla stödets syfte att trygga anställningar och undvika uppsägningar under en konjunkturedgång.³ I Sverige skulle dessa kontroller också vara svåra att göra vid tidpunkten för Skatteverkets prövning eftersom uppgifter om vinstutdelning och värdeöverföring blir tillgängliga först i årsredovisningen, som fastställs månader efter räkenskapsårets slut.

Att det svenska systemet är konkurrenskraftigt är viktigt för att investeringar ska bibehållas och förläggas till Sverige. Bestämmelsen i den tillfälliga lagen medför också att svenska arbetsgivare som ingår i en internationell koncern kan diskvalificera sig för stödet eller bli återbetalningsskyldiga för det fall koncernmoderbolaget genomför en aktieutdelning. Den svenska arbetsgivaren kan ha små möjligheter att påverka moderbolagets beslut om utdelning och andra värdeöverföringar. Ett moderbolag kan behöva avkastningen från dotterbolag för att t.ex. kunna ge stöd åt andra dotterbolag eller betala räntor på lån. Någon faktisk värdeöverföring behöver inte heller alltid ske när en vinstutdelning görs. En utdelning från ett dotterbolag till ett moderbolag kan göras för att t.ex. täcka avskrivningar av goodwill.

Övervägande skäl talar för att ett hinder mot vinstutdelningar och andra värdeöverföringar inte bör införas i den nya lagen

Kommittén bedömer sammantaget att en bestämmelse avseende vinstutdelningar och andra värdeöverföringar motsvarande den i tillfälliga lagen inte bör införas i den nya lagen. Kommittén anser utifrån resonemanget ovan att nackdelarna med ett sådant hinder överväger fördelarna. Inte minst eftersom bestämmelsen är trubbig och träffar alla vinstutdelningar utan någon bedömning av vare sig storlek eller effekt för företagets ekonomi. Dessutom medför bestämmelsen tydliga nackdelar för fåmansföretag och företag inom internationella koncerner. Bestämmelsen är därtill inkonsekvent eftersom den träffar alla vinstutdelningar, men inte alla värdeöverföringar, t.ex. koncernbidrag. Detta medför en ordning där t.ex. en utdelning medför hinder för

³ Information från tjänsteman vid Bundesministerium für Arbeit und Soziales i Tyskland den 7 juli 2022.

stöd, men inte ett koncernbidrag. Kommittén anser därför att någon sådan bestämmelse inte bör införas i lagen.

Kommittén kan dock konstatera att det kan finnas behov av att kunna utesluta vissa vinstutdelningar och värdeöverföringar. Det kan vara fall då en värdeöverföring inte är att betrakta som affärsmässig. Kommittén har därför övervägt om det finns skäl att införa en bestämmelse med en annan utformning än den bestämmelse som finns i den tillfälliga lagen. En möjlig lösning skulle kunna vara att införa ett förbud liknande det i den tillfälliga lagen, men med den begränsningen att endast verkställda beslut om vinstutdelning eller annan värdeöverföring ska beaktas. Det skulle också kunna föras in en ventil för att omfatta sådana situationer då en vinstutdelning inte borde påverka rätten till stöd. En sådan utformning ger bättre möjligheter att beakta motiven bakom vissa vinstutdelningar och under vilka omständigheter som en värdeöverföring har skett. Det kan vara situationer då utdelning har verkställts strax innan behovet av arbetstidsminskning uppstått eller fall då en vinstutdelning inte har medfört att medel faktiskt lämnat företaget, exempelvis om vinstutdelning gjorts för att täcka avskrivningar av goodwill. Det kan också vara fall då en fåmansföretagare tar emot vinstutdelning som en skälig lönekostnad, utan att det påverkar de ekonomiska förhållandena i företaget negativt. Kommittén konstaterar dock att en sådan konstruktion fortfarande som huvudregel skulle träffa alla vinstutdelningar, oavsett storlek och utan beaktande av vilken effekt vinstutdelningen har haft för företagets sammanlagda ekonomi. Bestämmelsen skulle fortfarande vara inkonsekvent genom att den inte träffar andra värdeöverföringar som kan genomföras, exempelvis koncernbidrag.

En annan lösning är att införa ett hinder som träffar alla värdeöverföringar som minskar bolagets förmögenhet, men föreskriva tydliga undantag från bestämmelsen, t.ex. för vinstutdelningar som är affärsmässiga och beräknade på en rimlig avkastning. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse är dock svåra att förutse och det finns fortfarande en uppenbar risk att bestämmelsen träffar värdeöverföringar som är helt affärsmässiga, samtidigt som den riskerar att begränsa stödets förutsägbarhet och arbetsgivarens möjligheter att nyttja stödet på ett ändamålsenligt sätt. Det möter också svårigheter att föreskriva de undantag som kan anses vara rimliga.

Kommittén bedömer sammantaget att det finns stora svårigheter med att utforma en bestämmelse som träffar de värdeöverföringar

som bör påverka förutsättningar för stöd, samtidigt som bestämmelsen är förutsägbar och ändamålsenlig. Med den utgångspunkten anser kommittén att det inte bör införas någon bestämmelse i den nya lagen som motsvarar bestämmelsen i den tillfälliga lagen. Inte heller bör det införas någon bestämmelse med en annan konstruktion som träffar vissa värdeöverföringar. Ordningen bör således fortsatt vara den som råder i den nuvarande lagen, dvs. inget uttryckligt hinder för vinstutdelningar eller värdeöverföringar. Som huvudregel anser kommittén att vinstutdelningar och värdeöverföringar bör kunna tillåtas inom ramen för de ändrade förutsättningarna för stöd. En arbetsgivare bör således kunna besluta och verkställa beslut om vinstutdelningar, under förutsättningen att detta är inom ramen för vad som är affärsmässigt inom verksamheten. Kommittén anser att utgångspunkten i de flesta fallen bör vara att en arbetsgivare endast verkställer utdelningar under förhållanden då det är affärsmässigt motiverat. Kommittén anser även att en begränsning av vinstutdelningar sannolikt självregleras genom att företaget kan förväntas avstå eller kraftigt minska storleken på vinstutdelningen under sämre ekonomiska tider. Vidare är incitamenten sådana att en arbetsgivare inte kommer nyttja stödet om det inte finns tillräckligt behov av stöd, t.ex. genom att stödets kostnadsdelning innebär att kostnaden för arbetad tid ökar för arbetsgivaren. Denna utgångspunkt stämmer också överens med stödet som kan aktiveras av regeringen. I det systemet finns ingen behovsprövning, utan utgångspunkten är snarare att stödet är avsett att stötta arbetsgivare genom att bekosta en del av de ökade lönekostnaderna för arbetad tid som uppstår för arbetsgivaren.

9.2.6 Krav på yttrande från revisor bedöms inte vara behövligt

Bedömning: Krav på yttrande från revisor och stöd för administrativa kostnader bedöms inte vara behövligt i den nya lagen.

Skälen för kommitténs bedömning

I den tillfälliga lagen, som gällde för stödmånader under perioden 1 december 2020–30 september 2021, fanns ett krav på revisorsintyg för vissa arbetsgivare. Om arbetsgivaren i arbetsgivardeklarationen

redovisade en lönesumma för arbetstagare om minst 400 000 kronor för jämförelsemånaden skulle en ansökan om godkännande innehålla ett skriftligt undertecknat yttrande från en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag. Revisorn skulle yttra sig över arbetsgivarens ekonomiska svårigheter, orsakerna till dessa svårigheter och hur länge svårigheterna förväntas bestå. Revisorn skulle även yttra sig över om det förekommit vinstutdelning eller andra värdeöverföringar. Enligt den tillfälliga lagen skulle revisorn även granska de uppgifter i ansökan som yttrandet avser samt räkenskapsmaterial, sammanställningar och annat underlag som ligger till grund för uppgifterna i ansökan och rapportera sina iakttagelser (13 § tillfälliga lagen, se avsnitt 4.2.1). För att underlätta för de arbetsgivare som berördes av kravet på revisorsintyg infördes även en möjlighet att få stöd med upp till 10 000 kronor per arbetsgivare för administrativa kostnader som uppkommit med anledning av ansökan om godkännande för stöd (14 § tillfälliga lagen). Regeringen motiverade kravet på revisorsintyg med att de förstärkta nivåerna för stöd ökade riskerna för missbruk och att det var angeläget att underlätta Tillväxtverkets handläggning för att främja att stödet snabbare kunde nå ut till företagen (prop. 2020/21:83 s. 39–40). Ett liknande krav på revisorsintyg fanns även i lagen om omställningsstöd (5 § 5).

I det ordinarie systemet för korttidsarbete finns inget krav på revisorsintyg. Enligt direktiven har kommittén att bedöma om det finns skäl att föra in de tillfälliga reglerna som gällt under pandemin i det ordinarie regelverket. Kommittén kan konstatera att under normala konjunkturförhållanden förväntas antalet ärenden om stöd vid korttidsarbete vara jämförelsevis få (se avsnitt 14.9.1). Under sådana förhållanden bedöms Skatteverket kunna utöva en effektiv kontroll av de arbetsgivare som ansöker om godkännande för stöd även utan ett krav på revisorsintyg. När behovet av korttidsarbete ökar blir det emellertid svårare för Skatteverket att individuellt granska samtliga ansökningar om stöd. Ett krav på revisorsintyg för större företag kan då underlätta Skatteverkets hantering och möjliggöra att stödet snabbare betalas ut. Samtidigt ökar ett krav på revisorsintyg den administrativa bördan och kostnaden för arbetsgivare som söker stöd. Under kommitténs översyn av regelverket har det framkommit att det varit svårt att utforma revisorsintygen, eftersom det inte finns några fasta parametrar i lagen för att förutsättningarna för stöd ska vara uppfyllda. Den bristen kvarstår med de ändrade förutsättningar som

kommittén föreslår (se avsnitt 6.2). Ett revisorsintyg förtar inte heller den prövning som Skatteverket behöver göra av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Även Tillväxtverket har lyft fram att nyttan med revisorsintygen varit begränsad. Eftersom stödet är ett krisstöd för arbetsgivare med ett betydande behov av att minska arbetstiden för sina arbetstagare måste den kostnad och administrering som ett revisorsintyg innebär noga vägas mot fördelarna med ett krav på revisorsintyg.

Pandemin var en exceptionell situation som skiljer sig från tidigare ekonomiska kriser genom det snabba förloppet under pandemin inledning och med en efterfrågan som i princip upphörde för vissa branscher under viss tid. Detta, tillsammans med de förstärkningar av stödet för korttidsarbete som gjordes, medförde ett mycket stort antal ansökningar om stöd vid korttidsarbete. De förstärkningar som kommittén föreslår kan gälla under en synnerligen djup lågkonjunktur är däremot mindre gynnsamma än de som gällde under pandemin (se avsnitt 10.2). Kommittén föreslår att statens kostnadsandel för stödet under en synnerligen djup lågkonjunktur ska kunna uppgå till 50 procent, vilket kan jämföras med att staten svarade för 75 procent av kostnaderna under pandemin. Att förstärkningarna är betydligt lägre minskar risken för missbruk och innebär också att färre arbetsgivare kommer att söka stödet. Kommittén föreslår också att stödet inte längre ska kunna betalas ut i förskott (se avsnitt 7.1). Att stödet endast betalas på grundval av det faktiska nyttjandet av korttidsarbete, bedöms avsevärt minska risken för missbruk. Kommittén föreslår därtill att Skatteverket ges ytterligare möjligheter att utreda och granska arbetsgivare genom revision, tredjemansföreläggande och bevissäkning (se avsnitten 9.4.2, 9.4.3 och 9.4.5). Kommittén föreslår vidare särskilda straffbestämmelser för brott mot den nya lagen (se avsnitt 9.6). Sammantaget anser kommittén att de föreslagna ändringarna minskar riskerna för missbruk och därigenom även behovet av ett krav på revisorsintyg, även i sådana fall då volymerna av ansökningar ökar. Kommittén bedömer därför att krav på yttrande från revisor inte är behövligt i den nya lagen. Kommittén vill däremot framhålla att avsaknaden av krav på revisorsintyg inte påverkar möjligheten för arbetsgivaren att frivilligt använda sådant intyg för att påvisa att förutsättningarna för stöd är uppfyllda.

9.3 Krav hänförliga till arbetstagare

9.3.1 Preliminärt stöd får endast lämnas för anställda för vilka arbetsgivaren betalat lön och arbetsgivaravgifter

Förslag: Preliminärt stöd får lämnas endast 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 för stödmånaden har betalat avgiftspliktig ersättning och arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen.

Skälen för kommitténs förslag

Nuvarande reglering

Utgångspunkten enligt nuvarande system för korttidsarbete är att preliminärt stöd kan lämnas för alla anställda, oavsett anställningsform, för vilka arbetsgivaren för stödmånaden var skyldig att betala arbetsgivaravgifter (11 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Det finns dock vissa undantag från den huvudregeln. Preliminärt stöd får endast lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj (11 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete, se avsnitt 9.3.2). Preliminärt stöd får inte heller lämnas för arbetstagare som anställs efter jämförelsemånaden. Detta eftersom avsikten med stödet är att arbetstillfällen ska kunna bevaras genom att anställda med en starkare anknytning till arbetsplatsen tillfälligt går ner i arbetstid och lön. För att på ett enkelt sätt säkerställa att preliminärt stöd inte lämnas för arbetstagare som anställs under en stödperiod, eller strax innan, får stödet endast lämnas för de arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller någon del av jämförelsemånaden (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete, prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2). Jämförelsemånad är den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då regeringen föreskriver att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § eller när Skatteverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a § (4 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete). För att stödåtgärden inte ska

kunna missbrukas genom att arbetstagare ges en högre sysselsättningsgrad före stödmånaden får preliminärt stöd inte heller lämnas för arbetstagare som under stödmånaden har en högre sysselsättningsgrad än under jämförelsemånaden (11 § 1 lagen om stöd vid korttidsarbete). Denna reglering tar sikte på fall då en arbetstagare under jämförelsemånaden varit anställd på deltid och under tiden mellan jämförelsemånaden och stödmånaden får en högre sysselsättningsgrad, dvs. heltid eller en högre grad av deltid. Däremot bör inte arbetstagare som under jämförelsemånaden – t.ex. på grund av föräldraledighet eller sjukdom – varit frånvarande del av dag eller vissa dagar i veckan av den anledningen anses ha haft en lägre sysselsättningsgrad (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2).

Preliminärt stöd bör endast lämnas för arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden

Kommittén anser att det nya systemet för korttidsarbete även fortsättningsvis ska syfta till att bevara verksamhetskritiska anställningar och den företagspecifika kompetens som behövs för att företagen snabbt ska kunna öka produktionen igen när efterfrågan i ekonomin vänder. Preliminärt stöd bör därför fortsatt endast lämnas för arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan således inte ansöka om stöd för andra arbetstagare som utför arbete i verksamheten utan att vara anställda, t.ex. inhyrd eller inlånad personal. Preliminärt stöd bör vidare endast lämnas för arbetstagare som varit anställda en viss tid. Det säkerställer att stödet i högre utsträckning utgår för verksamhetskritisk personal. Nyanställda arbetstagare bör inte kunna omfattas av stödet, eftersom stödet syftar till att bevara redan pågående arbetstillfällen. Detta utvecklar kommittén under avsnitt 6.7. Den nya lagen bör således föreskriva att preliminärt stöd endast får lämnas för arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden. Kommittén har övervägt om det bör införas ett undantag från denna bestämmelse, för att möjliggöra att stöd t.ex. kan utgå vid nyanställning av verksamhetskritisk personal. I det tyska systemet finns ett sådant undantag som innebär att nyanställda kan omfattas av stöd om det finns tvingande skäl för anställningen. Prövningen av tvingande skäl får göras från fall till fall och kan t.ex. vara att en anställd har specifik

specialistkunskap som krävs för en ny order (SOU 2022:30 s. 213). I det finska systemet är det också möjligt att permittera en arbetstagare som vikarierar för en arbetstagare som hade kunnat omfattas av stöd (SOU 2022:30 s. 220). Kommittén kan dock konstatera att undantagsbestämmelser ökar komplexiteten i regelverket och försvårar Skatteverkets hantering av stödet. I en ekonomisk kris, när ansökningsvolymerna ökar, finns det också en ökad risk för missbruk om ett undantag möjliggör att nyanställda kan omfattas av stödet. Skatteverket kommer då ha större svårigheter att kontrollera om skälen för nyanställningen är godtagbara. Ett undantag riskerar därigenom att öka handläggningstiderna för stödet. Kommittén kan vidare konstatera att regelverket inte förhindrar att nödvändiga nyanställningar görs. Den nyanställda arbetstagaren kan däremot inte omfattas av stöd. Nackdelarna med ett sådant undantag överväger, enligt kommitténs bedömning, fördelarna med en sådan bestämmelse. Något undantag från bestämmelsen bör således inte införas.

Preliminärt stöd bör inte lämnas för arbetstagare som under stödmånaden har en högre sysselsättningsgrad än under jämförelsemånaden

Kommittén anser att preliminärt stöd även fortsatt inte får lämnas för arbetstagare som under stödmånaden har en högre sysselsättningsgrad än under jämförelsemånaden. En sådan bestämmelse är viktig för att förebygga missbruk, där en arbetstagare ges en högre sysselsättningsgrad precis innan korttidsarbete aktualiseras på arbetsplatsen. Bestämmelsen innebär dock att alla arbetstagare som ökat sin sysselsättningsgrad kommer att uteslutas från stöd, även i sådana situationer som inte är ett missbruk av systemet. Det kan t.ex. finnas fall då det mellan jämförelsemånaden och stödmånaden skett en omorganisation där en anställd med stöd av turordningsreglerna erhållit en tjänst med högre sysselsättningsgrad. En sådan omorganisation innebär inte något missbruk av systemet och kommittén har övervägt om godtagbara skäl för en ändrad sysselsättningsgrad skulle kunna medföra att den anställde ändå omfattas av systemet. Ett sådant undantag skulle dock, på samma sätt som ett undantag för nyanställda, öka komplexiteten i systemet och samtidigt medföra en förhöjd risk för missbruk ifall då ansökningsvolymerna ökar samt förlänga handläggningstiderna för stödet. Kommittén har också övervägt om det vore

möjligt att en arbetstagare, som ökat sysselsättningsgraden, skulle kunna omfattas av stöd i förhållande till den lägre sysselsättningsgrad som gällt under jämförelsemånaden. En sådan ordning skulle dock medföra stora svårigheter att bedöma om arbetstagarens arbetstidsminskning är korrekt, eftersom det skulle råda en sysselsättningsgrad inom systemet för korttidsarbete och en annan utanför systemet. Det skulle också öka riskerna för missbruk av systemet och förlänga handläggningstiderna för stödet. Sammantaget bedömer därför kommittén att något undantag från bestämmelsen inte bör införas. Detta innebär att en arbetstagares sysselsättningsgrad kan öka, om sådant behov uppstår, men arbetstagaren kan då inte längre omfattas av stöd vid korttidsarbete.

Preliminärt stöd bör endast lämnas för arbetstagare för vilka arbetsgivaren betalat lön och arbetsgivaravgifter under stödmånaden

Preliminärt stöd kan enligt nuvarande reglering endast lämnas för arbetstagare för vilka arbetsgivaren för stödmånaden var skyldig att betala arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980) (11 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete). Tillväxtverket har lyft fram att den nuvarande formuleringen ”skyldighet att betala arbetsgivaravgifter” medför att företag kan efterregistrera arbetsgivaravgifter och medvetet kringgå regelverket. Tillväxtverket bedömer därför att det bör finnas ett krav på att såväl lön som arbetsgivaravgifter har betalats för arbetstagaren under stödmånaden för att stöd ska kunna lämnas. Även Skatteverket har delat den bedömningen. Kommittén kan konstatera att Skatteverket på ett enkelt sätt måste kunna kontrollera vilka arbetstagare som kan omfattas av stöd. Eftersom kostnadsdelningen innebär att en arbetsgivare under en stödperiod alltid kommer att betala lön och arbetsgivaravgifter med ett visst belopp anser kommittén att formuleringen bör ändras för att motverka att arbetsgivare efterregistrerar arbetsgivaravgifter för anställda, för att på så sätt få ta del av stödet. Preliminärt stöd bör således endast lämnas för arbetstagare för vilka arbetsgivaren för stödmånaden har utgett avgiftspliktig ersättning och betalat arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen. Eftersom bestämmelsen tar sikte på att betalning ska ha skett för stödmånaden, omfattar bestämmelsen även arbetstagare vars löner betalas i efterskott. Om arbetsgivaren således för stödmånaden januari betalar lönen först i februari, omfattas ändå arbetstagaren av bestämmelsen.

9.3.2 Preliminärt stöd får endast lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj

Förslag: Preliminärt stöd får lämnas endast för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt direktiven till kommittén ska kommittén analysera de tillfälliga ändringar som har gjorts i systemet för korttidsarbete under pandemin och vid behov lämna förslag på permanenta ändringar.

Enligt nuvarande system för korttidsarbete får preliminärt stöd endast lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj (11 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete). Motivet för bestämmelsen är att lagen inte ska missbrukas. Begreppet arbetsgivarens familj har samma innebörd som i 1 § tredje stycket 2 lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det innebär att undantaget är tillämpligt också i de fall verksamheten drivs av en juridisk person. Begreppet familj ska enligt förarbetena ges en vidsträckt tolkning. Till medlemmar av arbetsgivarens familj hänförs såväl make/maka, sambo och släktingar i rätt upp- och nedstigande led samt mer avlägsna släktingar som lever i gemensamt bo med arbetsgivaren eller tillhör hans eller hennes hushåll (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.5.1.2).

Under stora delar av pandemin, från det öppna och permanenta systemets införande den 16 mars 2020 till och med den 30 september 2021, har undantag gällt från bestämmelsen i 11 § 3. Även familjemedlemmar till arbetsgivaren har således kunnat omfattas av stödet vid korttidsarbete. Riksdagen bedömde, vid behandlingen av det nya öppna och permanenta systemet, att undantaget för familjemedlemmar särskilt skulle påverka mindre företag där det är vanligare att familjemedlemmar är verksamma. Riksdagen ansåg, med hänsyn till de effekter som spridningen av coronaviruset kunde komma att ha på samhällsekonomin och företagen, att den aktuella avgränsningen skulle kunna riskera att drabba dessa företag onödigt hårt jämfört med andra företag vars arbetstagare inte utgörs av familjemedlemmar. Riksdagen fann det därför motiverat att för stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020

slopa familjemedlemsundantaget i 11 § 3. Risken för missbruk bedömdes motverkas av kravet i 11 § 2 att en arbetstagare måste ha haft en anställning av en viss omfattning hos arbetsgivaren under jämförelsemånaden (punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till SFS 2020:207, bet. 2019/20:FiU51 s. 21, rskr. 2019/20:199).

I den tillfälliga lagen förlängdes möjligheten att lämna stöd för arbetstagare som tillhörde arbetsgivarens familj för stödmånaderna under perioden 1 december 2020–30 september 2021. Regeringen fann att det fortsatt var motiverat att ha kvar undantaget med hänsyn till rådande omständigheter (8 § tillfälliga lagen, prop. 2020/21:83 s. 35–36).

Kommittén kan konstatera att det finns både fördelar och nackdelar med ett undantag för familjemedlemmar. Nackdelarna med ett undantag för familjemedlemmar är att det kan få konsekvenser för familjeägda företag. Omkring 70 procent av samtliga företag med anställda har 1–4 anställda och många av dessa företag har anställda som är familjemedlemmar till arbetsgivaren. Ett undantag för familjemedlemmar utesluter denna grupp av anställda, även om arbetsgivaren kan nyttja stödet för andra anställda. En familjemedlem kan också inneha nyckelkompetens och vara helt avgörande för att verksamheten ska kunna bedrivas vidare. I ett sådant fall kan ett undantag för familjemedlemmar få stora konsekvenser för verksamheten, om omsättningen under en tillfällig tid kraftigt minskar och det saknas möjlighet att bedriva verksamheten vidare utan stöd. Något liknande undantag finns inte heller i motsvarande system för korttidsarbete i Tyskland, Finland eller Storbritannien, som kommittén analyserat i delbetänkandet (SOU 2022:30).

Sett till syftet med systemet för korttidsarbete är systemet emellertid inte anpassat för att omfatta familjemedlemmar. För att systemet inte ska kunna missbrukas är det viktigt att incitamenten bakom systemet fungerar. Det finns i regel få incitament för en arbetstagare att arbeta mer än vad arbetstagaren enligt avtal är skyldig att arbeta och får lön för. Om arbetstagaren deltar i korttidsarbete finns det således skäl att utgå från att denne inte kommer arbeta mer än vad som är avtalat, eftersom arbetstagaren fått en löneminskning i förhållande till en arbetstidsminskning. Det är ett viktigt incitament eftersom arbetstidsminskning är en faktor som är mycket svår för Skatteverket att kontrollera, särskilt när systemet möjliggör fluktuationer i arbetstidsminskningen under enskilda stödmånader. Incitamenten för

familjemedlemmar som är arbetstagare kan dock skilja sig från andra arbetstagare. I fall då en arbetstagare är familjemedlem till arbetsgivare, t.ex. i egenskap av att arbetstagaren är majoritetsaktieägare eller gift med en majoritetsaktieägare, finns det ofta en koppling mellan arbetstagarens sammanlagda ekonomiska förhållanden och verksamhetens vinst. Det kan också finnas ett naturligt lojalitetsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, som kan medföra en större benägenhet att vilja gynna arbetsgivaren. Detta ökar då risken för att familjemedlemmar arbetar mer än vad som är avtalat samtidigt som stöd lämnas för korttidsarbete. Den risken får anses vara förhöjd för familjeägda företag av mindre storlek, där kollektivavtal i större utsträckning saknas. Arbetstidsminskning är förhållanden som är mycket svåra för Skatteverket att kontrollera. Det är också därför familjemedlemmar är uteslutna ur systemet enligt den nuvarande ordningen. Kommittén anser med anledning av det anförda att familjemedlemmar inte heller bör kunna omfattas av stödet för korttidsarbete i den nya lagen. I sammanhanget kan det också framhållas att det för familjemedlemmar som är arbetstagare finns ett större skydd för uppsägningar jämfört med andra arbetstagare. Lagen om anställningsskydd omfattar inte familjemedlemmar, vilket bl.a. innebär att turordningsreglerna inte gäller för familjemedlemmar. En arbetsgivare kan således, om arbetsbrist medför att uppsägningar behövs, behålla en familjemedlem framför en annan arbetstagare. Detta talar också för att den nya lagen inte bör omfatta familjemedlemmar till arbetsgivaren. Kommittén anser således att övervägande skäl talar för att preliminärt stöd endast får lämnas för arbetstagare som inte tillhör arbetsgivarens familj. Vid en framtida kris kan det i stället vara aktuellt att införa andra stöd som är bättre anpassade för familje-drivna företag och anställda som är familjemedlemmar.

Kommittén anser att uttrycket arbetsgivarens familj fortsatt ska ha samma innebörd som i 1 § tredje stycket 2 lagen om anställningsskydd. Det innebär att undantaget också är tillämpligt i de fall verksamheten drivs av en juridisk person. Arbetsdomstolen har bedömt att som arbetsgivare betraktas personer som är aktiva i företaget på grund av sin delägarställning (AD 1979 nr 145). Undantaget kan således t.ex. omfatta en person som arbetar i ett aktiebolag och är gift med en majoritetsaktieägare i bolaget.

9.3.3 Preliminärt stöd får inte lämnas under uppsägningstid

Förslag: Preliminärt stöd får inte lämnas för korttidsarbete som är hänförligt till en arbetstagares uppsägningstid.

Skälen för kommitténs förslag

Enligt direktiven till kommittén ska kommittén analysera de tillfälliga ändringar som har gjorts i systemet för korttidsarbete under pandemin och vid behov lämna förslag på permanenta ändringar.

I samband med att regeringen skulle lämna förslag om införande av det öppna och permanenta systemet bedömde regeringen att situationen var så pass allvarlig att stöd skulle kunna lämnas under en arbetstagares uppsägningstid. Det skedde genom att 14 § lagen om stöd vid korttidsarbete tillfälligt upphävdes för stödmånader som inföll under perioden den 16 mars 2020 till och med den 31 december 2020. Undantaget förlängdes därefter för stödmånader under perioden 1 december 2020–30 september 2021 genom den tillfälliga lagen.

Situationen under pandemin var högst ovanlig. Stödet vid korttidsarbete har fungerat som ett nationellt krisstöd när efterfrågan i princip försvunnit helt för vissa branscher. Varseltalen uppnådde på kort tid höga nivåer inom många branscher. Även om en lägre andel varsel än normalt ledde till uppsägning, var det ett stort antal varsel som ledde till uppsägning (SOU 2022:30 s. 153–158 och 161–171). Under inledningen av pandemin var det viktigt att snabbt kunna stärka likviditeten hos företag för att undvika ett ökat antal konkurser. Undantaget som möjliggjorde att stöd vid korttidsarbete kunde lämnas under uppsägningstid bidrog till att företagen kunde minska kostnaderna för nödvändiga uppsägningar av personal och på så sätt bättre klara av att bibehålla sin verksamhet medan ekonomin fortfarande var starkt påverkad av pandemin. Detta har sannolikt haft betydelse för vissa företag. Undantaget har dock också medfört konsekvenser som inte varit syftet med stödet. Tillväxtanalys har i rapporten *Korttidsstödet effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12) konstaterat att undantaget har bidragit till de dödviktseffekter som uppstod av stödet under 2020. Vidare har undantaget motverkat det primära syftet med korttidsarbete, dvs. att undvika uppsägningar av arbetstagare och att hålla sysselsättningen

uppe. Kommittén anser därför att en permanent möjlighet att ge stöd under uppsägningstid skulle innebära ökade offentligfinansiella kostnader och motverka syftet med att anställningar ska behållas. Det finns också en ökad risk för att stödet bidrar till dödviktskostnader. Den nya lagen bör därför fortsatt reglera att preliminärt stöd inte får lämnas under uppsägningstid. Detta innebär, i likhet med den nuvarande ordningen, att en arbetstagare som blir uppsagd, eller säger upp sig, behöver återgå till ordinarie arbetstid under uppsägningstiden, för att kunna behålla skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). SGI-skyddet är nämligen beroende av att arbetstagaren deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd (26 kap. 9 och 18 a §§ socialförsäkringsbalken). Kommittén föreslår att samma ordning fortsatt ska gälla i den nya lagen (se avsnitt 11.5).

9.4 Utredning och kontroll

9.4.1 Arbetsgivare ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten

Förslag: En arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete och lämna de uppgifter som behövs för granskningen.

Skatteverket ska få förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter. Om arbetsgivarens ansökan avseende stöd vid korttidsarbete ännu inte har prövats, får ansökan avvisas om arbetsgivaren inte följer ett sådant föreläggande. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.

Ett föreläggande ska få förenas med vite. Ett föreläggande får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller detta även ställföreträdare för den juridiska personen.

Skälen för kommitténs förslag

Av 35 § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att 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. Skatteverket får enligt 36 § förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande får förenas med vite. Ett föreläggande får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Av 15 § förordningen (2020:1249) om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete framgår att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser på Skatteverkets begäran, ska ge myndigheten tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till ersättning och lämna de uppgifter som behövs för granskningen.

I samband med att arbetsgivaren ansöker om stöd ska Skatteverket kontrollera att de uppgifter som har lämnats är korrekta. Om behovet av korttidsarbete blir stort och mängden ansökningar ökar kommer en stor del av kontrollåtgärderna behöva ske i form av efterkontroller. Det är viktigt att arbetsgivare känner tilltro till systemet och kan vara trygga med att förutsättningarna för stöd inte ska kunna ändras i efterhand. Samtidigt är det, för att upprätthålla legitimiteten i systemet, viktigt att stöd endast lämnas till arbetsgivare som är seriösa och uppfyller förutsättningarna för stöd. Ett led i att tillförsäkra detta är att Skatteverket ges tillräckliga möjligheter att vidta en effektiv kontroll. Skatteverket bör därför, även enligt den nya lagen, ha rätt att förelägga arbetsgivare att bidra till kontroller. En motsvarande bestämmelse bör föras in i lagen, som också bör omfatta ersättning för kompetensinsatser. Kommittén anser vidare att det bör tydliggöras att Skatteverket också har möjlighet att avvisa en ansökan avseende stöd vid korttidsarbete, som ännu inte prövats, om ett föreläggande inte efterföljts. Föreläggandet bör innehålla en upplysning om att en ansökan får avvisas om arbetsgivaren inte följer föreläggandet.

Ett föreläggande bör även enligt den nya lagen kunna förenas med vite. Vitesföreläggande bör dock inte kunna utfärdas om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått ett brott och

föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Motsvarande vitesförbud finns även för vitesföreläggande inom skatteförfarandet och tillgodoser att det inte uppstår konflikt mellan en skatteutredning och en skattebrottsutredning. En skattskyldig ska således inte kunna föreläggas med vite att komma in med vad som kan vara bevis om lagöverträdelse. Det är också viktigt att framhålla att de kontrollåtgärder som Skatteverket företar inte får vara mer långtgående än vad som krävs för tillsynen i ärendet. De åtgärder som Skatteverket vidtar måste stå i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för arbetsgivaren. Skatteverket får således endast ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Detta kommer till uttryck genom proportionalitetsprincipen som föreskrivs i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

9.4.2 Skatteverket får förelägga tredjeman att lämna uppgifter

Förslag: Skatteverket ska få förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna uppgift om en rättshandling med den som har fått stöd vid korttidsarbete. Fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen får dock föreläggas endast om det finns särskilda skäl. Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd vid korttidsarbete har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Ett föreläggande ska få förenas med vite. Föreläggandet får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller det även ställföreträdare för den juridiska personen.

Skälen för kommitténs förslag

Skatteverkets möjligheter till tredjemansföreläggande

Skatteverket får enligt 37 kap. 9 § skatteförfarandelagen förelägga den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som är en annan juridisk person än ett dödsbo, att lämna uppgift om en rättshandling med någon annan, s.k. tredjemansföreläggande. Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att annan än den som föreläggs har fullgjort en uppgiftsskyldighet enligt 15–35 kap. skatteförfarandelagen, eller kan fullgöra sådan uppgiftsskyldighet. Om det finns särskilda skäl får även någon annan person än som avses i 37 kap. 9 § skatteförfarandelagen föreläggas att lämna sådan uppgift som avses där (37 kap. 10 § skatteförfarandelagen). Av prop. 2010/11:165 framgår att detta i princip avser fysiska personer och dödsbon som inte är bokföringsskyldiga (s. 856). Särskilda skäl kan föreligga i situationer där det finns ett uttalat kontrollintresse och där alternativa kontrollmetoder saknas. Genom rekvisitet ”särskilda skäl” markeras att sådan kontroll aldrig kan vara en rutinåtgärd vid en revision eller annan skatteutredning, utan att det finns skäl för detta i det enskilda fallet. I regel bör det vara fråga om mer betydande belopp som misstänks ha undandragits beskattningen, men ibland kan det vara motiverat med ett föreläggande även vid mindre belopp om förfarandet har upprepats eller annars haft betydande omfattning (prop. 1993/94:151 s. 183). Om det finns anledning att anta att ett tredjemansföreläggande inte kommer att följas får föreläggandet förenas med ett vite. Ett föreläggande får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till skattetillägg, återkallelseavgift, dokumentationsavgift, rapporteringsavgift eller kontrollavgift, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller detta även ställföreträdare för den juridiska personen (44 kap. 2–3 §§ skatteförfarandelagen).

Möjlighet till tredjemansföreläggande finns även i 10 § lagen (2020:548) om omställningsstöd, som föreskriver att Skatteverket får förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna uppgift om en rättshandling med den som har fått omställningsstöd. Fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt

bokföringslagen (1999:1078) får däremot föreläggas endast om det finns särskilda skäl. Ett sådant tredjemansföreläggande får, enligt 11 §, förenas med vite. Föreläggandet får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller detta även ställföreträdare för den juridiska personen.

Möjlighet till tredjemansföreläggande bör finnas i den nya lagen

Regelverket för korttidsarbete innehåller flera bestämmelser som är avsedda att motverka ett överutnyttjande av systemet. Såväl kostnadsdelningen som kravet på avtal om arbetstidsminskning syftar till att incitamenten att nyttja systemet ska vara begränsat till fall då arbetsgivare har tillräckliga behov av arbetstidsminskning. Arbetsgivarens kostnad för arbetad tid ökar vid korttidsarbete och det krävs förhandlingar med en arbetstagarorganisation, eller avtal med en stor andel arbetstagare, för att kunna införa korttidsarbete. Regelverkets utformning är således sådant att under normala förhållanden bör få fall av kringgående av regelverket aktualiseras. Vid en framtida ekonomisk kris kan dock stöd vid korttidsarbete, på samma sätt som under pandemin, ge upphov till ett stort antal ansökningar. Det innebär att riskerna missbruk ökar väsentligt eftersom Skatteverket får sämre möjligheter att kontrollera ansökningar om stöd. Under sådana förhållanden är därför möjligheten till en effektiv efterhandskontroll av stor vikt för att Skatteverket ska kunna utreda missbruk av systemet. Inom skatteförfarandet och vid kontroll avseende omställningsstödet har Skatteverket möjlighet till tredjemansföreläggande, vilket är en betydelsefull utredningsform för myndigheten. Kommittén föreslår att Skatteverket får samma möjlighet att, vid kontroll av stöd vid korttidsarbete enligt den nya lagen, förelägga en fysisk eller juridisk person, annan än den arbetsgivare som fått stöd vid korttidsarbete, att lämna uppgift om en rättshandling som ingåtts med arbetsgivaren. Det krävs däremot särskilda skäl för att förelägga fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen.

Ett tredjemansföreläggande bör avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd vid korttidsarbete har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan avseende stöd vid korttidsarbete, dvs. ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, ansökan om ytterligare stöd, anmälan om avstämning eller ansökan om ersättning för kompetensinsatser. En situation som kan komma att aktualisera ett behov av tredjemansföreläggande är om det framkommit skäl att tro, t.ex. genom tips om oegentligheter, att arbetstagare arbetar mer än vad som framgår av arbetsgivarens ansökan om stöd. Under pandemin fick Tillväxtverket sådana tips från såväl allmänheten som genom medias rapportering (se avsnitt 4.6). I sådana fall kan det vara motiverat att förelägga ett företag som arbetsgivaren utfört arbete åt att inkomma med underlag, såsom fakturor, där det framgår i vilken omfattning arbete har utförts. En arbetstagare kan också komma att föreläggas att redovisa vilka arbetstider och vilken lön arbetstagaren haft hos arbetsgivaren. I det senare fallet krävs dock att det föreligger särskilda skäl för ett sådant föreläggande, vilket kan finnas om det misstänks att ett mer betydande belopp av stöd har tillskansats felaktigt. Skatteverket måste dock, vid bedömningen av behovet av tredjemansföreläggande, tillämpa proportionalitetsprincipen vilken framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Utöver att åtgärderna inte får göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet krävs att det Skatteverket vill uppnå med att exempelvis få tillgång till visst utredningsmaterial står i rimlig proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden. Skatteverket får, i egenskap av handläggande myndighet, bara ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet.

Den som föreläggs ska lämna uppgifter om en ingången rättshandling. Det ska gälla sådana uppgifter som den som föreläggs faktiskt har tillgång till och som rör rättshandlingen. Ett föreläggande ska vara utformat så tydligt och precist att det är möjligt för den som föreläggs att följa det. Det innebär att beroende på i vilken situation ett föreläggande utfärdas kommer utformningen av föreläggandet att se olika ut. Om det exempelvis är fråga om att lämna en uppgift som gäller kontroll av en viss typ av rättshandling, ska det av föreläggandet klart framgå vilken eller vilka handlingar som efterfrågas. Gäller det en rättshandling med ett visst bestämt företag eller en viss bestämd per-

son, ska den personen namnges i förelägandet (jfr prop. 2019/20:181 s. 48–50).

Begreppet ”rättshandling” omfattar förklaringar och handlingar som har rättslig betydelse. Det behöver inte innebära att ett särskilt dokument har upprättats. En rättshandling är exempelvis att muntligen, genom faktiskt handlande eller skriftligen, beroende på vad som är möjligt i respektive situation, ingå ett avtal, utfärda en fullmakt, lämna in en ansökan till en myndighet, säga upp ett kontrakt eller att betala en skuld. Skatteverket bör t.ex. ha möjlighet att förelägga en bank att lämna kontoutdrag för ett konto (jfr prop. 2019/20:181 s. 48–50) eller förelägga ett företag att lämna fakturor för utfört arbete åt arbetsgivaren.

Ett tredjemansföreläggande bör kunna förenas med vite

Ett tredjemansföreläggande får enligt skatteförfarandelagen och lagen om omställningsstöd förenas med vite. Kommittén föreslår att ett tredjemansföreläggande enligt den nya lagen också får förenas med vite. Utan den möjligheten finns det en risk att tredjemansförelägandet blir verkninglös. Ett föreläggande får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och förelägandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Detta undantag är för att tillgodose att det inte blir konflikt mellan en skatteutredning och en skattebrottsutredning (se avsnitt 9.4.1). Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller även undantaget för företrädare för den juridiska personen.

Industrins parter har lyft en farhåga för att tredjemansföreläggande ger Skatteverket möjlighet att avkräva information avseende arbetsmarknadens parter inbördes förhållanden. Detta riskerar, enligt industrins parter, att försvåra för arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter gentemot de fackliga organisationerna, bl.a. vad gäller informations- och förhandlingsskyldigheten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Dessutom kan det påverka förhållandet mellan arbetsgivaren och dess arbetsgivarorganisation. Medlemskapet i en arbetsgivarorganisation bygger på förtroendet att de uppgifter som anförtros organisationen exempelvis i samband med rådgivning, förhandlingshjälp eller biträde i domstolsprocess behandlas med sekre-

tess och tystnadsplikt. Industrins parter bedömer att ett införande av möjlighet till tredjemansföreläggande riskerar att allvarligt skada detta förtroende liksom förtroendet mellan arbetsmarknadens parter.

Kommittén kan konstatera att ett tredjemansföreläggande endast kan omfatta sådana uppgifter av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd enligt lagen har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, ansökan om ytterligare stöd, anmälan om avstämning eller ansökan om ersättning för kompetensinsatser. Detta innebär att i de flesta fallen kommer sannolikt inte arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer vara föremål för ett tredjemansföreläggande. Detta eftersom ett sådant tredjemansföreläggande förutsätter att det finns anledning att tro att en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation har närmare kunskap om exempelvis kringgående av bestämmelserna om arbetstidsminskning på arbetsplatsen. Det finns också rättssäkerhetsgarantier kopplade till ett tredjemansföreläggande. Som framgår ovan kan ett föreläggande i vissa fall inte förenas med vite. Ett vite kan också överklagas och kan heller inte utdömas utan en prövning av domstol. Vidare finns det bestämmelser som undantar vissa uppgifter och handlingar från ett tredjemansföreläggande (se avsnitt 9.4.6). Kommittén anser sammantaget att de rättssäkerhetsgarantier som finns för ett tredjemansföreläggande är tillräckliga för att tillförsäkra att ett sådant föreläggande inte nyttjas i fall som inte är avsedda och motiverade ur ett kontrollsyfte.

9.4.3 Skatteverket får besluta om revision

Förslag: Skatteverket ska få besluta om revision för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete. I fråga om revision gäller bestämmelserna i skatteförfarandelagen avseende beslut om revision, samverkan, revisorns befogenheter, den reviderades skyldigheter samt revisionens avslutande.

Skälen för kommitténs förslag

Skatteverkets möjligheter till revision

Revision är en utredningsform som Skatteverket enligt skatteförfarandelagen kan använda sig av när det finns behov av en fördjupad utredning. Ett beslut om revision ska bl.a. innehålla uppgift om syftet med revisionen. Revisionen får bara användas för kontroll enligt de syften som anges i lagen (41 kap. 4 § skatteförfarandelagen, prop. 2019/20:181 s. 22). Skatteverket får besluta om revision t.ex. för att kontrollera att en uppgiftsskyldighet har fullgjorts eller att det finns förutsättningar att fullgöra uppgiftsskyldigheten (41 kap. 2 § första stycket 1 och 2 skatteförfarandelagen). Innan en revision verkställs ska den som ska revideras som huvudregel underrättas om beslutet om revision (41 kap. 5 § skatteförfarandelagen). En revision ska genomföras i samverkan med den reviderade och på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten hos denne. Kravet på samverkan gäller inte om tvångsåtgärden bevissäkring har beslutats på grund av att det finns en påtaglig risk för sabotage (41 kap. 6 § andra stycket skatteförfarandelagen).

Enligt 41 kap. 12 § skatteförfarandelagen får Skatteverket förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 41 kap. 8–11 §§ skatteförfarandelagen att fullgöra dem. En revision får inte pågå under längre tid än nödvändigt och Skatteverket ska snarast meddela den reviderade om resultatet av revisionen i de delar som rör den reviderade (41 kap. 13 § skatteförfarandelagen). Vidare ska Skatteverket lämna tillbaka räkenskapsmaterial och andra handlingar till den reviderade så snart som möjligt och senast när revisionen har avslutats (41 kap. 14 § skatteförfarandelagen).

Enligt 12 § lagen om omställningsstöd får Skatteverket besluta om revision för att kontrollera ett företag som har fått omställningsstöd med avseende på företagets rätt till stöd. I fråga om revision gäller bestämmelserna i 41 kap. 4–14 §§ skatteförfarandelagen.

Skatteverket får möjlighet att besluta om revision enligt den nya lagen

Kommittén har framhållit ovan att det är viktigt för stödets legitimitet att stöd endast utgår till arbetsgivare som uppfyller förutsättningarna för stöd. Även om kommittén utgår från att merparten

av de arbetsgivare som söker stöd vill följa regelverket anser kommittén att det är viktigt att Skatteverket ges tillräckliga kontrollmöjligheter för att kunna upptäcka de fall då stödet nyttjats på fel sätt. Kommittén anser att det, som en del i att stärka Skatteverkets möjlighet till kontroll, bör införas en möjlighet för Skatteverket att besluta om revision enligt den nya lagen. Utredningsformen är av stor betydelse med tanke på de stora belopp som stöd vid korttidsarbete kan uppgå till och den risk för fel och missbruk som finns, särskilt när ansökningsvolymerna ökar. Skatteverket bör därför ges möjlighet att besluta om revision för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd enligt lagen. Beslut om revision kan aktualiseras i fall då det finns anledning att anta att en fördjupad utredning behöver göras för att kontrollera en arbetsgivare. Det kan t.ex. genom tips om oegentligheter ha framkommit skäl att tro att arbetstagare arbetar mer än vad som framgår av arbetsgivarens ansökan om stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Det kan också ha kommit fram skäl att tro att stöd söks för arbetstagare som inte är anställda hos arbetsgivaren. Det bör framhållas att Skatteverket, i möjligaste mån, ska använda de mindre ingripande åtgärderna som är aktuella. Det gäller framför allt möjligheten att ställa frågor och skicka förelägganden. Om arbetsgivare inte har efterkommit ett föreläggande eller det finns anledning att tro att arbetsgivaren inte kommer att efterkomma ett föreläggande kan Skatteverket i sådana fall besluta om revision av arbetsgivaren. Kommittén föreslår att bestämmelserna i skatteförfarandelagen bör gälla avseende beslut om revision, samverkan, revisorns befogenheter, den reviderades skyldigheter samt revisionens avslutande. I och med att skatteförfarandelagens bestämmelser om revision blir tillämpliga tillgodoses även nödvändiga rättssäkerhetskrav. Skatteverket ska också vid bedömningen av behovet av revision, tillämpa proportionalitetsprincipen, se avsnitt 5.9. Detta innebär att åtgärderna inte får göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet och det krävs att det Skatteverket vill uppnå med exempelvis att få tillgång till visst utredningsmaterial står i rimlig relation till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden.

9.4.4 Skatteverket får fortsatt besluta om kontrollbesök

Förslag: Skatteverket ska få besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete är berättigad till stöd vid korttidsarbete. Kontrollbesök ska bara få genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Kontrollbesök får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt, eller till en inte oväsentlig del, användas som bostad.

Skatteverket får vid kontrollbesöket kontrollera sådant räkenskapsmaterial och andra handlingar som kan ligga till grund för bedömningen av en arbetsgivares rätt till stöd vid korttidsarbete. Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. De uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Den som ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före kontrollbesöket. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan.

Skälen för kommitténs förslag

Av 36 a § lagen om stöd vid korttidsarbete framgår att Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd är berättigad till stöd. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Kontrollbesök får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. De uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan om stöd och anmälan om avstämning. Den som ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före kontrollbesöket. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan.

Som kommittén framfört ovan utgår kommittén från att merparten av de arbetsgivare som söker stöd vid korttidsarbete följer regelverket för stöd. När volymerna av ansökningar ökar minskar dock Skatteverkets möjligheter att kontrollera ansökningar om stöd. Under sådana förhållande är det viktigt för systemets legitimitet att Skatteverket ges goda förutsättningar att göra de efterkontroller som de bedömer nödvändiga. Möjligheten till oannonserade kontrollbesök är viktig för att Skatteverket ska kunna kontrollera bl.a. om storleken på den arbetstidsminskning som arbetsgivaren anger i ansökan om stöd och anmälan om avstämning är korrekt. Kommittén anser därför att motsvarande bestämmelse om kontrollbesök, som också bör omfatta ersättning för kompetensinsatser, även bör finnas i den nya lagen. I nuvarande lag är dock möjligheten till kontrollbesök begränsad till kontroll mot uppgifterna i ansökan om preliminärt stöd och anmälan om avstämning. Kommittén anser att samtliga uppgifter som lämnats till Skatteverket bör kunna kontrolleras. Skatteverket bör således vid ett kontrollbesök kunna ställa frågor om verksamheten som får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan avseende stöd vid korttidsarbete, dvs. ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, ansökan om ytterligare stöd, anmälan om avstämning eller ansökan om kompetensinsatser. Kommittén anser vidare att det i den nya lagen bör framgå, i likhet med vad som gäller för kontrollbesök avseende omställningsstöd (13 § lagen om omställningsstöd), att Skatteverket vid kontrollbesöket får kontrollera sådant räkenskapsmaterial och andra handlingar som kan ligga till grund för beslut om stöd vid korttidsarbete. Regeringen bedömde vid bestämmelsens införande att något sådant förtydligande inte är nödvändigt, eftersom arbetsgivaren ska ge handläggande myndighet tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd och lämna de uppgifter som behövs för granskningen (prop. 2019/20:166 s. 58). Kommittén anser dock att det uttryckligen bör framgå av bestämmelsen att Skatteverket får ta del av sådana handlingar direkt på plats vid ett kontrollbesök.

Skatteverket ska vid bedömningen av behovet av kontrollbesök tillämpa proportionalitetsprincipen, se avsnitt 5.9. Detta innebär att ett kontrollbesök bara får utföras om det behövs för tillsynen i ärendet och om det syfte som Skatteverket vill uppnå med kontrollbesöket står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden.

9.4.5 Skatteverket får ansöka om bevissäkring

Förslag: För att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete ska Skatteverket kunna genomföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhänderta handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. I fråga om bevissäkring ska bestämmelserna i skatteförfarandelagen gälla.

Skälen för kommitténs förslag

Skatteverkets möjligheter att nyttja bevissäkring som tvångsmedel

Bevissäkring är en tvångsåtgärd som regleras i skatteförfarandelagen och innebär att Skatteverket med tvång får utföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhänderta handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme (45 kap. 2 § första stycket skatteförfarandelagen). Utgångspunkten för bevissäkring är att den reviderade inte fullgjort sina skyldigheter att medverka under Skatteverkets revision, inte följt ett föreläggande att lämna ut handling eller att det föreligger en påtaglig risk för sabotage. Med risk för sabotage avses att det finns risk för att den som bevissäkringen gäller kommer att undanhålla, förvanska eller förstöra det som får kontrolleras (45 kap. 2 § andra stycket skatteförfarandelagen). Riskbedömningen ska göras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan ha betydelse för frågan. Att risken ska vara påtaglig innebär att det inte ska vara fråga om en mer överhängande risk utan att risken i det enskilda fallet ska kunna beläggas. Vid helhetsbedömningen har proportionalitetsprincipen stor betydelse. Av 2 kap. 5 § skatteförfarandelagen framgår att proportionalitetsprincipen gäller inom hela skatteförfarandet. Av proportionalitetsprincipen följer att beslut enligt skatteförfarandelagen bara får fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse. Kraven på proportionalitet gäller både för om åtgärden överhuvudtaget ska få utföras samt för hur den ska bedrivas och för den tid som åtgärden får pågå (prop. 1993/94:151 s. 154).

Beslut om bevissäkring fattas av förvaltningsrätten på ansökan av granskningsledaren eller, i vissa fall, direkt av granskningsledaren (45 kap. 13 och 14 §§ skatteförfarandelagen). Den som ett beslut om bevissäkring gäller ska omedelbart underrättas om beslutet. Under rättelse får dock ske i samband med att åtgärden verkställs om det finns en påtaglig risk för sabotage om den som beslutet gäller underrättas i förväg (45 kap. 16 § skatteförfarandelagen).

I 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om bevissäkring. Bland annat framgår att verkställighet av beslut om bevissäkring ska genomföras så att det inte vållar den som beslutet gäller större kostnader eller olägenheter än vad som är nödvändigt. Vidare ska granskningsledaren lämna tillbaka handlingar och annat som har tagits om hand så snart de inte längre behövs (69 kap. 4 och 12 §§ första stycket skatteförfarandelagen).

Enligt 14 § lagen om omställningsstöd får Skatteverket, för att kontrollera ett företag som har fått omställningsstöd, genomföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhändertaga handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. I fråga om bevissäkring gäller bestämmelserna i 45 kap. och 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen.

Möjlighet till bevissäkring bör finnas i den nya lagen

Inom i stort sett hela skatte- och avgiftsområdet har Skatteverket möjlighet att tillämpa tvångsmedlet bevissäkring vid revision eller annan kontroll. Den möjligheten har Skatteverket även vid revision och kontroll avseende omställningsstödet (prop. 2010/11:165 s. 885 och prop. 2019/20:181 s. 54). För att Skatteverkets granskning ska bli så effektiv som möjligt bör även en möjlighet till bevissäkring. I fråga om bevissäkring bör bestämmelserna i 45 kap. och 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen tillämpas. Bestämmelserna i 45 kap. skatteförfarandelagen reglerar bl.a. revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersökande och omhändertagande av handlingar, försegling av lokal, förvaringsplats eller annat utrymme, beslut om bevissäkring och behörig förvaltningsrätt. I 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen regleras verkställighet av beslut om bevissäkring. Skatteförfarandelagens bestämmelser om bevissäkring tillförsäkrar den betalningskyldige de rättssäkerhetsgarantier som är nödvändiga vid bevis-

säkring. Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende bevissäkring kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten.

Skatteverket ska vid bedömningen av behovet av bevissäkring tillämpa förvaltningslagens bestämmelse om proportionalitetsprincipen, se avsnitt 5.9. Detta innebär att åtgärderna inte får göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet och det krävs att det Skatteverket vill uppnå med exempelvis att få tillgång till visst utredningsmaterial står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden.

9.4.6 Vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning

Förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen om att vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning ska gälla vid föreläggande, revision, bevissäkring och kontrollbesök hos en arbetsgivare som har ansökt om eller har fått stöd vid korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Kommittén föreslår att Skatteverket får en mängd kontrollmöjligheter för att granska om ett företag är berättigad till stöd vid korttidsarbete. I 47 kap. skatteförfarandelagen finns bestämmelser om att vissa uppgifter och handlingar efter begäran av företaget kan undantas från granskning inom skatte- och avgiftsområdet. Dessa bestämmelser gäller även för Skatteverkets granskning och kontroll av omställningsstödet (15 § lagen om omställningsstöd). De handlingar som inte får granskas är handlingar som bedömts vara sådana handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken samt handlingar som inte bedömts omfattas av revisionen, bevissäkringen, tillsynen eller kontrollbesöket. Inte heller får Skatteverket granska handlingar som bedömts ha ett betydande skyddsintresse, och vars innehåll av särskilda omständigheter inte bör komma till annans kännedom, förutsatt att handlingens skyddsintresse är större än dess betydelse för kontrollen.

Skatteverkets utredningsbefogenheter enligt den nya lagen bör inte överskrida vad som gäller vid ordinarie skatteförfarandet. Bestämmelserna i 47 kap. skatteförfarandelagen om att vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning bör därför gälla även vid föreläggande, revision, bevissäkring och kontrollbesök hos ett företag som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete.

9.5 Utökad möjlighet till återkrav av stöd

9.5.1 Betalningssäkring ska kunna användas vid återkrav enligt den nya lagen

Förslag: Skatteverket ska få ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av stöd vid korttidsarbete. I fråga om betalningssäkring avseende ett sådant återkrav gäller bestämmelserna i skatteförfarandelagen om beslut om betalningssäkring, tidsfrist när betalningsskyldigheten inte är fastställd, beslut om att ta egendom i förvar, ställande av säkerhet, när ställd säkerhet får tas i anspråk, behörig förvaltningsrätt och ersättning för skada. Vidare tillämpas skatteförfarandelagens regler om verkställighet av beslut om betalningssäkring.

Skälen för kommitténs förslag

Skatteverkets möjlighet att ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk

Betalningssäkring är en tvångsåtgärd som regleras i 46 kap. skatteförfarandelagen och kan användas för att säkra betalning från betalningsskyldiga som kan, men inte vill, betala skatter och avgifter. Skatteverket ansöker hos en förvaltningsdomstol om betalningssäkring för att säkerställa betalning av skatt, avgift, särskild avgift eller ränta (46 kap. 2 och 5 §§ skatteförfarandelagen). Betalningssäkring får beslutas om (1) det finns en påtaglig risk för att den som är betalningsskyldig drar sig undan skyldigheten, och (2) betalningsskyldigheten avser ett betydande belopp (46 kap. 6 § skatteförfarandelagen). För att betalningssäkring ska kunna beslutas krävs att det finns en fordran och att den tidsperiod som betalningsskyldigheten avser har gått ut. Fordran behöver dock inte vara fastställd. Om betalnings-

skyldigheten inte är fastställd får betalningssäkring bara beslutas om det är sannolikt att skyldigheten kommer att fastställas. För att komma fram till om så är fallet måste en prövning i två led göras. Först ska det avgöras om det finns sannolika skäl för att det allmänna har en fordran. Därefter ska det bedömas till vilket belopp fordringen, med hänsyn till föreliggande omständigheter, sannolikt kommer att bli fastställd (46 kap. 7–8 §§ skatteförfarandelagen, prop. 1978/79:28 s. 146, prop. 1989/90:3 s. 18–20 och prop. 2010/11:165 s. 908).

Ett beslut om betalningssäkring ska upphävas helt eller delvis om det inte längre finns förutsättningar för beslutet eller beslutet av någon annan anledning inte bör kvarstå (46 kap. 9 § skatteförfarandelagen). Den betalningsskyldige ska omedelbart underrättas om ett beslut om betalningssäkring. Underrättelse får dock ske i samband med att beslutet verkställs om det finns risk för att den betalningsskyldige undanskaffar egendom som kan betalningssäkras (46 kap. 13 § skatteförfarandelagen).

I 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om betalningssäkring. Bland annat framgår att Kronofogdemyndigheten verkställer beslut om betalningssäkring på begäran av Skatteverket (69 kap. 13 § skatteförfarandelagen). Om ett beslut om betalningssäkring upphävs, ska den egendom som beslutet avser omedelbart lämnas tillbaka. Förvaltningsrätten eller kammarrätten får dock besluta att egendomen ska omfattas av betalningssäkring till dess att beslutet om upphävande har fått laga kraft (69 kap. 14 § skatteförfarandelagen).

Enligt 24 § lagen om omställningsstöd får Skatteverket ta betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av omställningsstöd. I fråga om betalningssäkring avseende ett sådant återkrav gäller bestämmelserna i 46 kap. 5–7 och 9–22 §§ och 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen.

Möjlighet till betalningssäkring bör finnas i den nya lagen

Betalningssäkring är en ingripande åtgärd, men den möjliggör för Skatteverket att säkerställa betalning av betydande belopp när det föreligger en påtaglig risk för betalningsundandragande. Kommittén anser att det, på samma sätt som inom skatteförfarandet och för omställningsstödet, bör finnas en möjlighet för Skatteverket att ansöka

om betalningssäkring avseende en fordran på återbetalning av stöd vid korttidsarbete som är fastställd. Detta gäller också för en fordran som inte är fastställd, men som sannolikt kommer att fastställas. Kommittén föreslår därför att Skatteverket får ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av stöd enligt lagen. Begreppet betalningsskyldig används i stället för arbetsgivare för att tydliggöra att betalningssäkring även kan avse återkrav av stöd vid korttidsarbete från ett företags företrädare (se avsnitt 9.5.2 om företrädaransvar). I fråga om betalningssäkring bör bestämmelserna i 46 kap. 5–7 och 9–22 §§ och 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen tillämpas. I dessa bestämmelser regleras bl.a. beslut om betalningssäkring, tidsfrist när betalningsskyldigheten inte är fastställd, beslut om att ta egendom i förvar, ställande av säkerhet, när ställd säkerhet får tas i anspråk, behörig förvaltningsrätt, ersättning för skada och verkställighet av beslut om betalningssäkring. Skatteförfarandelagens regler tillförsäkras den betalningsskyldige de rättssäkerhetsgarantier som är nödvändiga vid betalningssäkring. Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende betalningssäkring kräver därtill inte prövningstillstånd i kammarrätten.

9.5.2 En företrädare ska kunna bli skyldig att betala ett återkrav enligt den nya lagen

Förslag: Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för. Bestämmelserna i skatteförfarandelagen avseende möjlighet till befrielse från betalningsskyldigheten, förfarandet, regressrätt, indrivning och preskription gäller vid tillämpningen.

Skälen för kommitténs förslag

Skatteverkets möjlighet att ansöka om företrädaransvar

Av 59 kap. skatteförfarandelagen framgår att företrädare för juridiska personer under vissa förutsättningar kan bli betalningsskyldiga för den juridiska personens obetalda skatter och avgifter, s.k. företrädaransvar. Det gäller i huvudsak i de fall då en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgjort sina betalningsskyldigheter avseende skatter eller avgifter, eller lämnat oriktiga uppgifter som medfört att den juridiska personen tillgodoräknats överskjutande ingående mervärdesskatt eller överskjutande punktskatt med ett för stort belopp (59 kap. 12–13 §§ skatteförfarandelagen). Betalningsskyldighet enligt reglerna om företrädaransvar kan utkrävas av varje företrädare för en juridisk person, således även av den som inte är legal ställföreträdare (prop. 2002/03:128 s. 24). Om det finns särskilda skäl, får företrädaren helt eller delvis befrias från betalningsskyldigheten (59 kap. 15 § skatteförfarandelagen). Förvaltningsrätten beslutar om företrädaransvar på ansökan av Skatteverket (59 kap. 16 § skatteförfarandelagen).

Skatteverket får inte ansöka om företrädaransvar om statens fordran mot den juridiska personen har preskriberats eller om det finns en överenskommelse om betalningsskyldighet (59 kap. 17 § skatteförfarandelagen). En företrädare som har betalat skatt eller avgift på grund av företrädaransvar har rätt att kräva den juridiska personen på beloppet (59 kap. 21 § skatteförfarandelagen).

Enligt 25 § lagen om omställningsstöd kan företrädaransvar aktualiseras vid återkrav av omställningsstöd. Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att omställningsstöd har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för. Bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförfarandelagen gäller vid tillämpningen.

Företrädaransvar bör finnas i den nya lagen

Stöd vid korttidsarbete kan lämnas med stora belopp och det finns stora risker, framför allt när ansökningsvolymerna ökar, att arbetsgivare som inte har rätt till stödet beviljas stöd. Det bör då vara möjligt, på samma sätt som för obetalda skatter och avgifter samt för omställningsstödet, att även låta företrädarkretsen för en juridisk person bära ansvaret för att stödet felaktigt betalats ut. Företrädaransvar ger ett kraftfullt incitament till ett företags företrädare att låta bli att lämna felaktiga uppgifter vid en ansökan om stöd enligt den nya lagen. Kommittén anser därför att det bör införas ett särskilt företrädaransvar för betalningen av återkrav av stöd vid korttidsarbete. Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, bör företrädarkretsen, tillsammans med den juridiska personen, vara skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för. I förarbetena till omställningsstödet utvecklas vilka som kan omfattas av företrädaransvar. Betalningsskyldighet enligt reglerna om företrädaransvar kan utkrävas av varje företrädare för en juridisk person, således även av den som inte är legal ställföreträdare. Om den oriktiga uppgiften har lämnats av någon annan än den legala företrädarkretsen personligen, t.ex. av en annan företrädare, anställd eller en s.k. mål-vakt, kan företrädarkretsen ändå bli betalningsskyldig på samma sätt som enligt 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen. I fråga om aktiebolag omfattar företrädarkretsen främst den verkställande direktören och enskilda styrelseledamöter, även om det i förekommande fall kan bli aktuellt att i företrädarkretsen även inkludera en aktieägare som inte ingått i styrelsen men som fattar beslut om ansökan om stöd i samråd med företagets verkställande direktör (jfr NJA 1979 s. 555). Högsta förvaltningsdomstolen fastslår vidare i HFD 2019 ref. 38, avseende bedömningen av 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen, att den omständigheten att en företrädare för en juridisk person inte personligen lämnat den oriktiga uppgiften inte utesluter att företrädarkretsen ändå kan påföras ett betalningsansvar. Det kan dock förekomma omständigheter i det enskilda fallet som innebär att företrädarkretsen inte kan anses ha lämnat den oriktiga uppgiften uppsåtligen eller av grov oaktsamhet när det är någon annan som lämnat den oriktiga uppgiften. Det skulle t.ex. kunna vara en situation där före-

trädaren har lämnat klara instruktioner. Om dessa instruktioner inte följs kan det vara så att den oriktiga uppgiften inte kan anses ha lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Av betydelse är också hur företrädaren har utövat sitt kontrollansvar. Har det funnits indikationer på att administrationen inte skötts på ett betryggande sätt har företrädaren alltid en skyldighet att agera (prop. 2019/20:181 s. 121–123).

Oriktig uppgift kan avse uppgifter som har lämnats i en ansökan om godkännande för stöd, t.ex. felaktiga uppgifter om arbetsgivarens ekonomiska förhållanden. Det kan också vara uppgifter som lämnas i en ansökan om stöd eller en anmälan om avstämning, t.ex. högre grad av arbetstidsminskning än vad som faktiskt har förekommit. Det ska framhållas att det är Skatteverket, på samma sätt som vid bedömningen av det skatterättsliga företrädaransvaret, som ska visa att oriktig uppgift har lämnats. Betalningsskyldighet enligt reglerna om företrädaransvar kan utkrävas av varje företrädare för en juridisk person, således även av den som inte är legal ställföreträdare.

För att företrädaransvar ska kunna göras gällande krävs att Skatteverket kan styrka att företrädaren agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt avseende vissa angivna handlingar. Vad som avses med uppsåt och grov oaktsamhet tydliggörs bl.a. i förarbetena till lagen om omställningsstöd. Med uppsåt avses ett agerande som företas med vett och vilja. Det kan vara både en handling och en underlåten handling, dvs. att medvetet inte göra något. Det som karakteriserar uppsåtet är att handlingen eller underlåtenheten är medveten och kontrollerad. Den som agerar uppsåtligt är fullständigt medveten om vad handlingen eller underlåtenheten innebär. För att företrädaransvar ska kunna dömas ut på grund av att företrädaren har förfarit uppsåtligt krävs alltså att Skatteverket kan påvisa uppsåtet. En situation för uppsåtsfallen är att företrädaren i samband med ansökan underlåtit att uppge att vissa förhållanden varit för handen trots att han eller hon varit medveten om att förhållandena påverkat rätten till stöd (prop. 2019/20:181 s. 69).

Grov oaktsamhet kan föreligga om företrädaren har slarvat i högre grad såväl vid lämnande av oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Även om företrädaren har visat uppenbar likgiltighet för att sätta sig in i de regler som ska tillämpas kan han eller hon anses ha varit grovt oaktsam. Det kan gälla avsevärt felaktiga uppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om sådana förhållanden i företaget som medför eller kan medföra att stöd felaktigt tillgodoförs. I första hand bör

företrädaransvar aktualiseras avseende sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. Det är dock inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov. När företrädaren insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt (prop. 2019/20:181 s. 69).

Ansvarsbeloppet är inte beroende av vad som faktiskt har betalats ut till den juridiska personen utan motsvarar det belopp som bolaget har bedömts återbetalningsskyldigt för. Det innebär att ett beviljat stöd som har krediterats skattekontot och helt eller till viss del har kvittats, avräknats eller utmätts för andra fordringar inte ska påverka vilket belopp företrädaren kan hållas solidariskt ansvarig för. En företrädare är dock bara betalningsansvarig i samma omfattning som den juridiska personen. Om huvudfordran sätts ned eller faller bort minskar företrädarens ansvar därför i motsvarande mån (jfr prop. 2002/03:128 s. 37).

Företrädaransvaret enligt den nya lagen ska hanteras på samma sätt som företrädaransvaret för skatter och avgifter. Skatteverket ska därför kunna ansöka om företrädaransvar hos förvaltningsrätten. Bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförvaldelagen gäller vid tillämpningen. Dessa bestämmelser avser möjlighet till befrielse från betalningsskyldigheten, förfarandet, regressrätt, indrivning och preskription. Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende företrädaransvar kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten.

9.6 En tydlig straffrättslig reglering

Förslag: Den nya lagen ska innehålla straffbestämmelser.

Straffansvaret ska gälla för den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt den nya lagen eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lagen, och på så sätt orsakar fara för

1. att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp, eller
2. att stöd vid korttidsarbete, som arbetsgivaren helt eller delvis saknar rätt till, inte återkrävs.

Brottet delas in i tre grader, som benämns brott mot lagen om stöd vid korttidsarbete samt ringa respektive grovt brott mot lagen om stöd vid korttidsarbete. Straffet för brott av normalgraden ska vara fängelse i högst två år. Straffet för ringa brott ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för grovt brott ska vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,
2. om den som begått brottet använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, eller
3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Det ska även finnas ett oaktsamhetsbrott. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses ovan döms för vårdslöst brott mot lagen om stöd vid korttidsarbete till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms det inte till ansvar för detta brott.

Den som innan stöd vid korttidsarbete tillgodoförts frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut om stödet döms inte till ansvar för brott mot lagen.

Bedömning: Uppgifter vid ansökan om stöd, anmälan om avstämning och ansökan om ersättning för kompetensinsatser bör alltjämt lämnas på heder och samvete.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Straffbestämmelser hänförliga till stöd vid korttidsarbete

Lagen om stöd vid korttidsarbete innehåller inga särskilda straffbestämmelser. Fusk med stödet kan dock vara kriminaliserat om det är att bedöma som bedrägeri. I enlighet med 9 kap. 1 § brottsbalken kan den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömas för be-

drägeri till fängelse i högst två år. För bedrägeri kan också dömas den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Är brottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, kan böter eller fängelse i högst sex månader utgå (9 kap. 2 § brottsbalken). Är brottet att anse som grovt kan fängelse i lägst sex månader och högst sex år utdömas (9 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller använt urkund eller annat vars brukande är straffbart enligt 14 eller 15 kap. eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada (9 kap. 3 § andra stycket brottsbalken).

Försök till bedrägeri eller grovt bedrägeri kan föreligga om någon påbörjat utförandet av brott utan att detta kommit till fullbordan, om fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. Straffet för försök till bedrägeri eller grovt bedrägeri motsvarar vad som hade gällt om brottet fullbordats. Fängelsestraff kan däremot inte utgå eftersom det krävs att det lägsta straffet för det fullbordade brottet är två år eller mer (9 kap. 11 § brottsbalken och 23 kap. 1 § brottsbalken).

Av 8 b § förordningen (2020:208) om stöd vid korttidsarbete framgår att Tillväxtverket ska göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2021:937) om ny anmälan om avstämning av stöd vid korttidsarbete. En skyldighet för Skatteverket att anmäla sådana brott om gärningen har samband med lagen om stöd vid korttidsarbete finns i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

I 3 och 4 §§ förordningen om stöd vid korttidsarbete anges vilka uppgifter en ansökan om preliminärt stöd och en anmälan om avstämning ska innehålla. Det anges vidare att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete. En motsvarande bestämmelse finns, vad gäller vilka uppgifter en ansökan om preliminär ersättning för kostnader

för enskilda kompetensinsatser ska innehålla, i 5 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. Den som skriftligen på heder och samvete lämnar osanna uppgifter eller undanhåller sanningen, och åtgärden innebär fara i bevishänseende, kan dömas för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § första stycket brottsbalken. Straffpåföljden för osann försäkran är böter eller fängelse i höst sex månader (15 kap. 10 § första stycket). Är brottet grovt, kan fängelse i högst två år utdömas (15 kap. 10 § andra stycket). Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i första stycket döms för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader (15 kap. 10 § tredje stycket).

Det finns behov av att kunna sanktionera missbruk av systemet för korttidsarbete

Kommittén har i avsnitt 4.6 lyft fram erfarenheterna från pandemin vad gäller straff och missbruk av systemet förkorttidsarbete. Erfarenheterna visar att det har varit mycket svårt för Tillväxtverket att påvisa att brott har begåtts och att det har varit mycket svårt att tillämpa bestämmelserna om bedrägeri. För att legitimiteten i stödet ska upprätthållas är det viktigt att stöd inte lämnas till arbetsgivare som medvetet missbrukar systemet. Kommittén har därför bedömt att det finns behov av att i den nya lagen införa bestämmelser som kan sanktionera missbruk på ett effektivt sätt.

Kommittén har övervägt om sanktionsavgifter bör införas i den nya lagen. I juni 2021 tillsatte regeringen en utredning för att utreda möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott som riktar sig mot Försäkringskassan och andra utbetalande myndigheter. I delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) föreslås att ett system med administrativa sanktionsavgifter ska regleras i en ny lag. Syftet med det administrativa sanktionssystemet är att en reaktion från samhället ska komma snabbare. En administrativ sanktionsavgift föreslås kunna tas ut för mindre allvarliga brott, i stället för att det görs en anmälan om bidragsbrott till brottsutredande myndighet. Även situationer där den enskilde inte har handlat med uppsåt eller av grov oaktsamhet föreslås kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut. Det är alltså fråga om ett strikt ansvar. Sanktionsavgiften föreslås motsvara 25 procent av det belopp

som har eller skulle ha betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. Den konstruktion som föreslås liknar den som gäller för skattetillägg vid oriktig uppgift enligt 49 kap. 4–5 §§ skatteförfarandelagen. Kommittén kan konstatera att fördelen med att införa sanktionsavgifter i den nya lagen är att Skatteverket skulle få en möjlighet att effektivt sanktionera fall då den nya lagen inte följs. En sanktionsmöjlighet medför också att mindre resurser behöver användas för att utreda om förutsättningarna för brott är uppfyllda. Kommittén kan dock konstatera att stöd vid korttidsarbete är en ny stödform. Tillväxtverket har lyft fram att många arbetsgivare haft svårigheter med att beräkna ordinarie lön, ordinarie arbetstid och den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen. Att systemet innefattar beräkningar, som kan bli komplicerade om arbetstagare har oregelbunden lön och inkomst, ökar risken för att arbetsgivare lämnar oriktiga uppgifter, trots en önskan att följa regelverket. Att i ett sådant läge påföra arbetsgivaren en sanktionsavgift framstår inte som ändamålsenligt.

Kommittén har i stället övervägt om det i den nya lagen bör införas ett liknande brott som i lagen om omställningsstöd. När omställningsstödet infördes lanserades ett nytt brott som, i likhet med bidragsbrott, är utformat som ett farebrott och hanteras av Ekobrottsmyndigheten. Till omställningsstödsbrott döms den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt lagen eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla och på så sätt orsakar fara för att omställningsstöd tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp eller att ett stöd som företaget helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs. Straffet är fängelse i högst två år (35 §). Om brottet som avses är grovt kan gärningsmannen dömas till fängelse, som lägst till sex månader och som högst till sex år, för grovt omställningsstödsbrott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas (1) om brottet rört betydande belopp, (2) om den som begått brottet använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, eller (3) om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning (36 §). Vid grov oaktsamhet döms för vårdslöst omställningsstödsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarig döms det inte till ansvar (37 §). Inte heller den som, innan ett omställningsstöd har tillgodoförts, frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut om stödet, döms till ansvar (38 §). Regeringen förde,

vid införandet av straffbestämmelserna, fram följande (prop. 2019/20:181 s. 79).

I likhet med vad som gäller beträffande bidragsbrott kommer förhållandena vid utbetalningar av omställningsstöd i flera avseenden skilja sig från andra situationer där straffansvar för uppsåtligt brott i form av bedrägeri kan förekomma. Inom omställningsstödet kommer ett stort antal ärenden att behöva hanteras under mycket kort tid. För att stödet ska kunna fylla avsedd funktion under pågående kris är det vidare nödvändigt att handläggningen av ärendena är mycket effektiv och smidig. Masshanteringen och kravet på effektivitet och smidighet medför att det kommer att vara omöjligt att göra mer ingående individuella bedömningar och kontroller i varje enskilt ärende. I handläggningen kommer Skatteverket i stor utsträckning att vara hänvisat till uppgifter som lämnas av de sökande företagen.

Regeringen framhöll vidare att stödets funktionssätt innebär att den som orättfärdigt tillskansar sig stödet normalt inte gör något annat än att lämna en felaktig uppgift. Beroende på kontrollsystemen är det mer eller mindre slumpmässigt om ett upptäckt brott stannar på försöksstadiet eller kommer att lagföras som ett fullbordat bedrägeribrott. Det är tveksamt om det är någon skillnad i klandervärdighet mellan dessa fall. Detta talar för en brottskonstruktion som inte gör någon skillnad på dessa två situationer (prop. 2019/20:181 s. 79).

I likhet med omställningsstödet finns det för stöd vid korttidsarbete behov av att möjliggöra lagföring för den fara som uppstår för att stöd vid korttidsarbete ska lämnas med för högt belopp om arbetsgivaren lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att anmäla ändrade förhållanden. En straffrättslig reglering liknande den i lagen om omställningsstöd bör därför föras in i den nya lagen. Kommittén anser vidare att Ekobrottsmyndigheten, som har störst kunskap och erfarenhet av brott som begås av företag och utreder andra brott mot välfärden, bör vara ansvarig för att utreda sådana brott.

Straffansvar vid både uppsåtliga brott och oaktsambetsbrott

I likhet med omställningsstödet bör straffansvar gälla vid såväl uppsåtliga brott som oaktsambetsbrott. Även kvalificerat oaktsamma beteenden, i samband med utbetalningar av stöd, är så klandervärda att de bör kunna mötas med straff. Eftersom stöd vid korttidsarbete kan uppgå till höga belopp kan redan en mer begränsad förekomst

av grovt oaktsamma beteenden, om de inte leder till lagföring, skapa negativa effekter genom att det påverkar förtroendet för stödet och stödets legitimitet (jfr prop. 2019/20:181 s. 80). Kommittén anser att bestämmelser som liknar straffbestämmelserna i lagen om omställningsstöd bör föras in i den nya lagen. De fall som är avsedda att träffas av den föreslagna straffrättsliga regleringen är sådana fall där exempelvis en företrädare för ett företag som ansöker om stöd vid korttidsarbete medvetet lämnar en oriktig uppgift som leder till fara för en felaktig utbetalning till företaget. Bestämmelsen ska även omfatta fall då en arbetsgivare åsidosätter en anmälningsskyldighet. Som anges i avsnitt 9.1 föreslås skyldigheten att lämna in en ändringsanmälan gälla omgående, dvs. så snart som möjligt. Om en straffbar överträdelse har ägt rum i ett företags verksamhet innebär det individuella straffansvaret att det, när det gäller t.ex. en straffbar underlåtenhet, måste fastställas vem som har haft ansvaret för att uppfylla företagets skyldighet. Hur denna prövning ska göra brukar inte vara föreskrivet i författning, utan följer av principer som har utvecklats i praxis. Utifrån ett straffrättsligt perspektiv behöver denna fråga således inte regleras i författning (jfr prop. 2019/20:181 s. 80–81). Kommittén anser att straffskalan för brott mot den nya lagen bör vara densamma som för omställningsstödsbrott, dvs. fängelse i högst två år.

Ringa brott mot den nya lagen

För uppsåtligt bidragsbrott som är ringa är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som är ett ringa brott enligt bidragsbrottslagen måste avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Beloppet bör dock i de flesta fall kunna vara av särskild betydelse. I straffskalan för motsvarande bestämmelse i brottsbalken – bedrägligt beteende – finns också böter och fängelse upp till sex månader. Det finns emellertid inget ringa brott för omställningsstöd. Regeringen bedömde, med hänsyn till de stora belopp som omställningsstödet i de allra flesta fall kommer att uppgå till, att en bestämmelse om ringa brott i praktiken skulle sakna betydelse. Inte heller sådana uppsåtliga omställningsstödsbrott som rör belopp i närheten av det lägsta belopp som kan betalas ut, 5 000 kronor, ansågs motivera införandet av ett ringa brott.

Stödet vid korttidsarbete kan, i likhet till omställningsstödet, uppgå till stora belopp. Till skillnad från omställningsstödet hänför sig dock stöd vid korttidsarbete till enskilda arbetstagare. En oriktig uppgift hänförlig till en enskild arbetstagare kan således utgöra en mindre del av det totala stödets belopp. Kommittén anser därför att den nya lagen bör innehålla ringa brott mot den nya lagen. I likhet med vad som gäller för ringa bidragsbrott bör straffskalan vara böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som är ringa brott får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, där beloppet är av stor betydelse.

Grovt brott mot den nya lagen

Även en bestämmelse som gäller för särskilt allvarliga fall av brott bör tas in i den nya lagen. Straffskalan för grovt brott mot den nya lagen bör vara densamma som för grovt omställningsstödsbrott och grovt bedrägeri, dvs. straffminimum bör vara fängelse i sex månader och straffmaximum bör vara fängelse i sex år. I likhet med bestämmelsen om grovt omställningsstödsbrott bör också anges sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Det innebär att det särskilt ska beaktas om brottet rört betydande belopp och om den som begått brottet använt falska handlingar eller vilseledande bokföring. En annan omständighet som särskilt ska beaktas är om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Vårdslösa brott bör också omfattas

Kommittén anser vidare att en särskild bestämmelse för fall av grovt oaktsamma brott mot den nya lagen bör införas. Situationen som bestämmelsen tar sikte på stämmer överens med vad som gäller för vårdslöst omställningsstödsbrott och vårdslöst bidragsbrott. Bestämmelsen bör innefatta brott som består i underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till stöd vid korttidsarbete. De objektiva brottsförutsättningarna kan därför vara desamma som för huvudbrottet. I såväl fall av aktivt uppgiftslämnande som underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden bör i första hand endast medveten oaktsamhet kunna medföra straffansvar för grov oakts-

samhet. Det bör alltså normalt krävas att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt den nya lagen har misstänkt att den lämnade uppgiften varit felaktig eller att det förelåg en anmälningsskyldighet. Ett exempel då det är tänkbart att en omedveten oaktsamhet skulle kunna betecknas som grov är när en person inte har bemödat sig om att kontrollera riktigheten av mer betydelsefulla uppgifter som lämnats, även om det funnits starka skäl att göra det (jfr prop. 2019/20:181 s. 83).

Ett grovt oaktsamt brott kan i princip inte anses vara lika straffvärt som ett uppsåtligt brott. Det finns därför anledning att särskilja de två brottstyperna och ha en lägre straffskala för det grovt oaktsamma brottet. Straffskalan kan här begränsas till böter eller fängelse i högst ett år. Det kan förväntas att påföljden oftast kommer att bli böter. Det är emellertid inte uteslutet att det kan uppstå situationer där påföljden ändå ligger på fängelsenivå. För att lagstiftningen inte ska omfatta beloppsmässigt bagatellartade fall av grov oaktsamhet bör fall som är mindre allvarliga vara straffria. Motsvarande gäller enligt 4 § bidragsbrottslagen och 37 § lagen om omställningsstöd (prop. 2019/20:181 s. 84).

Frivillig rättelse

I 38 § lagen om omställningsstöd finns det en bestämmelse om frivillig rättelse som innebär att den som, innan ett omställningsstöd tillgodoförts, frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut om stödet, inte döms till omställningsstödsbrott. Bestämmelsen har utformats utifrån en liknande bestämmelse som finns i bidragsbrottslagen. För skattebrott finns också en bestämmelse om frivillig rättelse i 12 § skattebrottslagen (1971:69).

Med hänsyn till de mycket stora belopp som stödet vid korttidsarbete kan uppgå till finns det anledning att möjliggöra frivilliga rättelser även avseende brott mot den nya lagen. Den som innan ett stöd vid korttidsarbete tillgodoförts frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut bör således inte dömas till ansvar för något av brotten.

Vissa uppgifter bör alljämt lämnas på heder och samvete

I 3 och 4 §§ förordningen om stöd vid korttidsarbete anges vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan om preliminärt stöd respektive en anmälan om avstämning av preliminärt stöd. Motsvarande bestämmelse vad gäller vilka uppgifter en ansökan om preliminär ersättning för kostnader för enskilda kompetensinsatser ska innehålla återfinns i 5 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete. I bestämmelserna har införts ett krav på att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete, vilket möjliggör ett straffansvar för osann försäkran (vid uppsåt) eller vårdslös försäkran (vid grov vårdslöshet) enligt 15 kap. 10 § brottsbalken för den som är skyldig att lämna uppgifterna.

Den som skriftligen på heder och samvete lämnar osanna uppgifter eller undanhåller sanningen, och åtgärden innebär fara i bevishänseende, kan dömas för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § första stycket brottsbalken. Straffpåföljden för osann försäkran är böter eller fängelse i höst sex månader (15 kap. 10 § första stycket). Är brottet grovt, kan fängelse i högst två år utdömas (15 kap. 10 § andra stycket). Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i första stycket döms för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader (15 kap. 10 § tredje stycket).

Kommittén föreslår i avsnitten 7.8 och 8.5 att regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver även framgent ska ha en möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en ansökan om stöd, en anmälan om avstämning och en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska innehålla. Uppgifterna bör fortsatt lämnas på heder och samvete, vilket möjliggör ett straffansvar enligt brottsbalken.

Företagsbot

På yrkande av allmän åklagare ska ett företag åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet

har begåtts av en person med ledande ställning i företaget eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten (36 kap. 7 § brottsbalken). En företagsbot kan fastställas till max 500 miljoner kronor (36 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). En företagsbot är ingen påföljd i egentlig mening utan en annan särskild rättsverkan av brott vid brott i näringsverksamhet. Med hänsyn till straffskalan kan det förekomma situationer där en person i företaget döms för brott mot den nya lagen samtidigt som företaget åläggs företagsbot (jfr prop. 2019/20:181 s. 85–87).

Konkurrens

I fråga om konkurrens mellan brott mot den nya lagen och bedrägeribestämmelsen görs motsvarande bedömning som gjordes när bidragsbrottet och omställningsstödsbrottet infördes. I konkurrenshänseende ska således de föreslagna bestämmelserna genom de speciella brottsförutsättningar som ställs upp ha företräde framför bedrägeribestämmelsen (grundsatsen om *lex specialis*). Detta gäller även om gärningen kan tänkas innefatta ett aktivt vilseledande. Om rekvisiten för brott enligt den nya lagen är uppfyllda, ska alltså bedrägeribestämmelsen inte tillämpas. I förhållande till andra brottsbalksbrott gäller samma principer som vid bedrägeri. För det fall ett brott mot den nya lagen begåtts genom användande av en falsk handling och trots detta inte är att rubricera som grovt brott mot lagen, döms i konkurrens för både brott mot den nya lagen och exempelvis urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken. Om en gärning också innefattar osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för brott mot den nya lagen. Om en gärning innefattar såväl vårdslöst brott mot den nya lagen som vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken bör dömas endast för vårdslöst brott mot den nya lagen. Ett brott mot den nya lagen konsumerar ett efterföljande olovligt förfogande enligt 10 kap. 4 § brottsbalken (jfr prop. 2019/20:181 s. 86).

10 Ett system som kan förstärkas vid en synnerligen djup lågkonjunktur

10.1 Vid en synnerligen djup lågkonjunktur ska förutbestämda förstärkningar av systemet kunna göras

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om vissa förstärkningar av den nya lagen om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller det är sannolik att en sådan är nära förestående, och föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

Bedömning: När Barometerindikatorn är lägre än 80 bör Konjunkturinstitutet göra en bedömning av om förutsättningarna för förstärkningar av stödet vid korttidsarbete är uppfyllda. Regeringen får meddela föreskrifter om Konjunkturinstitutets bedömning.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Nuvarande reglering

Enligt nuvarande reglering får regeringen meddela föreskrifter om stöd vid korttidsarbete. 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 samhällsekonomiskt önskvärd struktur-

omvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (5 § lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete). Regeringen har att göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för stöd är uppfyllda och prövningen ska vila på ett allsidigt underlag. Prognoser om konjunkturläget kan som exempel ligga till grund för prövningen. I förarbetena uttalas att en sådan prognos som en allmän utgångspunkt bör ta sikte på en tidsperiod om ett till två år, eftersom det normalt tar en tid från det att en störning träffar ekonomin till dess att den fått full effekt på produktion och sysselsättning. Konjunkturläget kan mätas på olika sätt och vilket mått som är mest lämpligt beror bl.a. på syftet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.2).

Konjunkturinstitutet har ett uppdrag att bistå regeringen vid regeringens bedömning av om förutsättningarna enligt 5 § är uppfyllda. När Barometerindikatorn är lägre än 80 ska Konjunkturinstitutet göra en bedömning av om förutsättningarna för stöd vid korttidsarbete är uppfyllda. Barometerindikatorn är en bred indikator som omfattar hela ekonomin utom offentlig sektor. Företag och hushåll tillfrågas om både nuläget och förväntningar om den närmaste framtiden. Företagen tillfrågas även om bl.a. produktionsvolym, orderstock och planerade förändringar i antalet anställda. Barometerindikatorn har relativt stark samvariation med förändringen av BNP. Barometerindikatorn har ett medelvärde på 100 och en standardavvikelse på 10. Värdet under 100 motsvarar en svagare ekonomi än normalt och värdet under 90 en mycket svagare ekonomi än normalt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.4.2.3).

Regeringen får meddela föreskrifter vid en synnerligen djup lågkonjunktur

Kommittén har tidigare redovisat övervägandena kring varför det bör finnas en möjlighet för regeringen att tillfälligt förstärka stödet vid korttidsarbete (se avsnitt 5.3). Erfarenheterna från pandemin har visat att det kan finnas behov av att under en begränsad tid införa förstärkningar av systemet vid allvarliga kriser. Så gjordes även i motsvarande system i andra länder, både under pandemin och under finanskrisen. Att sådana förstärkningar är förutbestämda innebär att de kan införas relativt snabbt. Det skapar en tydlighet och förutsägbarhet för arbetsgivare och arbetstagare. Det medför också bättre

förutsättningar för arbetsgivare, arbetstagare och arbetstagarorganisationer att förbereda och teckna avtal om korttidsarbete. Att förstärkningarna är förutsägbara underlättar även för Skatteverkets handläggning eftersom systemen i förväg kan anpassas och handläggande personal kan förberedas på vilka förändringar av systemet som kan komma att ske. Kommittén anser, mot bakgrund av de negativa effekter som stödet kan medföra och i syfte att begränsa de samhälls-ekonomiskt oönskade effekterna av stödåtgärden, att utgångspunkten bör vara att förstärkningar av stödet endast bör ske i mycket allvarliga konjunkturella situationer. Kommittén anser att utgångspunkten i det nya regelverket bör vara att förstärkningar av systemet kan göras av regeringen under samma förutsättningar som gäller enligt nuvarande reglering för att regeringen ska meddela föreskrifter om att aktivera stödet. Det innebär att regeringen får meddela föreskrifter om förstärkningar av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur eller om en sådan bedöms vara nära förestående. Kriteriet synnerligen djup lågkonjunktur är mycket högt ställt, vilket betonar att förstärkningar av systemet endast ska göras i undantagsfall. En ytterligare förutsättning är att regeringen, precis som enligt nuvarande reglering, måste bedöma de negativa effekterna som kan uppstå vid förstärkningar av stödet. Föreskrifterna får således inte bedömas i beaktansvärd omfattning hindra en samhälls-ekonomiskt önskvärd strukturuomvandling eller medföra andra betydande samhälls-ekonomiska nackdelar. Möjligheten att förstärka systemet utifrån förutbestämda förändringar bidrar till att öka konkurrenskraften i det svenska systemet. I många länder, däribland Tyskland, infördes tillfälliga förstärkningar av stödet under både pandemin och finanskrisen för att mildra effekten av krisen.

Regeringen ska göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att införa förstärkningar av systemet är uppfyllda. Regeringen har att noggrant väga riskerna med att införa förstärkningarna i systemet mot de positiva effekter som de kan tillföra för ekonomin. Prövningen ska, precis som enligt nuvarande regelverk, vila på ett allsidigt underlag. Konjunkturinstitutets prognoser om konjunkturläget bör fortsatt användas som stöd i bedömningen om kriterierna är uppfyllda. I kommande avsnitt beskriver kommittén närmare vilka förstärkningar av systemet som regeringen kan göra vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Regeringen föreslås bl.a. kunna förlänga stödperioderna och öka stödets omfattning. Vilka förstärkningar som

är lämpligast att göra beror på den specifika krisens natur och förlopp. Regeringen kan vid ett inledande skede av en ekonomisk kris t.ex. välja att justera stödnivåerna, men avvakta krisens förlopp innan en eventuell förlängning av stödperiodens längd sker. På motsvarande sätt kan regeringen i ett inledande skede i stället välja att förlänga stödperiodernas längd, och öka stödnivåerna senare om de negativa effekterna av en ekonomisk kris blir allt mer påtagliga. Som kommittén har framhållit ovan har regeringen även möjlighet att föreskriva att en annan jämförelsemånad ska gälla om det uppstår behov av att justera jämförelsemånaden (se avsnitt 6.7).

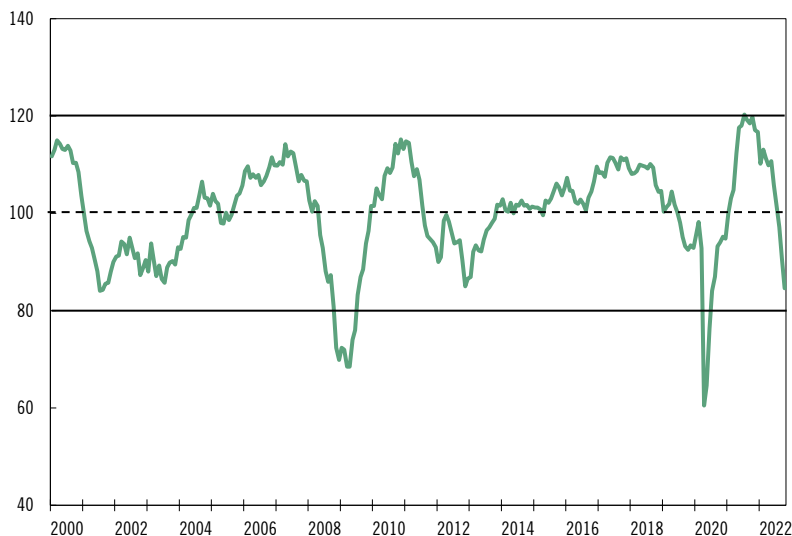
Konjunkturinstitutet bör bistå regeringen vid bedömningen av om förutsättningar för förstärkningar av systemet är uppfyllda

Kommittén anser att Konjunkturinstitutet bör bistå regeringen vid bedömningen av om förutsättningarna för att införa tillfälliga förstärkningar av systemet är uppfyllda. För att förutsägbarheten i systemet ska bibehållas anser kommittén att det bör tydligt fastslås när Konjunkturinstitutet senast ska bistå regeringen med en bedömning. I nuvarande reglering aktiveras Konjunkturinstitutets skyldighet genom Barometerindikatorns gränsvärde 80. Barometerindikatorn är en bred indikator i den bemärkelsen att den mäter tillståndet i hela ekonomin utom offentlig sektor. Det minskar risken för att indikatorn endast fångar ett efterfrågefäll som drivs av strukturomvandlingen. En brist med måttet är dock att det beräknas utifrån standardiserade värden. Det innebär att nivån på indikatorn påverkas och revideras historiskt i takt med att nya mätningar görs. Det kan i praktiken innebära att en nivå på t.ex. 80 vid en tidpunkt kan ändras, till en högre eller lägre nivå, vid en annan tidpunkt. Trots denna brist med indikatorn anser kommittén att den ger en tydlig indikation för när aktiveringar bör ske. Barometerindikatorn är ett objektiva mått på konjunkturläget som fångar såväl hushållens som företagets syn på ekonomin, både i nuläget och framåtblickande. Den kräver heller inte någon bedömning, och nivån på indikatorn kan inte påverkas av enskilda aktörer. Det är även en fördel att indikatorn publiceras månadsvis, vilket kan ses som förhållandevis täta intervaller. Kommittén anser således att Barometerindikatorn fortsatt bör användas som utgångspunkt för när Konjunkturinstitutet senast bör göra bedömningen av om förutsättningarna för förstärkningar av systemet är

uppfyllda. Gränsvärdet 80 är också fortsatt lämpligt att använda för när den skyldigheten senast bör inträda. Under både finanskrisen (2008–2009) och pandemin sjönk Barometerindikatorn till nivåer tydligt under 80 (se Figur 10.1). Det är även två tillfällen då det i efterhand kan anses att kriterierna för att aktivera förstärkningarna hade varit uppfyllda, givet att den föreslagna utformningen hade funnits under dessa kriser. Den bedömningen gjorde även Konjunkturinstitutet under pandemin då myndigheten den 1 april 2020 lämnade en skrivelse till Regeringskansliet (dnr Fi2020/01549) där bedömningen att kriterierna i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete var uppfyllda. Denna skrivelse lämnades innan Barometerindikatorn fallit ned till 80, vilket den sedan gjorde några veckor senare. Regeringen aktiverade däremot inte stödet och har inte gjort det sedan lagen infördes 2014. Varken den nedgång som skedde i samband med it-krisen under början av 2000-talet eller skuldskrisen i euroområdet under 2012–2013 hade enligt Barometerindikator varit skäl för förstärkningar av stödet.

Figur 10.1 Barometerindikatorn

Nettotal, säsongrensade månadsvärden



Källa: Konjunkturinstitutet.

Det finns stora utmaningar med att avgöra om en kris är, eller riskerar att bli djup. Kommittén har övervägt om även andra förutbestämda indikatorer kan användas för bedömningen av om det föreligger en synnerligen djup lågkonjunktur eller att en sådan är nära förestående. Konjunkturläget kan mätas på olika sätt och illustreras ofta med det s.k. BNP-gapet. Det är ett mått som baseras på en bedömning av ekonomins potential i relation till den faktiska utvecklingen av BNP. Det finns inga faktiska utfall för BNP-gapet utan det är en samlad bedömning av resursutnyttjandet i ekonomin baserat på olika indikatorer och ekonometriska skattningar. BNP-gapet publiceras av olika aktörer, bl.a. Konjunkturinstitutet. Vanligtvis publicerar Konjunkturinstitutet prognoser fyra gånger per år, vilket innebär att måttet har en relativt låg frekvens i relation till Barometerindikatorn. I april 2020 gjorde Konjunkturinstitutet bedömningen att det var mycket sannolikt att en synnerligen djup lågkonjunktur var nära förestående.¹ BNP-gapet bedömdes falla kraftigt till -7,4 procent under det andra kvartalet, vilket var den lägsta nivån under hela 2000-talet. I efterhand kan konstateras att bedömningen var korrekt då BNP-gapet, enligt Konjunkturinstitutet och flera andra bedömare, föll kraftigt under det andra kvartalet 2020. Samtidigt som BNP-gapet är en god indikator på konjunkturläget kan det vara svårt att bestämma ett gränsvärde, särskilt då det sker revideringar av måttet i efterhand. Dessutom är osäkerheten i bedömningen särskilt stor i närtid.

Det finns även andra indikatorer som kan användas för att bedöma läget i ekonomin, såsom företagens anställningsplaner, varsel-tal och inköpschefsindex (PMI). Även indikatorer om internationell ekonomi kan vara stöd i bedömningen, särskilt för de länder som är viktiga för svensk export. Att bestämma gränsvärden för olika indikatorer är dock vanskligt. Under pandemin steg varsel-talen kraftigt på kort tid och var som mest drygt 42 000 under mars 2020. Det var närmare dubbelt så höga tal som uppnåtts någon gång tidigare. Under 90-talskrisen var det som mest drygt 22 000 varsel som rapporterades en enskild månad (november 1992) och under finanskrisen var det som mest drygt 19 000 en enskild månad (november 2008). Det ska dock tilläggas att det under bägge dessa kriser var ett högt antal varsel under en längre period, vilket inte var lika tydligt under pandemin

¹ Konjunkturinstitutet lämnade den 1 april 2020 en skrivelse till Regeringskansliet (dnr Fi2020/01549), där myndigheten gör bedömningen att kriterierna i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete var uppfyllda. Detta ledde dock inte till att systemet aktiverades.

då de var särskilt höga varseltal initialt. Det kan även vara relevant att analysera indikatorer för vissa branscher som är särskilt drabbade av krisen. Däremot är det svårt att förutse vilka branscher som kan komma att drabbas av framtida kriser. Ett fastställande av branschspecifika indikatorer riskerar att begränsa analysen. Sammantaget bedömer kommittén att några andra indikatorer än Barometerindikatorn inte bör regleras som riktlinje för när Konjunkturinstitutet bör bedöma om det föreligger en synnerligen djup lågkonjunktur. Det väsentliga får således fortsatt vara att bedömningen görs på grundval av ett allsidigt underlag. Det innefattar en sammanvägd bedömning av relevanta indikatorer för att kunna avgöra om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur, eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, som motiverar förstärkningar av stödet. I en sådan bedömning ska även beaktas om de positiva effekterna förväntas överväga de negativa.

10.2 En fjärde nivå för arbetstids- och löneminskning och ett större kostnadsansvar för staten

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att en arbetstagers arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod får uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid.

Regeringen får även meddela föreskrifter om att en arbetstagers löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

- 9 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
- 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent,
- 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent, eller
- 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 80 procent.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om att preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 66 procent av underlaget för preliminärt stöd.

Regeringens föreskrifter får omfatta högst tolv stödmånader och meddelas endast om

- det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och
- föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

När föreskrifterna har löpt ut, får nya föreskrifter tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

Skälen för kommitténs förslag

Under pandemin skedde förstärkningar av systemet

I det ordinarie systemet för korttidsarbete finns det tre fasta nivåer för arbetstids- och löneminskning, 20, 40 och 60 procent respektive 12, 16 och 20 procent. För samtliga nivåer står staten för en tredjedel av kostnaden för arbetstidsminskningen och arbetsgivare och arbetstagare delar på den resterande kostnaden. Under pandemin förstärktes stödet tillfälligt bl.a. genom att det infördes en fjärde nivå för arbetstidsminskning på 80 procent och statens andel av kostnaden höjdes till 75 procent. Den fjärde nivån gällde för stödmånader under perioden maj–juli 2020 och januari–september 2021. Att staten svarade för en större del av kostnaden gällde från att stödet infördes den 16 mars 2020 fram till den 30 september 2021. Kommittén har utvärderat stödets betydelse i delbetänkandet och kunnat konstatera att det fanns goda skäl till förstärkningar av stödet under pandemin (SOU 2022:30). Särskilt vid pandemins första fas då efterfrågan i princip upphörde inom vissa delar av ekonomin. Förstärkningarna bidrog till att företag fick en likviditetsförstärkning och kunde undvika att försättas i konkurs och att arbetstillfällena bevarades. Eftersom krisens ursprung inte berodde på strukturella orsaker och efterfrågan på arbetskraft under pandemins första fas var var även risken för

negativa effekter, i form av minskad strukturomvandling och hämmad rörlighet på arbetsmarknaden, jämförelsevis låg. Kommittén har emellertid konstaterat att stödet var för generöst och att den höga efterfrågan på arbetskraft under inledningen av 2021 indikerar att stödet kan ha bidragit till en minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Förstärkningarna av stödet kunde ha fasats ut tidigare för att minska kostnaderna för stödet och risken för ett överutnyttjande. Särskilt då den ekonomiska återhämtningen påbörjades redan under andra halvåret 2020 och läget förbättrades snabbt för stora delar av ekonomin. Inom varuproducerande branscher var produktionen åter på förpandemiska nivåer redan under det tredje kvartalet 2020 (SOU 2022:30 s. 199). Att förstärkningarna kunde ha fasats ut tidigare är även en slutsats som Tillväxtanalys drar i rapporten *Korttidsarbetets effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12). Kommittén har även konstaterat att förstärkningarna av stödet under pandemin kom att nyttjas som en kompensatorisk åtgärd för företag inom vissa branscher som särskilt drabbades av de restriktioner och rekommendationer som infördes för att minska smittspridningen. Det var således inte enbart att betrakta som förenligt med stödets huvudsakliga syften.

En fjärde nivå för arbetstidsminskning bör införas

Kommittén föreslår i avsnitt 6.10 att de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning som finns i nuvarande regelverk ska kvarstå i den nya lagen. Kommittén har dock övervägt om det finns skäl att införa en möjlighet att minska arbetstiden ytterligare vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Kommittén har jämfört regelverken för system för korttidsarbete i Tyskland och Finland samt det tillfälliga system för korttidsarbete som gällde under pandemin i Storbritannien bl.a. med avseende på graden av arbetstidsminskning. I samtliga jämförelseländers system är det möjligt att minska arbetstiden helt för arbetstagarna och att också tillämpa en valfri grad av arbetstidsminskning (SOU 2022:30 s. 235). Det svenska systemet är mindre flexibelt eftersom arbetstiden kan minska med högst 60 procent, vilket innebär att arbetsgivaren, utöver kostnaden för arbetstidsminskningen, får kvarstående lönekostnader om minst 40 procent för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Att lönekostnaderna i viss mån kvarstår

för arbetsgivare är viktigt för att minska riskerna för ett överutnyttjande av systemet. Under en djup lågkonjunktur kan det dock uppstå situationer som motiverar en fjärde nivå på arbetstidsminskningen. Om efterfrågan faller kraftigt behöver arbetsgivare kunna minska kostnaderna för arbetskraft snabbt för att stärka likviditeten i verksamheten och undvika att försättas i konkurs. Kommittén anser därför att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att en fjärde nivå om arbetstidsminskning på 80 procent ska gälla om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående. Kommittén bedömer dock att det inte bör införas en möjlighet att minska arbetstiden helt. En arbetstidsminskning om 100 procent riskerar att bidra till ett överutnyttjande av systemet eftersom arbetsgivarens incitament till omställning minskar. Det riskerar även att få negativa konsekvenser för den anställdes kompetens. Även arbetstagarens incitament att motsäga sig korttidsarbete genom att söka ett annat arbete är då låga eftersom arbetstagarens ersättning för icke arbetad tid blir så pass förmånlig. En ytterligare nivå om 80 procent bedöms tillräcklig för att stötta arbetsgivarnas behov under en djup lågkonjunktur, utan att samtidigt i för hög utsträckning öka riskerna för negativa effekter av systemet. En sådan grad av arbetstidsminskning var även möjlig under stora delar av 2020 och 2021.

Staten bör kunna ta ett större kostnadsansvar

Kommittén anser vidare att det under en synnerligen djup lågkonjunktur finns skäl för staten att svara för en större andel av kostnaderna för korttidsarbete än den tredjedel som gäller i stödets ordinarie utformning. Utgångspunkten enligt det nuvarande systemet är att arbetstagarens kostnad för att delta i korttidsarbete som högst är en löneminskning om 20 procent. Kommittén anser att motsvarande bör gälla under en synnerligen djup lågkonjunktur då det bedöms vara en rimlig maximal nivå för löneminskning. Arbetstagarens löneminskning bör, precis som i det ordinarie systemet, vara utformad på så sätt att den största minskningen sker vid en arbetstidsminskning om 20 procent. Därefter stiger arbetstagarens löneminskning relativt lite i relation till arbetstidsminskningen. En sådan utformning skapar incitament för arbetstagaren att motsätta sig korttids-

arbete om det inte bedöms vara motiverat. Kommitténs förslag till löneminskningen under en avtalsperiod uppgår till följande:

1. 9 procent (12 procent i normala fall) av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 12 procent (16 procent i normala fall) av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent,
3. 16 procent (20 procent i normala fall) av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent, eller
4. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 80 procent.

Dessutom föreslås statens kostnadsandel höjas, men inte till en lika hög nivå som under pandemin. Under pandemin svarade staten för 75 procent av kostnaderna, vilket innebar en betydligt lägre kostnad för både arbetsgivare och arbetstagare. Förstärkningen var till viss del motiverad under den exceptionella situation som rådde under inledningen av pandemin då efterfrågan i princip upphörde helt inom flera branscher. Kommittén anser dock att den tillfälliga förstärkningen var för hög och varade för länge. Särskilt efter att den ekonomiska aktiviteten tilltog under hösten 2020 ökade de negativa riskerna med systemet för korttidsarbete. Förstärkningen påverkade både arbetstagares incitament att motsätta sig korttidsarbete genom att söka annat arbete liksom arbetsgivares incitament till omställning. Vid en framtida allvarlig kris, som kan förväntas drabba ekonomin under en längre tid, bör förstärkningen vara lägre än vad som var fallet under pandemin. Kommitténs förslag är att regeringen under en synnerligen djup lågkonjunktur ska kunna öka statens andel av kostnaderna från en tredjedel till 50 procent. Det sker genom att både arbetstagare och arbetsgivare får en sänkt kostnad för varje nivå av arbetstidsminskning. Statens förhöjda kostnadsandel ger arbetsgivaren en tydligare minskning av arbetskostnaden under en ekonomisk kris. Samtidigt kvarstår en betydande del av kostnaden för att bibehålla incitament till anpassning och omställning på företaget. Kostnadsfördelningen innebär därtill att riskerna för negativa effekter av systemet begränsas. Skulle statens andel av kostnaderna vara högre skulle det i stället riskera att öka de negativa effekter för samhälls-

ekonomin, såsom skedde under pandemin, vilket talar emot att regeringen bör ha befogenhet att besluta om sådana förstärkningar.

För att statens andel av kostnaden ska uppgå till 50 procent föreslår kommittén att underlaget för beräkning av det preliminära stödet ska multipliceras med 66 procent², i stället för med 43 procent i det ordinarie systemet (under pandemin höjdes det tillfälligt till 98,6 procent). Det innebär att staten svarar för 50 procent av hela arbetskraftskostnaden, dvs. inklusive arbetsgivaravgifter. Arbetsgivarens kostnadsandel minskar vid de olika nivåerna för arbetstidsminskning jämfört med det ordinarie systemet. Det gäller dock inte vid en arbetstidsminskning om 20 procent, eftersom den nivån endast är en procent av kostnaderna i den ordinarie utformningen. Det blir dock en lägre faktisk kostnad för samtliga nivåer av arbetstidsminskning. Kommitténs föreslagna nivåer för löneminskning innebär också att arbetstagarens kostnad för att delta i korttidsarbete, på motsvarande sätt som enligt nuvarande regelverk, som högst är 20 procent av bruttolönen. Av Tabell 10.1 framgår den föreslagna kostnadsfördelningen mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat för systemet. Som jämförelse redovisas den ordinarie kostnadsdelningen inom parentes.

Tabell 10.1 Kostnadsfördelning mellan arbetstagare, arbetsgivare och stat efter förstärkningar

Procent			
Arbetstidsminskning	Arbetstagare (löneminskning)	Arbetsgivare	Stat
20	9 (12)	1 (1)	10 (7)
40	12 (16)	8 (11)	20 (13)
60	16 (20)	14 (20)	30 (20)
80	20	20	40

Anm.: Arbetsgivarnas och statens andel av kostnaderna för korttidsarbete avser kostnader för arbetstagare som har en ordinarie lön som understiger gränobeloppet. Ordinarie kostnadsdelning inom parentes.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens möjlighet att införa förstärkningar bör vara tidsbegränsad

Kommittén anser att det är viktigt att regeringen skyndsamt ska kunna införa förstärkningar av systemet för korttidsarbete om det uppstår behov av sådana under en synnerligen djup lågkonjunktur.

² Beräknat enligt $50 + (31,42 \times 0,50) = 65,7$ procent.

Eftersom såväl kostnaderna som riskerna för negativa effekter av systemet ökar ju längre tid det används anser kommittén dock att regeringens möjlighet att förstärka systemet bör vara tidsbegränsad. Under pandemin skedde flertalet förlängningar av stödperiodens längd och det förstärkta stödet var möjligt att nyttja i upp till 19 månader. Närmare 10 procent av samtliga anställda som omfattades av stöd under pandemin var i korttidsarbete i mer än ett år. Kommittén har i utvärderingen konstaterat att en så pass lång stödperiod för ett stort antal anställda innebar stora risker för negativa effekter. Även om alternativet för samtliga anställda i korttidsarbete inte hade varit en annan anställning hade sannolikt antalet arbetade timmar i ekonomin kunnat vara något högre, i synnerhet under 2021 då efterfrågan på arbetskraft var hög (SOU 2022:30 s. 192 f.). Kommitténs föreslagna förstärkningar av stödet är lägre än vad som gällde under pandemin. Att stödet föreslås kosta mer för såväl arbetsgivare som arbetstagare än under pandemin minskar riskerna för att stödet överutnyttjas. I en synnerligen djup lågkonjunktur är också efterfrågan på arbetskraft lägre, vilket minskar risken för en hämmad rörlighet på arbetsmarknaden. Kommittén framhåller i avsnitt 5.10 frågeställningen huruvida stödets självrisk ska öka ju längre tid stödet har nyttjats. Det är även en rekommendation från Tillväxtanalys i rapporten *Korttidsstödet effekter på sysselsättningen under pandemiåret 2020* (PM 2022:12) utifrån erfarenheter från pandemin då stödet var kraftigt förstärkt. Ifall då regeringen väljer att aktivera förstärkningar av stödet bör det dock beaktas att dessa förstärkningar inte bör gälla under en för lång period. Under hur lång period som förstärkningarna ska gälla får avgöras från fall till fall, men det är viktigt att det görs med utgångspunkt från att en för generös utformning, med en för låg självrisk under en längre period, riskerar att bidra till ett överutnyttjande av stödet. Kommittén bedömer därför att regeringens föreskrifter om en fjärde stödnivå och förstärkt stöd bör kunna gälla under högst tolv stöd-månader. Begränsningen till tolv månader minskar riskerna för negativa effekter av systemet. Tidsfristen är också tillräcklig för att behovet av stöd ska kunna utvärderas och, om särskilda behov fortfarande finns, genomföra förändringar genom beslut om lagändring av riksdagen.

En karenstid om 24 månader bör gälla för förstärkningarna

Om regeringen meddelar föreskrifter om stöd, enligt nuvarande reglering, gäller en karenstid om 24 månader innan regeringen återigen kan meddela föreskrifter (8 §). Kommittén anser att motsvarande ordning bör gälla när regeringen meddelar föreskrifter enligt den nya lagen. Föreskrifter meddelade av regeringen bör vara av en tillfällig natur eftersom stöd vid korttidsarbete kan få stora budgetära effekter och riskerar att medföra negativa effekter för samhällsekonomin. Det är därför rimligt att en karenstid om 24 månader gäller för nya föreskrifter.

10.3 Tidsperioderna för stöd ska kunna förlängas

Förslag: Regeringen får, med undantag från bestämmelserna om stödperiod och ny stödperiod, meddela föreskrifter om

- stödperiod för stöd,
- sammanlagd tid för stöd, och
- ny stödperiod.

Regeringens föreskrifter ska avse en tid om tolv stödmånader och får meddelas endast om

- det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och
- föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

Om förutsättningarna för att meddela föreskrifter fortfarande är uppfyllda får regeringen meddela föreskrifter ytterligare en gång. Sådana föreskrifter

- ska avse en tid om tolv stödmånader, och
- får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter meddelades, och senast en kalendermånad innan föreskrifterna upphör att gälla.

När föreskrifterna har löpt ut, får nya föreskrifter tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

Skälen för kommitténs förslag

Stödperiod för godkännande för preliminärt stöd får förlängas till högst 24 månader

Det är viktigt att ett system för stöd vid korttidsarbete är utformat på ett sådant sätt att det inte överutnyttjas eller ger negativa effekter för samhällsekonomin. Kommittén föreslår därför att stödperiodens längd ska begränsas till nio kalendermånader (se avsnitt 6.4). Längre stödperioder riskerar att leda till att stöd lämnas till företag med strukturella, snarare än tillfälliga, problem. Att anställda är i korttidsarbete under längre perioder innebär en risk att anställda är kvar i mindre produktiva företag och därmed håller tillbaka rörligheten på arbetsmarknaden (s.k. inläsningseffekter). Att anställda är kvar i korttidsarbete i stället för att söka sig vidare till en annan arbetsplats kan även begränsa tillväxten och expanderings i andra företag då de får problem att hitta efterfrågad arbetskraft (s.k. undanträngningseffekter). Det riskerar även att motverka en nödvändig struktur-omvandling i ekonomin. Under en synnerligen djup lågkonjunktur är dessa risker lägre och det kan vara motiverat att förlänga stödperiodens längd för att stötta företag genom att möjliggöra stöd under en längre period än nio månader. I en synnerligen djup lågkonjunktur är efterfrågan på arbetskraft lägre, vilket minskar risken för en hämmad rörlighet på arbetsmarknaden. I en djup kris i ekonomin är det också rimligt att anta att företagen kan ha problem med en låg efterfrågan under en längre tid. För att stötta företag och sysselsättningen, och minska risken för persistenseffekter på arbetsmarknaden, anser kommittén att det bör införas en möjlighet till förlängning av stödperioderna. Enligt nuvarande regelverk får regeringen meddela föreskrifter vid en synnerligen djup lågkonjunktur som gäller i tolv kalendermånader (6 §). Kommittén anser att motsvarande bör gälla även enligt den nya lagen. En stödperiod om tolv månader är väl avvägd sett till behovet av att stötta företag och risken för ökade negativa effekter. Studier visar att stödet är som mest effektivt vid nedgångsfasen i en konjunkturedgång, men hur länge en sådan varar kan variera

(SOU 2022:30 s. 165). Enligt Konjunkturinstitutet varierar en konjunkturcykel vanligtvis mellan 3–8 år, varför en stödperiod om 12 månader anses rimlig i ett utgångsläge. Under en synnerligen djup lågkonjunktur är också hela samhället mer eller mindre drabbat, vilket minskar riskerna för ett överutnyttjande och andra negativa effekter med systemet. Kommittén föreslår således att regeringen, om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller en sådan sannolikt är nära förestående, får bemyndigande att meddela undantag från bestämmelserna om stödperiod. En ytterligare förutsättning är att föreskrifterna inte bedöms i beaktansvärd omfattning hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (se avsnitt 10.1). Föreskrifterna ska avse en tid om tolv stödmånader. Det innebär att stödperioden efter ett godkännande för stöd kan bli upp till tolv stödmånader utan att arbetsgivaren behöver ansöka om förlängd stödperiod. Att stödperioden kan vara upp till tolv kalendermånader beror på att kommittén föreslår att den första dagen i stödmånaden bör infalla tidigast från och med den månad då ansökan om godkännande kommit in till Skatteverket (se avsnitt 6.5). En arbetsgivare kan således som längst få stöd i upp till tolv stödmånader enligt föreskrifterna, men i praktiken kan antalet stödmånader bli färre beroende på om arbetsgivaren söker stödet en tid efter att föreskrifterna trätt i kraft. En arbetsgivare kan dock också få stöd för fler stödmånader än tolv stödmånader om arbetsgivaren haft stöd innan regeringen meddelar föreskrifter, eftersom kommittén även föreslår undantag från karenstiden (se nedan).

Kommittén har övervägt om tidsgränsen om tolv stödmånader ska vara en yttre gräns, dvs. om regeringen ska kunna meddela föreskrifter för kortare tid än tolv stödmånader. Kommittén har dock bedömt att detta skulle minska systemets förutsägbarhet. Föreskrifterna ska därför alltid, vilket även gäller enligt nuvarande regelverk, avse en tid om tolv stödmånader. Detta betyder dock inte att arbetsgivare kommer att nyttja stödet under hela tolv månadersperioden om behovet av stöd upphör. Eftersom stödet innebär en självrisk för både arbetsgivare och arbetstagare är det rimligt att anta att arbetsgivarens behov av stöd minskar om efterfrågan i ekonomin ökar. Så skedde t.ex. under pandemin då många företag inom tillverkningsindustrin främst använde stödet under pandemins första fas (SOU 2022:30 s. 132 f.). Dessutom visar erfarenheter från pande-

min att stödets förutsägbarhet försämrades av att stödet förlängdes stötvís med några månader i taget (SOU 2022:30 s. 77 f.). Detta talar också för att föreskrifterna alltid ska avse en tid om tolv stödmånader.

Enligt nuvarande regelverk får regeringens föreskrifter förlängas en gång med tolv kalendermånader, vilket möjliggör att stöd kan lämnas under sammanlagt 24 månader. Föreskrifter om förlängning får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter först meddelades (7 §). Kommittén kan konstatera att en synnerligen djup lågkonjunktur kan pågå under en längre tid än tolv månader. Den lågkonjunktur som uppstod under pandemin karaktäriserades av snabba förlopp och varade under en kortare tid. Det kan delvis förklaras av att krisens ursprung berodde på en pandemi och inte strukturella problem (SOU 2022:30 s. 62). Detta skiljer krisen från både finanskrisen och 90-talskrisen som varade under längre perioder. Även om kommittén bedömer att de negativa effekterna av korttidsarbete ökar om stödet används under en längre tid begränsas effekterna av att det förstärkta stöd som kommittén föreslår, endast får lämnas under högst tolv stödmånader (se avsnitt 10.2). Att föreskrifterna meddelas under en synnerligen djup lågkonjunktur minskar också riskerna för negativa effekter av systemet. Kommittén anser därför att regeringen ska ges möjlighet att meddela föreskrifter ytterligare en gång som gäller för högst tolv stödmånader. Sådana föreskrifter bör som i dag kunna meddelas sex kalendermånader efter det att föreskrifter först meddelades. Det bör också finnas en senaste tidpunkt för när dessa föreskrifter får införas. Kommittén föreslår att regeringen senast en kalendermånad innan de först meddelade föreskrifterna upphör att gälla får meddela föreskrifter igen. Detta medför att arbetsgivare får en tillräcklig framförhållning för det fall att det finns behov av att fortsatt ha korttidsarbete på arbetsplatsen. Det innebär således att om regeringen den 1 februari beslutar om föreskrifter som gäller för stödmånaderna februari år 1 till januari år 2, kan regeringen besluta om nya föreskrifter om förlängd stödperiod tidigast under augusti år 1 och senast under december år 1. Dessa föreskrifter om förlängning kan innefatta högst tolv stödmånader, men regeringen kan bestämma när stödmånaderna ska inledas. De kan således inledas direkt efter att regeringens tidigare föreskrifter upphört att gälla, dvs. i februari år 2 eller vid ett senare tillfälle. Till skillnad från tidigare regelverk är det inte fråga om föreskrifter om förlängning, utan om nya föreskrifter. Det innebär att arbetsgivare

återigen behöver ansöka om godkännande för stöd för att kunna beviljas stöd enligt föreskrifterna. En ytterligare prövning är väsentlig för att undvika ett överutnyttjande av systemet och för att tillförsäkra att endast livskraftiga företag med tillfälligt behov av stöd nyttjar systemet för korttidsarbete.

Undantag från karenstid

Kommittén föreslår att karenstiden för stöd ska vara tolv kalendermånader (se avsnitt 6.5). Det innebär att när en stödperiod har löpt ut får en ny stödperiod inledas, genom en ansökan om godkännande, tidigast tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden. Genom införandet av möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om förlängning av stödperiod och förstärkningar av systemet, kan det komma att uppstå en situation där en eller flera arbetsgivare redan får stöd när en djup lågkonjunktur inträder. Kommittén anser att en arbetsgivare som fått stöd tidigare ska kunna få stöd enligt regeringens föreskrifter. En annan ordning skulle innebära att en arbetsgivare som beviljats stöd på grund av en särskild händelse som specifikt drabbat arbetsgivaren hamnar i ett sämre läge vid en djup lågkonjunktur. Det ska därför vara möjligt för regeringen att meddela undantag från karenstiden. Det innebär i praktiken att från den dag då regeringen lämnar föreskrifter om förstärkningar av stödet kan även arbetsgivare som fått stöd tidigare på nytt ansöka om ett godkännande för stöd.

Kommittén anser vidare att regeringen ska kunna föreskriva att en karenstid bör inträda efter att regeringens föreskrifter upphört att gälla. Kommitténs förslag är att regeringen får lämna föreskrifter om en ny stödperiod tidigast 24 kalendermånader efter den tidpunkten.

Sammanlagd tid för stöd

Enligt nuvarande regelverk får den sammanlagda tiden för stöd enligt 5 och 5 a §§ inte överstiga 24 kalendermånader under en period om 36 kalendermånader (7 b § lagen om stöd vid korttidsarbete). Eftersom kommittén föreslår att regeringen får meddela undantag från karenstiden kan det uppstå situationer då en arbetsgivare fått stöd innan regeringens föreskrifter trätt i kraft. Om regeringen meddelar före-

skrifter ytterligare en gång skulle det kunna uppstå situationer då arbetsgivare fått stöd under längre tid än 24 kalendermånader. Kommittén anser att 24 kalendermånader även fortsättningsvis bör vara den yttersta gräns för hur länge en arbetsgivare ska kunna få stöd under en period om 36 kalendermånader. Regeringen bör därför kunna meddela föreskrifter om en sammanlagd tid för stöd.

En karenstid om 24 månader bör gälla för regeringens föreskrifter om förlängda tidsperioder för stöd

Kommittén föreslår att en karenstid om 24 kalendermånader bör gälla för regeringens föreskrifter om en fjärde nivå för arbetstids- och löneminskning samt förstärkta stödnivåer (se avsnitt 10.2). En karenstid bör av samma skäl gälla även för regeringens föreskrifter om förlängda tidsperioder för stöd.

11 Ändringar i övriga författningar

11.1 Behandling av personuppgifter

Förslag: Hänvisningar till den nya lagen införs i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Bedömning: Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet bedöms vara tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske vid handläggning av ärenden enligt den nya lagen.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

I ärenden om stöd vid korttidsarbete förekommer ett antal personuppgifter. Det rör sig bl.a. om uppgifter om arbetsgivare, namn, personnummer och samordningsnummer samt arbetstagares frånvaro från arbetet och inkomstuppgifter. Skatteverkets personuppgiftsbehandling har bedömts vara förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (se prop. 2019/20:132 s. 71–72 och prop. 2021/22:77 s. 21). Skatteverkets behandling av uppgifter i ärenden om stöd vid korttidsarbete är också tillåten enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (se prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.10, prop. 2019/20:132 s. 71 och prop. 2021/22:77 s. 21–22). I tydliggörande syfte har en ändamålsbestämmelse i 1 kap. 4 § införts i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, som anger att uppgifter får behandlas för att

tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för handläggning enligt lagen om stöd vid korttidsarbete (prop. 2019/20:181 s. 90–92). I sistnämnda förarbeten bedömdes att Skatteverket har motsvarande möjlighet att behandla uppgifter enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att få fram ett urval av kontrollobjekt vid handläggning enligt lagen om stöd vid korttidsarbete som gäller för beskattningsverksamheten i övrigt (prop. 2019/20:181 s. 91). Skatteverket kan vid handläggningen av ärenden om stöd vid korttidsarbete kontrollera och samköra uppgifter i ärendena mot uppgifter i beskattningsdatabasen som samlats in för andra ändamål, t.ex. uppgifter om att den sökande är registrerad som arbetsgivare och inkomstuppgifter på individnivå som arbetsgivaren normalt ska lämna månadsvis till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen. En sådan behandling bedöms vara förenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in, den s.k. finalitetsprincipen. Det är dock bara uppgifter som är adekvata och relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas som får behandlas (jfr prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.10, prop. 2019/20:181 s. 92 och prop. 2021/20:77 s. 22).

Den nya lagen aktualiserar inte några nya frågor ur personuppgiftshänseende jämfört med de överväganden som gjorts inför den nuvarande regleringen. Bedömningen är därmed att den befintliga reglering som finns för personuppgiftsbehandling är tillräcklig och att det inte behöver införas någon ytterligare reglering om denna behandling med anledning av den nya lagen. De ändringar som föreslås i 1 kap. 1 och 4 §§ samt 2 kap. 3 § i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innebär att hänvisningarna till den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

11.2 Sekretess

Förslag: En hänvisning till den nya lagen införs i offentlighets- och sekretesslagen.

Bedömning: Den befintliga reglering som finns i offentlighets- och sekretesslagen bedöms vara tillräcklig för handläggning av ärenden enligt den nya lagen.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Bestämmelserna i 28 kap. 11 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för Tillväxtverkets och Skatteverkets handläggning av ärenden enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.6.11 och prop. 2021/22:77 s. 22–23). Enligt 28 kap. 11 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen¹ gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För att tillgodose intresset av insyn i de ärenden som bestämmelsen omfattar föreskrivs att sekretessen inte gäller beslut i ärende (andra stycket).

Enligt 28 kap. 12 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen² gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

För att tillgodose intresset av insyn i ärenden om stöd vid korttidsarbete infördes den 1 augusti 2021 ett nytt andra stycke i 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen där det föreskrivs att sekretessen inte gäller beslut om stöd i ärenden enligt lagen om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Andra stycket innebär att besluten i ärenden om stöd vid korttidsarbete och skälen för besluten är offentliga (prop. 2020/21:168, bet. 2020/21:KU32, rskr. 2020/21:373.).

Vid Skatteverkets hantering av stöd vid korttidsarbete aktualiseras även den s.k. databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1

¹ Lydelsen enligt SFS 2022:1242.

² Lydelsen enligt SFS 2022:1242.

offentlighets- och sekretesslagen, när Skatteverket behandlar uppgifter i beskattningsdatabasen. Enligt denna bestämmelse gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, dvs. något skaderekvisit finns inte.

Den nya lagen om stöd vid korttidsarbete aktualiserar inte några nya frågor ur sekretesshänseende jämfört med de överväganden som gjorts inför den nuvarande regleringen. Förslaget medför därmed inte skäl att göra en annan bedömning av behovet av sekretess i ärenden om stöd vid korttidsarbete. De redan tillämpliga sekretessbestämmelserna i ärenden om stöd vid korttidsarbete är därmed tillräckliga. Den ändring som föreslås i 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen innebär att hänvisningen till den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

Under kommitténs översyn har det kommit fram att den sekretess som finns mellan myndigheter har medfört en ökad administration vid hantering av ärenden enligt lagen. Vid t.ex. Tillväxtverkets hantering av stödet har personal vid Tillväxtverket haft svårigheter att ta del av uppgifter som finns i Skatteverkets system. Detta har försvårat möjligheterna till en effektiv kontroll av stödet. Problemen minskar sannolikt i och med att Skatteverket är handläggande myndighet för ärenden enligt den nya lagen. För de ärenden som kvarstår hos Tillväxtverket, som handläggs enligt den nuvarande lagen, kan kommittén konstatera att det kan finnas behov av att möjliggöra ett uppgiftslämnande mellan myndigheter. I departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) föreslås att statliga och kommunala myndigheter samt de som jämföras med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag. Förslaget har remitterats. Mot denna bakgrund anser kommittén att det inte finns skäl för kommittén att föreslå en förändring av regelverket för att åstadkomma ett utökat informationsutbyte.

11.3 Skatteverkets verksamhet och anmälningsskyldighet

Förslag: Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska innefatta brott enligt den nya lagen. En hänvisning till den nya lagen införs därför i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Bedömning: Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt skatteförfarandeförordningen bör innefatta brott enligt den nya lagen.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

En del av Skatteverkets verksamhet, den s.k. brottsbekämpande verksamheten, har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 1 § första stycket 5 framgår att Skatteverkets verksamhet enligt lagen omfattar brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken (dvs. olika grader av bedrägeribrott), om gärningen har samband med lagen om stöd vid korttidsarbete. Bestämmelsen fördes in den 1 juni 2020 för att Skatteverket ska kunna bedriva förebyggande verksamhet samt underrättelse- och utredningsverksamhet mot bedrägerier som riktar sig mot systemet för stöd vid korttidsarbete (prop. 2019/20:166 s. 59).

Kommittén anser att de överväganden som gjorts tidigare avseende vikten av en fungerande kontroll alltjämt kvarstår. Kommittén föreslår i avsnitt 9.6 att bestämmelser om brott ska finnas i den nya lagen. För att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska kunna omfatta brott enligt den nya lagen bör det framgå av lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet att Skatteverkets verksamhet omfattar brott enligt den nya lagen.

Av 18 kap. 8 § första stycket 5 skatteförfarandeförordningen (2011:1261) framgår att Skatteverket ska göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen om stöd vid korttidsarbete. Kommittén anser att

Skatteverkets anmälningsskyldighet bör ändras till att i stället omfatta brott enligt den nya lagen.

11.4 Arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: Nuvarande bestämmelser om överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetsersättning vid korttidsarbete ska fortsatt gälla vid korttidsarbete enligt den nya lagen. Hänvisningar till den nya lagen införs därför i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Skälen för kommitténs förslag

För att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska bl.a. ett arbetsvillkor vara uppfyllt. Detta innebär som huvudregel att en sökande under en ramtid om tolv månader ska ha förvärvat arbetat i minst sex månader och ha utfört arbetet i minst 80 timmar per kalendermånad. Ramtiden är enligt huvudregeln de tolv månader som närmast föregår arbetslösheten (15 a § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring). När ramtid bestäms ska viss tid då den sökande varit förhindrad att arbeta inte räknas med, så kallad överhoppningsbar tid. Ramtiden har också betydelse för den del av ersättningen som utgår enligt grundförsäkringen. Ersättningen baseras delvis på sökandens normalarbetstid (24 § lagen om arbetslöshetsförsäkring), som är sökandens genomsnittliga arbetstid per vecka under ramtiden. Eftersom normalarbetstiden beräknas som ett genomsnitt sänker veckor med få arbetstimmar normalarbetstiden och därmed också ersättningen.

Deltagande i korttidsarbete innebär att en arbetstagare temporärt går ner i arbetstid och lön. Tid med korttidsarbete är inte att jämställa med förvärvat arbete (13 § lagen om arbetslöshetsförsäkring). Inte heller lämnas arbetslöshetsersättning för tid under vilken en sökande deltar i korttidsarbete (10 § lagen om arbetslöshetsförsäkring). För att inte arbetslöshetsersättningen ska försämrats för arbetstagare som deltar i korttidsarbete räknas däremot de månader som en sökande har deltagit i korttidsarbete för vilket preliminärt stöd har lämnats som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen, om

det är mer fördelaktigt för den sökande (16 d § första stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring). Ramtiden påverkas således inte av korttidsarbete, vilket innebär att korttidsarbetet inte försämrar möjligheterna att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning eller minskar ersättningen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.1).

Enligt den nuvarande regleringen om stöd vid korttidsarbete ska en ansökan om preliminärt stöd ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från utgången av stödmånaden. Kommittén bedömer att samma ansökningsfrist ska gälla i den nya (se avsnitt 7.2). Det finns därmed alltså en risk att en sökande blir arbetslös innan arbetsgivaren har ansökt om preliminärt stöd för tidigare deltagande i korttidsarbete. Av denna anledning finns skäl att behålla den i 16 d § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring reglerade möjligheten att räkna korttidsarbete som överhoppningsbar tid även om en ansökan om preliminärt stöd ännu inte har lämnats in eller prövats för aktuell månad. Detta ska alltså gälla under förutsättning att sökanden har deltagit i korttidsarbete under en sammanhängande period och arbetsgivare har fått preliminärt stöd för någon del av denna period. Förslaget medför heller inte i övrigt skäl att införa ändringar i sak i lagen om arbetslöshetsförsäkring. De ändringar som föreslås i 10, 13 och 16 d §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring innebär att hänvisningarna till den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

11.5 Sjukpenninggrundande inkomst

Förslag: Nuvarande bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst för försäkrad som deltar i korttidsarbete ska fortsatt gälla vid korttidsarbete enligt den nya lagen. En hänvisning till den nya lagen om stöd vid korttidsarbete införs därför i socialförsäkringsbalken.

Skälen för kommitténs förslag

Deltagande i korttidsarbete innebär att arbetstagare under en period minskar sin arbetstid och lön. För att detta inte ska få effekter på arbetstagarens sjukpenninggrundande inkomst (SGI) gäller SGI-

skydd för den tid då en försäkrad deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd enligt lagen om stöd vid korttidsarbete (26 kap. 9 och 18 a §§ socialförsäkringsbalken). SGI-skyddet är utformat på så sätt att det är tillräckligt att arbetsgivaren är berättigad till preliminärt stöd enligt lagen om stöd vid korttidsarbete för att SGI-skydd ska kunna komma i fråga. Det saknar således betydelse för SGI-skyddet om arbetsgivaren inte gör anmälan om slutligt stöd inom föreskriven tid. Arbetstagaren ska inte heller drabbas negativt av att dennes arbetsgivare försummar att ansöka om preliminärt stöd inom den tid som föreskrivs i lagen om stöd vid korttidsarbete. För det fall en arbetstagare som befinner sig i korttidsarbete ansöker om en socialförsäkringsförmån innan arbetsgivaren har hunnit komma in med sin ansökan om preliminärt stöd för stödmånaden får Försäkringskassan i bedömningen av om SGI-skydd gäller beakta vad som framgår i de kollektivavtal, eller annat skriftligt avtal, som har slutits och utgå ifrån att arbetsgivaren sannolikt är berättigad stöd om arbetstagaren de facto har varit i korttidsarbete under den aktuella perioden (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.2). Eftersom arbetsgivaren inte är berättigad till preliminärt stöd under arbetstagens uppsägningstid kommer förutsättningarna för SGI-skydd emellertid inte längre vara uppfyllda om arbetstagaren blir uppsagd under korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.2). För att den försäkrade i denna situation ska kunna behålla sitt SGI-skydd är utgångspunkten därför att den försäkrade bör avbryta korttidsarbetet och återgå till ordinarie arbetstid under uppsägningstiden och därefter omedelbart ställa sig till arbetsmarknadens förfogande.

Om förutsättningarna för stöd enligt lagen om stöd vid korttidsarbete inte är uppfyllda och arbetsgivaren blir skyldig att betala tillbaka preliminärt stöd kan den försäkrades SGI komma att behöva ändras retroaktivt. Den enskilde arbetstagaren kan även komma att behöva återbetala de ersättningar från socialförsäkringen som har utbetalats felaktigt. För att den försäkrade ska bli återbetalningskyldig krävs emellertid att den försäkrade har insett eller borde ha insett att den SGI som låg till grund för betalningen var felaktig. Att så är fallet bör höra till ovanligheterna (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.2 och 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Eftersom arbetslöshetsersättning inte lämnas för tid som en sökande deltar i korttidsarbete är en arbetstagare inte att anse som partiellt arbetslös enligt den försäkringen. Samma ordning gäller inom sjukförsäkringen. Detta innebär att en bedömning av arbetstagarens arbetsförmåga vid sjukdom utifrån rehabiliteringskedjan ska göras med utgångspunkt i att arbetstagaren inte är att anse som partiellt arbetslös till den del som arbetstagaren inte skulle ha arbetat, dvs. under den tid i korttidsarbete som arbetstagaren är arbetsbefriad. På så vis kan det inte bli fråga om att vid sjukdom bedöma arbetsförmågans nedsättning i två delar som om arbetstagaren skulle vara både anställd och arbetslös. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning bör således, vid nya sjukfall, enbart göras i förhållande till den försäkrades arbete och den nya, förkortade, arbetstiden. För den arbetstagare som redan har ett pågående sjukpenningärende när korttidsarbete inleds bör inte deltagandet i korttidsarbete påverka ersättningen så länge ersättningsperioden pågår (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.2).

Den nya lagen aktualiserar inte några nya frågor om SGI-skydd jämfört med de överväganden som gjorts inför den nuvarande regleringen. Den ändring som föreslås i 26 kap. 18 a § socialförsäkringsbalken innebär att hänvisningen till den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

11.6 Semester

Bedömning: Det saknas skäl att göra ändringar i semesterlagen med anledning av förslaget om den nya lagen.

Skälen för kommitténs bedömning

Bestämmelserna om stöd vid korttidsarbete möjliggör att fördela arbetstids- och löneminskning på ett sådant sätt att en arbetstagare är helt frånvarande från arbetet under viss tid, så länge kraven vad gäller arbetstids- och löneminskning är uppfyllda under avtalsperioden. För att en arbetstagare ska kunna erhålla semesterdagar även under dessa dagar är det reglerat att frånvaro som beror på korttidsarbete ska räknas in i antalet semesterdagar med semesterlön även

om korttidsarbetet inneburit att arbetstagaren har varit helt frånvarande från arbetet utan lön (7 § semesterlagen [1977:480] och prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.7.8).

Bestämmelser om semester och korttidsarbete finns även vad gäller utläggning av semesterledighet utan semesterlön. En arbetstagare ska på begäran lämna arbetsgivaren besked om sina önskemål när det gäller utläggningen av semesterledighet utan semesterlön. Har semesterledighet utan lön lagts ut med anledning av arbetstagarens besked, får arbetstagaren inte senare avstå från ledigheten utom i vissa fall (8 § semesterlagen). Deltagande i korttidsarbete är ett sådant fall då en arbetstagare i vissa fall kan avstå från utlagd semesterledighet utan semesterlön om semesterledigheten sammanfaller med tid då arbetstagaren ska vara helt frånvarande på grund av korttidsarbete. Detta gäller om en arbetstagare har lämnat ett besked om semesterledighet utan semesterlön innan han eller hon fått information om hur arbetstiden ska läggas ut vid korttidsarbete. Arbetstagaren ska då underätta arbetsgivaren senast två veckor före semesterledighetens början. Får arbetstagaren först senare kännedom om hur arbetstiden ska läggas ut vid korttidsarbete, får arbetstagaren avstå från semesterledigheten om han eller hon utan dröjsmål underrättar arbetsgivaren. Har semesterledigheten då inletts, upphör ledigheten vid utgången av den dag då arbetsgivaren underrättades (13 § semesterlagen).

Den nya lagen om aktualiserar inte några nya frågor ur semesterhänseende jämfört med de överväganden som gjorts inför den nuvarande regleringen om stöd vid korttidsarbete. Vidare hänvisar relevanta bestämmelser i semesterlagen (7 och 13 §§ samt rubriken närmast före 13 § semesterlagen) inte explicit till den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete utan använder begreppet korttidsarbete. Mot denna bakgrund föranleder förslaget inte någon ändring i semesterlagen.

12 Systemets förenlighet med EU-rätten

12.1 Stöd enligt den nya lagen bedöms förenligt med EU:s regler om statligt stöd

Bedömning: Stöd enligt den nya lagen är inte statligt stöd och behöver därför inte anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande.

Skälen för kommitténs bedömning

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd. Bestämmelserna återfinns i artikel 107–109 i fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är i princip allt statligt stöd förbjudet. 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.

Innan lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete trädde i kraft anmäldes stödordningen till kommissionen för godkännande. Kommissionen prövade om stödordningen var att betrakta som selektiv. Kommissionen ansåg att det faktum att arbetsgivare inom offentlig sektor, såsom centrala och regionala myndigheter, inte omfattas av lagen inte gör stödordningen selektiv, eftersom dessa arbetsgivare

inte ägnar sig åt ekonomisk verksamhet och därför inte kan anses som företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Inte heller ansåg kommissionen att undantagen för juridiska personer som står under bestämmande inflytande från den offentliga sektorn (3 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete) eller offentligt finansierade privata arbetsgivare (3 § 3 lagen om stöd vid korttidsarbete) medförde att stödordningen är selektiv. Kommissionen lyfte fram att stödordningen syftar till att förhindra en kraftig ökning av arbetslösheten under perioder av synnerligen djupa lågkonjunkturer. Eftersom efterfrågan på allmännyttiga tjänster som regel inte minskar till följd av en ekonomisk kris kan arbetsgivare som tillhandahåller sådana tjänster inte anses befinna sig i en rättslig och faktisk situation som är jämförbar med situationen för de arbetsgivare som omfattas av stödordningen mot bakgrund av stödordningens syfte. Kommissionen prövade även om den omständigheten att stödordningen gör skillnad mellan arbetsgivare som är bundna respektive inte bundna av kollektivavtal skulle innebära att stödordningen var selektiv, men fann att så inte är fallet. Kommissionen fann sammantaget att stödordningen inte är att betrakta som ett statligt stöd eftersom alla företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i samma situation utan åtskillnad kan få stöd för korttidsarbete (COM(2013) 5451 final).

I samband med att det öppna och permanenta systemet infördes gjorde regeringen bedömningen att de förändringar som föreslogs i systemet inte medförde att stödordningen var selektiv och därigenom ett statligt stöd. Regeringen fann därför att det inte fanns någon skyldighet att anmäla förslaget till kommissionen (prop. 2019/20:132 s. 74).

De förändringar som kommittén föreslår av systemet för korttidsarbete bedöms inte innebära att stödordningen är att betrakta som selektiv. Förutsättningarna för att få stöd är samma för alla enskilda arbetsgivare, förutom den offentliga sektorn, som i rättsligt och faktiskt hänseende inte befinner sig i samma situation. Kommitténs övriga förslag bedöms inte heller begränsa vilka arbetsgivare eller arbetstagare som omfattas av stödet. Kommittén bedömer därför att stödordningen som föreslås i den nya lagen inte är att betrakta som ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Någon skyldighet att anmäla förslaget till kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 108.3 i EUF-fördraget finns därför inte.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

13.1 Den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2024

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2024. Genom den nya lagen upphör lagen om stöd vid korttidsarbete att gälla. Övriga lagändringar ska också träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för kommitténs förslag

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Den föreslagna lagen innebär förändringar jämfört med nuvarande lag. Förändringarna gäller såväl förutsättningarna för stöd som ansökningsförfarandet. Detta innebär att Skatteverket behöver tid för att utveckla it-system, utbilda personal och genomföra informationsinsatser avseende den nya lagen. Även Ekobrottsmyndigheten, som föreslås handlägga brott enligt den nya lagen, behöver tid för anpassning. Med beaktande av detta, samt tider för remissförfarande och beslut, föreslår kommittén att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2024. Övriga lagändringar som kommittén föreslår bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

13.2 Äldre föreskrifter gäller för ärenden som har inletts före ikraftträdandet

Förslag: För ärenden som inletts enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete gäller fortfarande den lagen.

Äldre föreskrifter i socialförsäkringsbalken gäller fortfarande för försäkrad som deltar i korttidsarbete enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete.

Äldre föreskrifter i lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller fortfarande för sökande som deltar eller har deltagit i korttidsarbete enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete.

Äldre föreskrifter i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gäller fortfarande för brott enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete.

Äldre föreskrifter i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller fortfarande för uppgifter som behövs för handläggning enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete.

Äldre föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen gäller fortfarande för beslut om stöd enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete.

Skälen för kommitténs förslag

Den nya lagen innebär att nya förutsättningar för stöd och ett nytt ansökningsförfarande träder i kraft. Kommittén anser att ärenden som inletts enligt den nuvarande lagen fortsatt bör tillämpas enligt den lagen. Det innebär att de ärenden som har inletts enligt den nuvarande lagen fortsatt kommer att handläggas enligt den nuvarande lagen. Detta gäller framför allt Skatteverkets ärenden, men även Tillväxtverkets ärenden om sådana ärenden alltjämt är aktuella. Motsvarande bör gälla för de övriga lagändringar som kommittén föreslår.

14 Konsekvensbeskrivning

14.1 Inledning

Kommittén ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Av kommitténs direktiv framgår att kommittén ska resonera kring olika alternativa lösningar som har övervägts, ange kostnadsberäkningar för i betänkandet givna förslag och föreslå finansiering av dessa samt analysera vilka konsekvenser som förslagen förväntas få för olika aktörer.

14.2 Syfte och alternativa lösningar

I dagsläget finns två system för korttidsarbete i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Mot bakgrund av kommitténs översyn och slutsatser från den utvärdering som kommittén redovisat i delbetänkandet *Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30) föreslås en ny lag för stöd vid korttidsarbete med ikraftträdandedatum den 1 januari 2024. Den nya lagen innefattar stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och ersättning för kompetensinsatser utförda under den genom korttidsarbete arbetsbefriade tiden. Det nya systemet har sin utgångspunkt i det öppna och permanenta systemet för korttidsarbete, men kan förstärkas av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur vad gäller bl.a. stödperiodens längd och stödets omfattning. Det nya förslaget för ersättning för kompetensinsatser har sin utgångspunkt i dagens lagstiftning, men med vissa förenklingar föreslagna. Kommittén har gjort flera överväganden i översynen, vilka diskuteras mer utförligt i kapitel 5. Syftet har bl.a. varit att göra systemet mer förutsägbart och tydligt för arbetsgivare, samtidigt som ytterligare kontroll-

funktioner föreslås för att minska risken för missbruk och fusk. Det bedöms bidra till att systemet blir mer ändamålsenligt och samhälls-ekonomiskt effektivt.

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. Kommittén har dock gjort bedömningen att det är mer ändamålsenligt med ett system som har sin utgångspunkt i det öppna och permanenta systemet och att systemet som kan aktiveras av regeringen bör slopas. Det systemet bedöms vara mindre konkurrenskraftigt än ett system som är öppet och permanent och som har större likheter med det system som finns i många andra länder. Eftersom systemet inte behövsprövas riskerar det därtill att bli mycket kostsamt och leda till ökade dödviktseffekter samt andra negativa effekter för samhällsekonomin. Detta stärks av erfarenheter från det tillfälliga systemet som fanns i Storbritannien under pandemin, och som utgick utan behovsprövning, som visar att ett sådant stöd riskerar att uppnå höga ansökningsvolymerna och därtill kostnader (SOU 2022:30 s. 270). Två system innebär vidare sämre förutsägbarhet för arbetsgivare kring vilket system som finns tillgängligt och kan nyttjas vid olika situationer. Trots att systemet som aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur endast skulle aktiveras i undantagsfall och att det minskar administrationen genom att en behovsprövning inte krävs, bedöms det sammantaget vara mer administrativt betungande för Skatteverket att administrera två system som kan verka parallellt. Systemet som aktiveras av regeringen väntas t.ex. innebära betydligt högre ansökningsvolymerna jämfört med ett system som utgår efter behovsprövning.

Kommittén har vidare föreslagit ett antal förändringar av regelverket för att göra förfarandet mer förutsägbart och bättre anpassat för större volymer. Syftet med dessa förändringar redovisas övergripande i kapitel 5 och mer ingående vid genomgången av respektive lagförslag. I de aktuella avsnitten redovisas också närmare de alternativa förslag som kommittén har övervägt. En större förändring som kommittén föreslår är att förutsättningarna för stöd ändras (avsnitt 6.2). Avsikten med förändringen är att tydliggöra syftet med regelverket. På så sätt blir stödet mer träffsäkert. Fler arbetsgivare bedöms kunna omfattas av stöd, men kommittén bedömer att incitamenten i systemet med bl.a. kostnadsdelningen tillsammans med den stärkta regleringen kommer att motverka att systemet överutnyttjas.

Kommittén bedömer således att förändringen av förutsättningarna för stöd inte kommer att öka antalet arbetsgivare som får stöd i någon nämnvärd omfattning. Andra större förändringar som föreslås i regelverket är att stödperioden förlängs till nio kalendermånader, i syfte att minska administrationen av en förlängningsansökan (avsnitt 6.4). Kommittén föreslår att stödperioden kan förlängas av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur till tolv kalendermånader, med möjlighet till ytterligare förlängning med tolv kalendermånader (avsnitt 10.3). Denna förändring föreslås för att regeringen snabbt ska kunna agera vid en allvarlig ekonomisk kris och för att det ska vara förutsägbart för alla parter hur systemet kan förändras. Kommittén föreslår att karenstiden minskar från 24 kalendermånader till 12 kalendermånader, för att öka konkurrenskraften i systemet (avsnitt 6.5). Vid en synnerligen djup lågkonjunktur ska regeringen kunna föreskriva att karenstid inte alls ska gälla (avsnitt 10.3). Detta är väsentligt för att arbetsgivare som har nyttjat systemet tidigare inte ska hamna i ett sämre läge om samhället hamnar i en djup ekonomisk kris. Jämförelsemånaden tydliggörs i lagen (avsnitt 6.7), eftersom den nuvarande definitionen orsakat oklarheter i rättstillämpningen. Kommittén föreslår därtill att det ska tydliggöras i lagen att preliminärt stöd för korttidsarbete endast kan betalas efter stödmånadens utgång (avsnitt 7.1). Detta förenklar förfarandet och minskar risken för att stöd lämnas med för stora belopp, eftersom stödet beräknas efter faktisk tid i korttidsarbete. Kommittén föreslår vidare att förfarandet för korttidsarbete tydliggörs genom att det framgår att Skatteverket ska besluta om slutligt stöd efter att arbetsgivaren anmält en avstämning av stödet (avsnitt 7.6.).

Kommittén föreslår ett antal förändringar för att förbättra Skatteverkets kontroll och utredning av stödet. Kommittén föreslår bl.a. att Skatteverket får besluta om revision (avsnitt 9.4.3), om tredjemansföreläggande (avsnitt 9.4.2) och om bevissäkring (avsnitt 9.4.5). För att stärka möjligheterna till återkrav av stöd föreslår kommittén att Skatteverket ska kunna ansöka om betalningssäkring (avsnitt 9.5.1) och företräदारansvar (avsnitt 9.5.2). Vidare har kommittén funnit att det finns behov av att införa en straffrättslig reglering som är anpassad för stödet vid korttidsarbete (avsnitt 9.6). Genom dessa förändringar ökar möjligheter att påföra straff för missbruk av systemet.

Slutligen föreslår kommittén att förfarandet för kompetensinsatser ska förenklas (avsnitt 8.5). Kommittén förtydligar även lagen så

att det ska framgå att ersättning för kompetensinsatser endast kan lämnas under tid som berättigar till stöd vid korttidsarbete (avsnitt 8.4). Därtill föreslås att ersättning för kompetensinsatser endast ska lämnas för genomförda insatser (avsnitt 8.3).

14.3 Offentligfinansiella konsekvenser av förslaget

De offentligfinansiella effekterna beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs utifrån 2022 års priser och volymer vad gäller exempelvis de lönenivåer som ingår i kostnadsberäkningarna av stödet. Vidare utgår beräkningarna, i enlighet med beräkningskonventioner, från att beteendet hos individer och företag i normalfallet inte ändras till följd av de föreslagna förändringarna. Antagandet om oförändrat beteende ger en god uppskattning av åtgärdernas effekt på kort och medellång sikt.

14.3.1 Budgeteffekt av stödet

Kostnadsbedömningar av stöd enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete

I olika kostnadsberäkningar som gjorts för stöd vid korttidsarbete enligt nuvarande regelverk har det framhållits att det råder en stor osäkerhet kring stödets kostnader, i synnerhet då stödet är nytt och det inte funnits några nationella erfarenheter att basera beräkningarna på. En viktig faktor som har betydelse för kostnaden och som kan innebära stora variationer mellan år är vilket konjunkturläge som råder. I betänkandet *Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete* (SOU 2018:66) skattades kostnaden till 300–600 miljoner kronor per år vid en balanserad konjunktur eller ett något försämrat konjunkturläge. Beräkningarna baserades på att antalet anställda i korttidsarbete i genomsnitt skulle vara mellan 4 000 och 15 000 per månad. Den genomsnittliga arbetstidsminskningen antogs uppgå till 27 procent, vilket var samma storleksordning som den genomsnittliga arbetstidsminskningen i de EU-länder som hade korttidsarbete under finanskrisen. Bedömningen var att statens kostnader skulle vara relativt låga de första åren efter stödets införande. Efter hand, när stödet etablerats, skulle kostnaden öka mot den långsiktiga

nivån. Vid en synnerligen djup lågkonjunktur, som uppfyller de kriterier som ställs i 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete, antogs att stödet skulle aktiveras av regeringen, varför inga kostnadsberäkningar redovisades för det öppna och permanenta systemet i detta scenario. Vid införandet av det öppna och permanenta systemet i april 2020 gjordes en kostnadsberäkning med utgångspunkt från historiska stödvolymerna i det tyska systemet (*Kurzarbeitergeld konjunkturell*) vid balanserat konjunkturläge (prop. 2019/20:132 s. 76). Genom att anta att en liknande andel sysselsatta i Sverige skulle vara i korttidsarbete som i Tyskland, korrigerat för att en större andel anställda arbetar i tillverkningsindustrin i Tyskland, uppskattades 7 455 anställda vara i korttidsarbete i genomsnitt per månad. Den offentligfinansiella kostnaden bedömdes uppgå till 350 miljoner kronor årligen. I samma proposition redovisades även skattningar av kostnaden under 2020 med beaktande av att volymerna antogs vara förhöjda och de tillfälliga förstärkningar som gjordes av bl.a. stödnivåerna (från den 16 mars då stödet gällde retroaktivt till den 31 december). Kostnaden bedömdes uppgå till 2,42 miljarder kronor. Givet det osäkra ekonomiska läget som rådde bedömdes beräkningen vara behäftad med stor osäkerhet. Vid senare tillfällen fick denna kostnadsberäkning revideras eftersom efterfrågan på korttidsarbete under pandemin var kraftigt underskattad. Utfallet för 2020 blev närmare 32 miljarder kronor, vilket belyser svårigheterna med att bedöma kostnaderna för ett stöd som riktar sig till företag under en ekonomisk kris. Denna svårighet tilltar vid ett mer osäkert konjunkturläge. I samband med att handläggande myndighet ändrades från Tillväxtverket till Skatteverket från den 1 april 2022 gjordes en ny bedömning av antalet anställda som uppskattades omfattas av stöd i genomsnitt per månad under ett balanserat konjunkturläge. Dessa beräkningar utgick också från nyttjandet i Tyskland, men med ett genomsnitt för en kortare tidsperiod än i tidigare beräkningar (2015–2019 jämfört med 2010–2019). I genomsnitt antogs något färre, 5 000 anställda, vara i korttidsarbete per månad. Det bedömdes dock inte innebära någon annan offentligfinansiell effekt än vid tidigare beräkningar (prop. 2021/22:77 s. 26).

För det stöd som aktiveras av regeringen under en synnerligen djup lågkonjunktur har stödvolymerna, och därmed även kostnaden för stödet, antagits vara betydligt högre än i det öppna och permanenta systemet. I promemorian *Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny*

åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59) gjordes beräkningar med utgångspunkt från det tyska systemet under finanskrisen. Då antogs 2,5 procent av sysselsättningen, motsvarande 116 000 anställda, omfattas i genomsnitt per månad. Den offentligfinansiella effekten av stödet bedömdes uppgå till 4,7 miljarder kronor.¹ Samma kostnadsbedömning låg till grund vid stödets införande 2014 (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.9).

Kostnadsbedömning för anställda i korttidsarbete enligt den nya lagen

Den nya lagen bedöms såväl kunna öka som minska efterfrågan på stödet jämfört med det nuvarande regelverket. Kommittén bedömer, givet den osäkerhet som råder vid bedömning av volymer, att den sammantagna effekten kan antas vara att ansökningsvolymerna kan öka något till följd av de föreslagna ändringarna. Att preliminärt stöd endast kommer att lämnas efter avslutad stödmånad, och att förskottsbetalningar inte är möjligt, bedöms bidra till att hålla tillbaka användandet av stödet. Även de bestämmelser som kommittén föreslår i syfte att förbättra kontrollen av stödet bedöms motverka ett överutnyttjande av stödet. En förändring som kan öka de förväntade stödvolymerna är att förutsättningarna för stöd föreslås förändras för att bättre stämma överens med stödets syfte. De nya förutsättningarna bedöms bidra till att stödet blir mer träffsäkert. Att förutsättningarna skiftar fokus från allvarliga ekonomiska svårigheter till betydande behov av arbetstidsminskning kan innebära att fler kvalificerar sig till stöd. Att stödet anpassas till att omfatta arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel, och där det enligt en offentligrättslig reglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten, kan leda till något högre volymer. Det bedöms dock vara ovanligt att denna typ av verksamheter, såsom kollektivtrafik och tandvård, har behov av stöd då de i regel inte är konjunktur känsliga. De förändringar som föreslås av antalet stödmånader, från 6 + 3 kalendermånader till 9 kalendermånader, och i synnerhet att karenstiden minskas från 24 till 12 kalendermånader bedöms kunna öka stödvolymerna något. Samtidigt kan det antas vara relativt ovanligt att ett företag drabbas av flera kriser,

¹ Givet en genomsnittlig månadslön på 29 000 kronor och en genomsnittlig arbetstidsminskning om 27 procent.

som berättigar till stöd, under en relativt kort tid. Att gränsbeloppet för de lönenivåer som stöd lämnas för föreslås höjas från 44 000 till 53 250 kronor (75 procent av ett inkomstbasbelopp) kan också ha viss betydelse för hur många anställda som omfattas av stöd och stödbeloppet per anställd. Gränsbeloppet begränsar inte arbetsgivaren från att ha anställda över en viss lönenivå i korttidsarbete, däremot är det relativt sett dyrare att ha anställda med lönenivåer över gränsbeloppet i korttidsarbete. Det rör sig om drygt nio procent av anställda på arbetsmarknaden som har en månadslön inom intervallet 44 000–53 250 kronor och närmare tio procent har en lönenivå som är högre än det föreslagna gränsbeloppet. För arbetsgivaren kan stödet öka som mest för en anställd med en ordinarie lön på 53 250 kronor (eller mer) och som minskar sin arbetstid med 60 procent. Det innebär att arbetsgivaren får stöd på omkring 2 400 kronor ytterligare per månad med det högre gränsbeloppet jämfört med det nuvarande. Det är svårt att bedöma hur stor effekt det kan få på ansökningsvolymerna att stödet blir billigare att använda för anställda med högre löner, men sannolikt bidrar det till en viss ökning. Samtidigt är det rimligt att anta att de flesta arbetsgivare med ett reellt behov av stöd även i dagsläget föredrar att nyttja stödet för att få en likviditetsförstärkning och undvika kostnader för uppsägningar och nyrekryteringar. Under 2020 var det 15 procent av anställda som omfattades av korttidsarbete som hade en ordinarie lön över gränsbeloppet på 44 000 kronor. Det är en viss underrepresentation i relation till andelen sysselsatta med dessa lönenivåer som är närmare 20 procent.² I vilken utsträckning underrepresentationen förklaras av gränsbeloppet är dock osäkert att bedöma. Vad som kan tala emot en sådan effekt är att det inte är någon underrepresentation för lönenivåer som ligger precis över gränsbeloppet, på 44 000–49 000 kronor, utan den återfinns bland de högre lönenivåerna. Det är därtill sannolikt att yrkesgrupper inom högre lönenivåer inte drabbades på samma sätt under pandemin (SOU 2022:30 s. 104 f.). Att gränsbeloppet föreslås indexeras är en förändring jämfört med nuvarande regelverk där regeringen bestämmer ett gränsbelopp. Huruvida indexeringen innebär att stödet blir dyrare för varje år beror på regeringens agerande vid den kontrafaktiska situationen att beloppet inte skulle indexeras. Då det öppna och permanenta systemet har funnits under en kort tid är det ännu för tidigt att bedöma hur regeringen kan förväntas

² Enligt uppgifter från Medlingsinstitutet över lönespridning 2021.

agera och därmed bedöma vilken effekt indexeringen av gränobeloppet kan få för kostnaden för stödet.

Under en synnerligen djup lågkonjunktur bedöms den avgörande skillnaden vara att stödet som aktiveras av regeringen slopas, vilket innebär att stöd endast lämnas efter en behovsprövning. Även om systemet hittills inte har aktiverats av regeringen går det inte utesluta att så skulle kunna ske i framtiden. Att denna möjlighet försvinner med den nya lagen bedöms hålla tillbaka användandet av stödet då det råder en synnerligen djup lågkonjunktur, vilket sällan infaller. Samtidigt bedöms de tillfälliga förstärkningar som kan införas vid en synnerligen djup lågkonjunktur innebära att stödvolymerna skulle öka jämfört med dagens system, som inte har några förutbestämda förstärkningar.

Kommittén bedömer sammantaget att de föreslagna ändringarna av regelverket för korttidsarbete i sig inte kommer att innebära att användandet av stödet förändras nämnvärt jämfört med nuvarande regelverk. Trots det finns det skäl att, utifrån erfarenheterna av användandet under pandemin, ompröva tidigare antaganden om systemets kostnader. Kommittén vill dock framhålla att det är behäftat med stor osäkerhet att bedöma nyttjandet av, och kostnaden för, stödet. Kostnaden beror på flera faktorer, bl.a. antalet anställda som omfattas av stöd, vilket i stor utsträckning korrelerar med konjunkturläget. Vid ett balanserat konjunkturläge, eller under en högkonjunktur, kan nyttjandet av stödet förväntas vara jämförelsevis lågt och koncentrerat till ett fåtal företag. Under ett sämre konjunkturläge och i en synnerligen djup lågkonjunktur kan nyttjandet antas vara betydligt högre och kostnaden för stödet väntas stiga. Kommittén har utgått från ett huvudscenario och två alternativa scenarier för att bedöma kostnaderna för stödet. I *huvudscenariot* antas ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge där stödet nyttjas av företag som drabbas av tillfälliga störningar. Det kan röra sig om en brand i en fabrik som gör att verksamheten måste göra uppehåll under tiden som fabriken återställs eller leveransproblem av en viktig komponent som tillfälligt bidrar till ett mer omfattande produktionsstopp i ett företag eller inom en bransch. I det *första alternativa scenariot* antas att en mer omfattande störning inträffar genom att exempelvis motorfordonsindustrin drabbas av en kraftigt minskad efterfrågan från omvärlden. Behovet av stöd väntas främst vara kopplat till motorfordonsindustrin, men även verksamhet för vissa underleverantörer

och industrinära tjänster påverkas. I det *andra alternativa scenariot* bedöms ekonomin vara i en synnerligen djup lågkonjunktur, vilket påverkar mer omfattande delar av ekonomin. Det kan t.ex. bero på en ekonomisk kris likt finanskrisen, en pandemi eller annan extrem omvärldshändelse. I scenariot redovisas en extremhändelse som är att betrakta som exceptionell och kan förväntas ske med låg sannolikhet.

Kostnadsbedömning vid ett balanserat konjunkturläge

I *huvudscenariot* antas ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge där stödet nyttjas av företag som drabbas av tillfälliga störningar. Detta scenario är att betrakta som det mest sannolika utfallet för stödets nyttjande, eftersom det utgår från att konjunkturläget är mer eller mindre balanserat.³

Vid en bedömning av statens kostnad är det nödvändigt att göra antaganden om hur många anställda som förväntas vara i korttidsarbete i genomsnitt per månad. Ett sådant antagande kan baseras på olika faktorer, bl.a. faktiska volymer i det öppna och permanenta stödet hittills under 2022, dvs. under en period då förutsättningarna för stöd har varit att betrakta som någorlunda likvärdiga vad som antas i detta scenario. Enligt uppgifter från Skatteverket uppgick nyttjandet av stödet under januari–augusti 2022 preliminärt till i genomsnitt 175 anställda per månad.⁴ De faktiska volymerna under denna period är ännu preliminära. Volymerna kan påverkas av att stödet ännu inte är etablerat som ett öppet och permanent stöd och att arbetsgivare saknar kunskap om att det är ett stöd som kan användas även när det inte råder en allmän kris. Att handläggande myndighet ändrades till Skatteverket medförde dessutom att stöd för januari till mars fick sökas retroaktivt från april, vilket kan ha medfört att många arbetsgivare inte valde att ansöka om stöd under den perioden. En bedömning utifrån de faktiska volymerna 2022 riskerar att underskatta hur många anställda som kan förväntas vara i korttidsarbete i framtiden. Eftersom uppgifterna över användandet är preliminära och utgår från en relativt kort tidsperiod kan det även vara relevant att bedöma kostnaden utifrån hur användandet har sett

³ En konjunkturcykel består av olika faser där lågkonjunktur är en av dessa faser. Enligt Konjunkturinstitutet varar en konjunkturcykel i genomsnitt mellan tre och åtta år.

⁴ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 22 september 2022.

ut i Tyskland under mer eller mindre balanserade konjunkturförhållanden. Sveriges öppna och permanenta system har tagits fram med utgångspunkt från det tyska systemet, och den nya lagen bedöms närma sig det tyska systemet ytterligare genom bl.a. ändrade förutsättningar för stöd, vilket gör en sådan jämförelse relevant. Det finns även vissa likheter med näringslivets struktur i Sverige och Tyskland med avseende på exempelvis storleken på tillverkningsindustrin och inte minst motorfordonsindustrins betydelse. Tysklands tillverkningsindustri utgör dock en något större andel av näringslivets totala produktion jämfört med vad den utgör i Sverige. Tidigare bedömningar av genomsnittsvolymer per månad, som baseras på användandet i Tyskland under åren 2015–2019, uppgår till 5 000 anställda per månad (prop. 2021/22:77 s. 26). En något längre tidsperiod 2010–2019 ger ett högre genomsnitt på närmare 7 500 anställda (prop. 2019/20:132 s. 78). Den längre tidsperioden riskerar dock att påverkas av både finanskrisen och skuldkrisen i euroområdet. Kommittén bedömer, i likhet med regeringens tidigare ställningstagande, att 5 000 anställda i genomsnitt i korttidsarbete per månad är ett rimligt antagande.

Vad som också har betydelse för stödets kostnad är vilken lön som antas för anställda i korttidsarbete. Under 2020 var det vanligast med en lönenivå mellan 24 001 och 34 000 kronor bland anställda i korttidsarbete. Närmare 45 procent av samtliga i korttidsarbete hade en lön inom det intervallet, vilket är en högre andel än bland samtliga anställda i näringslivet (SOU 2022:30 s. 105). Medellönen var 33 500 kronor. Det är dock rimligt att i normalfallet anta att stödet i framtiden kommer att omfatta en större andel anställda inom varuproducerande branscher och i lägre omfattning lämnas till anställda inom vissa tjänstebanscher, såsom handeln och hotell- och restaurangbranschen. Pandemin var en exceptionell kris som påverkade många tjänstebanscher på ett sätt som inte kan förväntas ske i ett huvudscenario framöver. Den genomsnittliga lönenivån är något högre bland anställda inom varuproducerande branscher jämfört med vissa kontaktnära tjänstebanscher.⁵ Kommittén anser att det därför är lämpligt att utgå från genomsnittslönen bland anställda inom tillverkningsindustrin, vilken uppgick till 38 800 kronor år 2021.⁶ Eftersom genomsnittslönen hålls uppe av lönenivåer över det föreslagna gränsvärdet på 53 250 kronor, som inte kompenseras för korttidsarbete

⁵ Enligt Medlingsinstitutets lönestrukturstatistik 2021.

⁶ Enligt Medlingsinstitutets lönestrukturstatistik.

och kan antas vara underrepresenterade i stödet, bör den korrigeras ned något. I samband med det öppna och permanenta systemets införande 2020 antogs en månadslön om 32 700 kronor i de kostnadsberäkningar som redovisades. Beräkningarna baserades på bearbetningar av mikrodata från FASIT⁷ (prop. 2019/20:132 s. 78). Bland anställda som omfattats av stöd hittills under 2022 har genomsnittslönen dock varit lägre och uppgått till knappt 30 000 kronor. Kommitténs samlade bedömning utifrån de olika nivåerna som redovisats ovan är att 35 000 kronor är ett rimligt antagande om genomsnittlig månadslön för en anställd i korttidsarbete. Det är något högre än medellönen under pandemin och hittills under 2022, men lägre än genomsnittslönen inom tillverkningsindustrin. Det ligger även nära kostnadsberäkningen från FASIT, korrigerat för den genomsnittliga löneökningstakten och att gränsbeloppet föreslås höjas.

Även graden av arbetstidsminskning har betydelse för stödbeloppet. I tidigare kostnadsberäkningar av stödet har den antagits vara på 27 procent (se t.ex. SOU 2018:66 s. 88). Under 2020 och 2021 var den genomsnittliga arbetstidsminskningen dock närmare 50 procent. Då var det periodvis möjligt med en arbetstidsminskning på 80 procent, vilket har hållit uppe genomsnittet. Eftersom stödet i sin ordinarie utformning endast möjliggör en arbetstidsminskning på upp till 60 procent har kommittén räknat om de som hade en arbetstidsminskning på 80 procent till 60 procent. Detta ger en genomsnittlig arbetstidsminskning på drygt 45 procent. Bland de anställda som omfattats av stöd hittills under 2022 har den genomsnittliga arbetstidsminskningen varit drygt 50 procent.⁸ Den genomsnittliga arbetstidsminskningen i Tyskland var omkring 30 procent under perioden 2010–2019. Genomsnittet var något lägre under den kortare tidsperioden 2015–2019. Under pandemin steg den till närmare 45 procent.⁹ Kommitténs bedömning är att den genomsnittliga arbetstidsminskningen kan antas ha varit något förhöjd under pandemin, även då det beaktats att nivån 80 procent inte finns med i stödets ordinarie utformning. Den genomsnittliga arbetstidsminskningen antas därför vara 40 procent under ett balanserat konjunkturläge.

Givet att 5 000 anställda är i korttidsarbete per månad, med en månadslön på i genomsnitt 35 000 kronor och en genomsnittlig arbets-

⁷ FASIT är Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell som används för att beräkna effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll.

⁸ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 20 september 2022.

⁹ Enligt statistik från Bundesagentur für Arbeit den 1 september 2022.

tidsminskning på 40 procent motsvarar det en årlig kostnad på 360 miljoner kronor¹⁰ (se Tabell 14.1). Eftersom kostnadsberäkningen bygger på flertalet antaganden kan kostnaden bli både lägre och högre och den kan även variera från år till år. Beräkningarna är baserade på ordinarie stödnivåer utan några förstärkningar. Denna kostnad bedöms uppnås först när stödet etablerats, vilket väntas ske först när stödet funnits under en viss tid. Trots vissa skillnader i stödets utformning och att vissa antaganden skiljer sig åt är bedömningen i nivå med tidigare beräkningar för det öppna och permanenta systemet. Kostnaden kan även förhållas till preliminära utfall av kostnaden för stödet hittills under 2022 som har uppgått till drygt 3,0 miljoner kronor.¹¹ Att den preliminära kostnaden hittills under 2022 är så pass mycket lägre än den kostnadsberäkning som redovisas här kan bero på flera faktorer. Att stödet ännu inte är etablerat, då det endast funnits en begränsad tid med ett balanserat konjunkturläge, håller sannolikt tillbaka volymerna. Många företag kan också sakna kunskap om att stödet kan sökas efter pandemins kritiska faser passerat, även om det inte råder en allmän kris. Under perioden den 1 december 2021–31 mars 2022 kunde ansökningar ske hos Skatteverket retroaktivt från den första april. Många företag kan ha bedömt att det inte var lönt att nyttja stödet för den perioden. Företag kan t.ex. ha upplevt en osäkerhet kring om stöd skulle beviljas.

Tabell 14.1 Anställda i korttidsarbete och kostnad för korttidsarbete

Tre scenarier, årlig kostnad

	Antal anställda i korttidsarbete	Genomsnittlig arbetstidsförkortning	Statens kostnad för korttidsarbete
Huvudscenario	5 000	40 procent	0,36 miljarder kronor
Alternativscenario 1	50 000/5 000	45/40 procent	2,2 miljarder kronor
Alternativscenario 2	200 000	50 procent	27,7 miljarder kronor

Anm.: Antal anställda avser ett månadsgenomsnitt. Beräknat med en genomsnittlig månadslön på 35 000 kronor. Avser en kostnad under 12 månader. Alternativscenario 1 avser en kostnad för minskad efterfrågan i motorfordonsindustrin under 6 månader, övriga 6 månader antas volymerna återgå till samma volymer som i huvudscenariot.

Källa: Egna beräkningar.

¹⁰ Beräknat enligt: $35\,000 \times 0,40 \times 0,43 \times 5\,000 \times 12$.

¹¹ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 26 oktober 2022.

Kostnadsbedömning vid ett efterfrågefall i motorfordonsindustrin

I det första alternativa scenariot, som bedöms vara mindre sannolikt än huvudscenariot, antas en mer omfattande störning drabba motorfordonsindustrin genom en kraftigt minskad efterfrågan från omvärlden. Det innebär att efterfrågan på stödet och därtill kostnaderna ökar tydligt jämfört med huvudscenariot. Att bedöma hur mycket efterfrågan och kostnaderna ökar i ett sådant scenario är dock mycket osäkert. En jämförelse kan göras utifrån hur stödet nyttjades under pandemin. Vid pandemins första fas påverkades motorfordonsindustrin tydligt och branschen uppnådde ett högt nyttjande av stödet. Drygt 45 000, omkring 60 procent av anställda i branschen¹², omfattades av stöd i genomsnitt under mars till juni 2020. En kris som drabbar motorfordonsindustrin får även följdverkningar på andra verksamheter som är nära kopplade till tillverkningsindustrin, t.ex. underleverantörer. Antalet anställda som totalt sett drabbas vid en sådan kris kan därför, baserat på stödvolymer under 2020, antas vara omkring 50 000 i genomsnitt per månad.

Den genomsnittliga arbetstidsminskningen bedöms vara något högre än i huvudscenariot, 45 procent. Den genomsnittliga månadslönen antas vara på samma nivå som i huvudscenariot, 35 000 kronor. Eftersom behovet av stöd främst är centrerat till en specifik bransch och ekonomin inte bedöms vara i en synnerligen djup lågkonjunktur antas inte några förstärkningar av systemet aktiveras av regeringen. Den genomsnittliga stödperioden vid ett sådant scenario antas vara sex månader. Sammantaget motsvarar det en kostnad på drygt 2,0 miljarder kronor under en period om sex månader.¹³ Under årets övriga sex månader antas kostnaden vara densamma som i huvudscenariot, varför den totala kostnaden under ett år uppgår till omkring 2,2 miljarder kronor (se Tabell 14.1).

Kostnadsbedömning vid en exceptionell kris som leder till en synnerligen djup lågkonjunktur

Det andra alternativa scenariot utgår från en synnerligen djup lågkonjunktur och att ekonomin drabbas av en exceptionell händelse som i stor utsträckning även påverkar andra branscher än tillverk-

¹² Anställda 2019 enligt Statistiska centralbyråns statistik över företagens ekonomi.

¹³ Beräknat enligt: $35\,000 \times 0,45 \times 0,43 \times 50\,000 \times 6$.

ningsindustrin. Det kan t.ex. vara ett scenario likt den kris som drabbade Sverige och omvärlden till följd av spridningen av sjukdomen covid-19. I framtiden kan det dock vara en annan orsak till krisens ursprung. Vid ett sådant scenario är det sannolikt att förstärkningar av stödet införs av regeringen för att stärka stödet, vilket innebär att statens kostnadsandel blir högre och en fjärde nivå av arbetstidsminskning (80 procent) införs. Detta scenario ska ses som exceptionellt och bedöms inträffa med låg sannolikhet. En ekonomisk kris som uppstår till följd av strukturella obalanser, likt finanskrisen, bedöms också kunna leda till att de tillfälliga förstärkningarna aktiveras. En sådan kris väntas dock nå mindre omfattande volymer bl.a. eftersom en sådan kris inte bedöms drabba kontaktnära och personalintensiva tjänstebranscher på samma sätt som skedde under pandemin.

Den ekonomiska kris som uppstod till följd av pandemin drabbade ekonomin snabbt och kraftfullt. Stödet vid korttidsarbete infördes och användes för första gången under krisen och nyttjandet kom att nå höga volymer, i synnerhet vid pandemins första fas. Drygt 75 000 företag nyttjade stödet och preliminärt nettobeviljat belopp uppgick till omkring 31,6 miljarder kronor under 2020 (den 16 mars till 31 december). Stödet var tillfälligt förstärkt bl.a. genom att staten svarade för en större del av kostnaden, en fjärde nivå om arbetstidsminskning infördes och karenstiden slopades. I genomsnitt var 280 000 anställda i korttidsarbete per månad (mars till december 2020). Det varierade dock kraftigt under året, med närmare 500 000 anställda i maj och drygt 130 000 i december. Att stödet i framtiden skulle uppgå till dessa volymer är inte särskilt sannolikt. Det beror på att stödet var mer generöst under pandemin, bl.a. genom att staten svarade för 75 procent av kostnaden. Dessutom kunde stödet användas för en bredare krets av anställda, såsom familjemedlemmar till arbetsgivaren och anställda under uppsägningstid. Förstärkningarna av stödet ökade risken för att stödet överutnyttjades. Kommitténs bedömning är därtill att det förstärkta stödet i stor utsträckning utgick kompensatoriskt vid pandemins senare faser, genom att det lämnades till företag som omfattades av de restriktioner som infördes för att minska smittspridningen. Vid en framtida kris antar kommittén att andra stödåtgärder införs som ett komplement till stöd vid korttidsarbete. Syftet med stödet uppfylldes framför allt under inledningen av pandemin (SOU 2022:30 s. 199). Att tillfälliga förstärkningar antas aktiveras innebär att staten svarar för en större

andel av kostnaden än i stödets ordinarie utformning. Kostnadsandelen är dock lägre än under pandemin, 50 procent jämfört med 75 procent, vilket är en bidragande orsak till att risken för ett överutnyttjande bedöms minska. Sammantaget bidrar dessa faktorer till att antalet anställda i korttidsarbete antas vara 200 000 i genomsnitt per månad. Antalet är lägre än under pandemin, men betydligt högre än i det första alternativa scenariot.

Tillfälliga förstärkningar antas införas i detta scenario vilket påverkar kostnaden för stödet, såsom en fjärde nivå på arbetstidsminskningen (80 procent) och att staten tar en större andel av kostnaden (50 procent). Den genomsnittliga arbetstidsminskningen bedöms, liksom under pandemin vara högre än i de andra scenarierna, 50 procent. Den genomsnittliga månadslönen antas vara 35 000 kronor. Detta motsvarar sammantaget en kostnad på 27,7 miljarder kronor under ett år¹⁴ (se Tabell 14.1). Det är lägre än utfallet för 2020 (då stöd dessutom inte utgick under de första månaderna). Det är dock betydligt högre än den kostnadsbedömning som gjordes för stödet som aktiveras av regeringen och som uppgick till 4,7 miljarder kronor (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.17.9). Det beror på att scenariot beskriver en exceptionell situation som påverkar en mer omfattande del av ekonomin än i tidigare beräkning som baseras på utfall under finanskrisen. Antalet anställda som omfattas av stöd väntas därför vara högre, trots att stöd endast lämnas efter behovsprövning. Även andra faktorer påverkar, såsom antagandet om genomsnittlig lönenivå samt att statens kostnadsandel antas vara högre.

Kostnadsbedömningar av ersättning för kompetensinsatser enligt den nuvarande lagen om stöd vid korttidsarbete

Liksom vid bedömningen av hur många anställda som kommer att omfattas av korttidsarbete är bedömningen av kostnaderna för kompetensinsatser mycket osäker. Kostnaderna för kompetensinsatser beror i stor utsträckning på hur nyttjandet av korttidsarbete ser ut. Vidare är ersättning för kompetensinsatser relativt nytt och har ännu inte etablerats, vilket gör att nuvarande ansökningsvolymerna sannolikt inte speglar de mer långsiktiga volymerna som kan förväntas när

¹⁴ Beräknat enligt: $35\,000 \times 0,50 \times 0,66 \times 200\,000 \times 12$.

insatsen har etablerats. Det är inte heller möjligt att göra jämförelser med det tyska systemet eftersom det tyska stödet för kompetensinsatser var tillfälligt i samband med pandemin (se avsnitt 8.2). I slutbetänkandet *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete* (SOU 2019:10) skattades kostnader för kompetensåtgärder utifrån olika scenarier. Under en synnerligen djup lågkonjunktur antogs att 10 till 20 procent av anställda i korttidsarbete skulle omfattas av insatserna och vid normala konjunktursvängningar fem till tio procent. Kostnaden beror inte bara på hur många anställda som omfattas utan det finns flera faktorer som spelar in. Beroende på typ av åtgärd kan kostnaden variera från noll till flera tusen kronor per dag och anställd. Det är dock troligt att ersättning inte skulle sökas vid lägre kostnader då det inte anses lönsamt givet den administrativa insats som krävs. Kostnaden för kompetensåtgärderna antogs vara i genomsnitt 20 000 kronor per deltagande arbetstagare vid en synnerligen djup lågkonjunktur och 10 000 kronor per deltagande arbetstagare vid normala konjunktursvängningar. Under antagandet att 10 procent av totalt 116 000 anställda var i korttidsarbete under en synnerligen djup lågkonjunktur och att ersättning lämnas för 60 procent av kostnaden för åtgärden bedömdes kostnaden uppgå till drygt 139 miljoner kronor.¹⁵ Om 20 procent av anställda i korttidsarbete omfattades av kompetensinsatser skulle kostnaden stiga till 280 miljoner kronor. Vid normala konjunktursvängningar redovisades flera scenarier och kostnaden bedömdes variera mellan 1,2 miljoner kronor och 18 miljoner kronor.¹⁶

I samband med införandet gjordes en kostnadsbedömning under antagandet att upp till 15 000 anställda var i korttidsarbete under ett år med balanserat konjunkturläge (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.10). Givet att fem till tio procent av de anställda omfattas av kompetensinsatser till en genomsnittlig kostnad om 10 000 kronor per anställd förväntades åtgärden kosta mellan 7,5 och 15 miljoner kronor.

¹⁵ Beräknat enligt: $116\,000 \times 0,10 \times 20\,000 \times 0,60$.

¹⁶ Mellan 4 000 och 30 000 anställda antogs vara i korttidsarbete och fem till tio procent av dessa antogs delta i kompetensåtgärder.

Kostnadsbedömning för kompetensinsatser enligt den nya lagen

Utöver kostnader för anställda i korttidsarbete tillkommer även kostnader för kompetensinsatser för vissa anställda under tiden i korttidsarbete. I kapitel 8 föreslås inga betydande förändringar i regelverket för ersättning för kompetensinsatser som kan förväntas öka eller minska volymerna jämfört med den nuvarande utformningen. Att ersättning föreslås lämnas enbart efter genomförda kompetensinsatser, vilket inte är fallet i nuvarande lagstiftning där förskotts betalning är möjlig, kan eventuellt leda till att färre ansöker om ersättning. Det bedöms dock motverkas av att förfarandet förenklas.

Även om kommittén bedömer att de föreslagna ändringarna av ersättning för kompetensinsatser i sig inte kommer att påverka användandet av kompetensinsatser nämnvärt finns det skäl att, utifrån användandet sedan skattningarna gjordes, ompröva tidigare antaganden om systemets kostnader. Bedömningen av kostnader för kompetensinsatser är, liksom stöd som lämnas för korttidsarbete, behäftad med stor osäkerhet och det beror i stor utsträckning på hur många anställda som är i korttidsarbete. Kostnaderna för kompetensinsatser kan variera mycket och antas korrelera väl med antalet anställda som omfattas av stöd som lämnas för korttidsarbete. Ersättning för kompetensinsatser uppgår till 60 procent av den totala kostnaden för insatser som har genomförts. Den kan dock som mest, enligt nuvarande ordning och kommitténs förslag, uppgå till 20 000 kronor per anställd (uppdelat på 10 000 kronor för månad 1–6 och 10 000 kronor för månad 7–9 under en stödperiod). Under 2021, då ersättning för kompetensinsatser infördes i det öppna och permanenta stödet, var nyttjandet av dessa jämförelsevis lågt. Omkring 2 400 anställda, motsvarande omkring 1,7 procent av anställda i korttidsarbete, omfattades av kompetensinsatser första halvåret 2021. Under det tredje kvartalet omfattades omkring 1,2 procent av anställda i korttidsarbete av kompetensinsatser. Den totala kostnaden uppgick preliminärt till 15,7 miljoner kronor. Kostnaden per anställd var omkring 5 400 respektive 7 200 kronor.¹⁷ Dessa uppgifter visar dock bara kostnaden för de arbetsgivare som valt att söka ersättning för kompetensinsatser. Det går således inte att bedöma om en annan utformning hade inneburit att ersättning för kompetensinsatser hade nyttjats i en högre utsträckning. Det är troligt att kompetensinsatser hade nyttjats i

¹⁷ Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverket den 5 september 2022.

större omfattning om möjligheten hade införts i samband med att det öppna och permanenta systemet trädde i kraft under våren 2020. När möjligheten till ersättning för kompetensinsatser infördes hade stöd lämnats för korttidsarbete under närmare ett år och många arbetsgivare hade trappat ned användandet av stödet. Under januari–oktober 2022 har kompetensinsatser endast nyttjats i enstaka fall. Ansökningar från en arbetsgivare har beviljats av Skatteverket och avser en anställd. Kostnaden har uppgått till 7 415 kronor.¹⁸ Kompetensinsatserna bedöms dock, liksom stöd som lämnas för korttidsarbete, ännu inte vara etablerat och har därmed inte nått de långsiktiga volymerna.

Givet att kompetensinsatser används i motsvarande utsträckning framöver kan omkring 1,5 procent av anställda i korttidsarbete förväntas omfattas. Nyttjandet av kompetensinsatser kan dock förväntas vara något högre eftersom insatsen ännu är ny och, liksom stödet som lämnas för korttidsarbete, inte har etablerats. Det redovisas därför även en kostnadsbedömning givet att 5 procent av anställda skulle omfattas, vilket är i enlighet med den lägre nivån på omfattning i tidigare bedömning (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.10). Kostnaden antas vara 7 200 kronor per anställd och period.¹⁹ Ovan presenterades tre scenarier för hur många anställda som bedöms omfattas av korttidsarbete årligen. Givet huvudscenariot med 5 000 anställda i korttidsarbete blir kostnaden för kompetensinsatser mellan 1,1 och 3,6 miljoner kronor under ett år med ett balanserat konjunkturläge.²⁰ För de alternativa scenarierna där antalet anställda i korttidsarbete är betydligt högre bedöms även kostnaden för kompetensinsatser stiga (se Tabell 14.2).

¹⁸ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 1 november 2022.

¹⁹ Med period avses här att en anställd kan omfattas av ersättning för kompetensinsatser upp till 10 000 kronor under en period om högst sex kalendermånader och ytterligare 10 000 kronor om stödperioden är längre än sex kalendermånader.

²⁰ Beräknat enligt: $5\,000 \times 0,015 \times 7\,200 \times 2$ respektive $5\,000 \times 0,05 \times 7\,200 \times 2$.

Tabell 14.2 Kostnad för kompetensinsatser för anställda i korttidsarbete

Tre scenarier, årlig kostnad

	Antal anställda i korttidsarbete	Andel som omfattas av kompetensinsatser	Kostnad för kompetensinsatser
Huvudscenariot	5 000	1,5–5 procent	1,1–3,6 miljoner kronor
Alternativscenariot 1	50 000/5 000	1,5–5 procent	5,9–19,8 miljoner kronor
Alternativscenariot 2	200 000	1,5–5 procent	43,2–144 miljoner kronor

Anm.: Antal anställda avser ett månadsgenomsnitt. Beräknat med en genomsnittlig kostnad på 7 200 kronor per anställd. Avser en kostnad under 12 månader. Alternativscenariot 1 avser en kostnad för minskad efterfrågan i motorfordonsindustrin under 6 månader. Övriga 6 månader antas volymerna återgå till samma volymer som i huvudscenariot.

Källa: Egna beräkningar.

Övriga budgeteffekter som stödet medför

Utöver de kostnader som uppstår i direkt anslutning till stödet vid korttidsarbete kan systemet även ge upphov till andra effekter som påverkar de offentliga finanserna. En sådan effekt är att skatteintäkterna minskar genom en lägre inkomst bland anställda i korttidsarbete. För anställda i korttidsarbete kan den ordinarie lönen minska med mellan 12 och 20 procent i stödets ordinarie utformning. För en genomsnittlig lön om 35 000 kronor utgår vanligtvis knappt 23 procent i inkomstskatt, motsvarande 8 000 kronor. Det innebär att en del av dessa skatteintäkter uteblir under tiden i korttidsarbete. Även arbetsgivaravgiften påverkas av att lönen tillfälligt sänks. Som en kontrast till detta kan intäkter hållas uppe och kostnader hållas nere av stödet. Att anställda behåller en större del av sin inkomst i relation till en potentiell alternativkostnad, dvs. att de skulle bli arbetslösa, innebär att både konsumtionen i samhället och skatteintäkterna kan hållas uppe. Att färre blir arbetslösa innebär även minskade kostnader genom att arbetslöshetsersättning inte behöver betalas ut i samma utsträckning och att insatser för inskrivna vid Arbetsförmedlingen kan undvikas.

Kommitténs föreslagna förändringar av systemet för korttidsarbete bedöms inte påverka de övriga budgeteffekterna som kan uppstå i förhållande till nuvarande lagstiftning.

14.3.2 Finansiering av kostnader

Som framgår ovan är kostnaderna för stöd som lämnas för korttidsarbete och ersättning för kompetensinsatser baserade på flera antaganden och beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet. Vad som har störst betydelse för utfallet bedöms vara hur många anställda som omfattas av stöd, vilket till stor del beror på konjunkturläget. Kostnaden för korttidsarbete är i huvudscenariot inom samma intervall som i tidigare bedömningar, varför inga finansieringsförslag behövs. Kostnaden för kompetensinsatser är lägre än i de tidigare bedömningar som gjorts vid ett balanserat konjunkturläge. Om en större kris skulle uppstå enligt det första alternativa scenariot skulle stödvolymerna tydligt öka och därtill också kostnaden. Skulle en kris uppstå enligt det andra alternativa scenariot, för vilket sannolikheten är låg i relation till huvudscenariot, ökar kostnaden markant. Kostnaden bedöms bli betydligt högre än enligt de beräkningar som ligger till grund för stödet som aktiveras av regeringen, men lägre än utfallet för stödperioden under 2020. Att kostnaderna bedöms bli högre än tidigare beräkningar beror dock inte på förändringar i stödets utformning, tvärtom väntas t.ex. en behovsprövning leda till att stödvolymerna minskar. Däremot har kommittén omprövat tidigare antaganden, utifrån erfarenheter från pandemin, och kommit fram till att systemet vid en exceptionell kris kan ge upphov till högre kostnader än i tidigare beräkningar som baseras på ansökningsvolymerna i Tyskland under finanskrisen.

De ytterligare kostnader som bedöms uppstå för myndigheter, utöver vad som redan finns i dagens system, är en engångskostnad för Skatteverket för bl.a. anpassning av it-system och utbildning av personal (se avsnitt 14.9.1). Den kostnaden bedömer Skatteverket kommer att uppgå till 10 miljoner kronor. Kommittén föreslår att kostnaden finansieras inom ramen för Skatteverkets befintliga anslag.

14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett system för korttidsarbete kan ge både positiva och negativa effekter för samhälls ekonomin

Ett system för korttidsarbete kan ge upphov till både positiva och negativa effekter för såväl företag och arbetstagare som samhället i stort. Några av dessa effekter beskrivs kortfattat nedan. En mer om-

fattande redogörelse och resonemang kring stödets konsekvenser för samhällsekonomin återfinns i delbetänkandet *Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse* (SOU 2022:30 s. 181 f.).

Stöd vid korttidsarbete innebär att arbetsgivaren kan behålla värdefull kompetens vid en tillfällig kris. Det möjliggör för en snabb återstart när efterfrågan vänder och innebär att arbetsgivaren kan undvika kostnader som är förknippade med uppsägningar och nyrekrytering av personal. Den likviditetsförstärkning som stödet innebär möjliggör för produktiva företag som drabbats av en tillfällig störning att undvika att försättas i konkurs. För arbetstagare i korttidsarbete minskar inkomsten tillfälligt, men den bibehålls i högre utsträckning än vid ett kontrafaktiskt utfall som kan vara arbetslöshet. Det gäller i synnerhet för anställda med högre inkomstnivåer, eftersom det finns ett tak i arbetslöshetsförsäkringen. För en anställd kan det innebära en trygghet att bevara kopplingen till arbetsmarknaden under en period med ett försämrat konjunkturläge då efterfrågan på arbetskraft ofta är jämförelsevis låg. Om anställda i företaget omfattas av kompetensinsatser under tiden i korttidsarbete kan det bidra till att stärka kompetensnivån på företaget, vilket kan öka produktiviteten och underlätta för en omställning till förändrade förutsättningar. För den anställda bidrar kompetensinsatser till att stärka ställningen både på arbetsplatsen och på arbetsmarknaden i stort. Eftersom motsvarande system för korttidsarbete finns i många andra länder bedöms stödet gynna svenska företag genom att konkurrenskraften stärks. Det främjar att arbetstillfällen och investeringar behålls och förläggs i landet, vilket är positivt för tillväxten i ekonomin och bidrar till en högre sysselsättning på längre sikt. Att företag kan undvika uppsägningar av personal vid en tillfällig minskning i efterfrågan bidrar till att hålla tillbaka en ökning i arbetslösheten och bevara produktiva matchningar på arbetsmarknaden. I synnerhet under en period då efterfrågan på arbetskraft är låg är det positivt att anställningar bevaras och att arbetslösheten inte stiger kraftigt. En hög arbetslöshet under en längre period riskerar att få varaktiga effekter på arbetsmarknaden och att arbetslösheten dröjer sig kvar på en permanent högre nivå (s.k. persistenseffekt). Att sysselsättningen kan hållas uppe och inkomstminskningen dämpas bidrar positivt till konsumtionen i samhället.

Det är oundvikligt att ett system för korttidsarbete medför negativa effekter för ekonomin genom att t.ex. stöd lämnas till arbetsgivare som även utan stöd hade kunnat undvika uppsägningar s.k.

dödviktstkostnader, se Tillväxtanalys rapport *Korttidsarbetets effekter på sysselsättningseffekter under pandemiåret 2020* (PM 2022:12) för en kvantifiering samt diskussion kring bedömda dödviktseffekter under 2020. Även strukturuomvandlingen kan hämmas genom att t.ex. stöd lämnas till lågproduktiva företag, vilket håller tillbaka produktivitet-utvecklingen i samhället. Det gäller särskilt om stödet nyttjas under längre perioder. Ett utbrett användande av stödet kan även bidra till att rörligheten på arbetsmarknaden minskar (s.k. inlåsnings effekter). Det kan innebära att anställda stannar kvar i korttidsarbete hos en arbetsgivare, med en reducerad lön, i stället för att söka sig vidare till en annan anställning och få en högre lön. Stödet väntas främst omfatta individer med en starkare ställning på arbetsmarknaden (s.k. insiders), vilket kan leda till att lönebildningen kan påverkas genom att anställda i korttidsarbete ställer kompensatoriska krav. Eftersom arbetstagare dessutom kan omfattas av kompetensinsatser under tiden i korttidsarbete innebär det en möjlighet att ytterligare stärka ställningen på arbetsmarknaden. Det riskerar att leda till en ökad utslagning på arbetsmarknaden av svagare grupper (s.k. outsiders) och en högre jämviktsarbetslöshet. Stödets utformning kan dock minimera dessa negativa kostnader. Det kan ske genom att stödet behövsprövas, att stödperiodens längd begränsas och att kostnaden för stöd fördelas mellan arbetsgivare, arbetstagare och stat på ett sätt som inte skapar incitament för ett överutnyttjande.

Den nya lagens effekter för samhällsekonomin

Systemet i den nya lagen bedöms, precis som nuvarande system, innebära både positiva och negativa effekter för samhällsekonomin. De föreslagna förändringarna av systemet för korttidsarbete syftar till att minska riskerna för negativa effekter och att undvika ett överutnyttjande av stödet samt att göra systemet mer konkurrenskraftigt. Att stödet som aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup konjunktur slopas innebär att stöd endast lämnas efter en behovsprövning. En sådan ordning bedöms minska kostnaderna för stödet och motverka ett överutnyttjande. En behovsprövning innebär att stödet blir mer träffsäkert och lämnas till företag med reella behov, vilket innebär att stödet i lägre utsträckning lämnas till lågproduktiva företag som inte är långsiktigt livskraftiga. Det i sin tur innebär en

förbättrad framtida produktivitet. Stödet har inte utvidgats för att omfatta fler anställda än nuvarande system, eftersom en sådan utvidgning inte bedöms vara samhällsekonomiskt effektiv. Att förutsättningarna för stöd ändras till att lämnas till arbetsgivare med ett betydande behov av arbetstidsminskning kan dock medföra att fler arbetsgivare kvalificerar sig till stöd. Den kostnadsdelning som finns i det öppna och permanenta systemet där arbetstagare, arbetsgivare och stat delar på kostnaden för korttidsarbete, och som föreslås behållas i den nya lagen, bedöms medföra att stödet endast nyttjas av företag med ett reellt behov av arbetstidsminskning. Eftersom arbetskostnaden per arbetad timme stiger skulle arbetsgivaren annars bedöma att stödet var för kostsamt. Därtill innebär den ökade kostnaden att arbetsgivaren endast nyttjar stödet för verksamhetskritisk personal. För arbetstagaren innebär stödet en löneminskning, vilket väntas leda till att arbetstagaren motsäger sig korttidsarbete om ett reellt behov inte bedöms finnas och risken för arbetslöshet antas vara låg. Sammantaget bedöms ändringen av förutsättningarna för stöd medföra att stödet får en bättre träffsäkerhet. Samtidigt behålls de bestämmelser som motverkar ett överutnyttjande och som håller nere dödviktseffekterna av stödet. Stödet bedöms således bli mer samhällsekonomiskt effektivt. Att kvantifiera stödets effekter, såsom hur många anställningar som stödet kan bevara, är dock behäftat med stor osäkerhet. Kommitténs bedömning är emellertid att stödet medför positiva sysselsättningseffekter, vilket även konstaterades i utvärderingen av systemet under pandemin (SOU 2022:30 s. 153 f.). Systemet förväntas också bli mer förutsägbart, både under normala konjunkturförhållanden och vid en synnerligen djup lågkonjunktur, vilket bedöms underlätta och förenkla för arbetsgivare i behov av stöd. De förutbestämda förstärkningar som kan aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur bedöms stärka företag vid en djup kris. Att förstärkningarna är mindre fördelaktiga än de som infördes under pandemin, genom att t.ex. statens kostnadsandel inte föreslås höjas i samma omfattning, bedöms även innebära ett minskat överutnyttjande av stödet då det innebär en högre självrisk för arbetsgivaren. De ytterliga kontrollåtgärderna som föreslås bedöms minska riskerna för missbruk av systemet. Det bidrar till att hålla tillbaka kostnaderna för stöd och minska risken för en snedvriden konkurrens mellan företag. De förenklingar som föreslås i förfarandet för kompetensinsatser bedöms underlätta för företag att nyttja möjligheten till

ersättning för kompetensinsatser för anställda. Det stärker såväl företagets konkurrensförmåga som den anställdes situation på arbetsplatsen och arbetsmarknaden i stort.

14.5 Konsekvenser för företagen

Stödets förutsägbarhet och träffsäkerhet bedöms öka

Det nya systemet för korttidsarbete bedöms bidra till en ökad förutsägbarhet för företagen, bl.a. genom att förutsättningarna för stöd föreslås ändras till behov av arbetstidsminskning, vilket bättre fångar stödets syfte. Det bedöms även bidra till att stödet blir mer träffsäkert. De förutbestämda justeringarna av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur bedöms underlätta för företagens administration, eftersom det under en sådan kris kommer att finnas en förutsägbarhet kring vilka förstärkningar av stödet som kan komma att bli aktuella. Att stödets förutsägbarhet ökar innebär en trygghet för företagen och en bättre möjlighet att, tillsammans med arbetstagarorganisationer, förbereda arbetet med att teckna avtal för stöd. Att det föreslås att endast ett system för korttidsarbete ska finnas, i stället för två som i nuläget, bedöms också bidra till en bättre förutsägbarhet. För företag kan det t.ex. ha funnits en osäkerhet kring om det stöd som aktiveras av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur, och som lämnas utan behovsprövning, skulle aktiveras under pandemin. Ett stöd som lämnas utan behovsprövning kan administreras snabbare, men det innebär en sämre träffsäkerhet. En osäkerhet som kvarstår i den nya lagen kommer att vara huruvida de förutbestämda förstärkningarna aktiveras av regeringen och i sådana fall när. Dessa förstärkningar kan vara avgörande för om vissa företag bedömer om det är värt att nyttja stödet eller inte. För de allra flesta företag med ett reellt behov av stöd kommer det dock i normalfallet inte att ha någon betydelse.

Trots att stöd lämnas efter en behovsprövning finns det en risk att lågproduktiva företag, som inte är långsiktigt livskraftiga, även genom den nya lagen kommer att omfattas av stöd. Den risken gäller i synnerhet under en lågkonjunktur då statens kostnadsandel kan stiga, stödvolymerna är stora och möjligheten till kontroll begränsad. Att stöd kan komma att lämnas till lågproduktiva företag bedöms dels påverka möjligheten till tillväxt och etablering av andra företag,

dels påverka en naturlig strukturomvandling i ekonomin. Den risken finns också enligt nuvarande system och är till viss del ofrånkomlig när ansökningsvolymerna ökar. Kommittén bedömer dock att bl.a. förslaget om att stöd endast ska kunna betalas i efterhand kommer att motverka att stödet lämnas till lågproduktiva företag (se avsnitt 7.1). I regelverket finns också bestämmelser som syftar till att motverka att arbetsgivare med ekonomiska svårigheter ska få preliminärt stöd. Dessa bestämmelser föreslår kommittén ska behållas och ytterligare utvidgas för att fånga upp fler situationer då stöd inte bör lämnas, exempelvis då arbetsgivare genomgår företagsrekonstruktion (se avsnitten 9.2.2 och 9.2.3).

Den nya lagen kommer sammantaget minska företagens administrativa börda för att nyttja systemet

Kommitténs förslag innebär att ett nytt regelverk för stöd vid korttidsarbete kommer att utformas och träda i kraft den 1 januari 2024. Även om det nya systemet har stora likheter med det öppna och permanenta systemet medför det en administrativ börda för företagen att tillgodogöra sig förutsättningarna för det nya systemet. Detta gäller särskilt små och medelstora företag som kan ha svårare att tillgodogöra sig ett regelverk. Det är därför viktigt att Skatteverket, om förslagen leder till lagstiftning, tar fram tydlig information till företagen och informerar om de förändringar som kommer att ske.

Precis som nuvarande regelverk innebär det nya regelverket också administrativa kostnader för företag som nyttjar stödet. Detta är oundvikligt, särskilt då stödet lämnas efter en behovsprövning. De administrativa kostnaderna hade varit lägre om stödet som i dag kan aktiveras vid en synnerligen djup lågkonjunktur hade bibehållits och kunnat tillämpas även vid andra konjunkturförhållanden. Detta eftersom det systemet inte innefattar någon behovsprövning, vilket innebär att stödet lämnas till alla arbetsgivare som inför korttidsarbete om de uppfyller övriga förutsättningar för stöd. Kommittén har dock bedömt att detta system har andra övervägande nackdelar, framför allt är systemet inte träffsäkert och det bedöms även leda till större dödvikskostnader. Regeringen bedömde, vid införandet av det öppna och permanenta systemet, att det inte var uppenbart att systemet för korttidsarbete skulle innebära en ökad administrativ kostnad för företag jämfört med alternativkostnaden. Arbetsinsatsen vid ansökan

om stöd ska vägas mot alternativkostnaden, som i många fall kan antas vara att varsla personal (prop. 2019/20:132 s. 82). Kommittén delar den bedömningen och anser att den kvarstår i och med utformningen av det nya systemet. Den administrativa kostnaden bedöms således inte öka i relation till alternativkostnaden med anledning av kommitténs förslag. Vidare kommer de förändringar som kommittén föreslår sammantaget att medföra en minskad administrativ kostnad genom att antalet avstämningar minskar jämfört med det öppna och permanenta systemet. Att antalet avstämningar minskar i den nya lagen bedöms också innebära kortare handläggningstider för myndigheten vilket är positivt för företagen, särskilt då stödet lämnas till företag i kris. Andra förändringar som kommittén föreslår, exempelvis tidpunkten för jämförelsemånad, kommer också att öka tydligheten i regelverket, vilket också minskar den administrativa bördan för företagen. Det är därtill troligt att stora delar av det underlag som krävs för att styrka behovet av stöd redan finns sammanställt av företaget för att löpande följa utvecklingen under en allvarlig kris. Det kan dock se olika ut för olika typer av företag. Mindre företag kan t.ex. ha svårare att skicka in en ansökan om stöd då de administrativa resurserna ofta är mindre omfattande bland företag med färre anställda. För att minska de administrativa kostnaderna som systemet ger upphov till är det angeläget att Skatteverket tillgängliggör information till företagen om stödet och dess nya förfarande samt att ansökningsförfarandet i hög grad kan ske enkelt och digitalt.

Den genomsnittliga kostnad och tid som en ansökan tar bedöms vara lägre än i det nuvarande öppna och permanenta systemet. Det finns stora osäkerheter i att bedöma tidsåtgången per ansökan. Det beror dels på att behovet av stöd kan variera och bero på olika orsaker, dels på olika typer av företag (utifrån t.ex. verksamhet och storlek) kan ha olika förutsättningar att lämna in en ansökan. Dessutom kan det vara mer komplicerat att rapportera ordinarie lön och ordinarie arbetstid beroende på om anställda t.ex. arbetar skift eller inte har en fast månadslön (se avsnitten 6.8 och 6.9). Det saknas uppgifter utifrån det öppna och permanenta systemet om hur lång tid en ansökan i genomsnitt har tagit att skicka in. Det saknas även en bedömning av detta i förarbetena till det öppna och permanenta systemet. Vid införandet av det system som aktiveras av regeringen under en synnerligen djup lågkonjunktur antogs den genomsnittliga tiden uppgå till omkring fem minuter per anställd och månad. Kostnaderna

för ansökningsförfarandet bedömdes uppgå till 43 kronor per anställd och månad (prop. 2013/14:1 s. 395). Kommittén beskriver nedan att antalet anställda per ansökan i genomsnitt väntas vara 10–20. Givet att kostnaden för att ansöka i det nya systemet skulle vara i nivå med kostnadsbedömningen för systemet som aktiveras av regeringen skulle kostnaden per ansökan uppgå till 430–860 kronor. Till denna kostnad tillkommer dock också kostnaden för ansökan om godkännande för stöd.

Systemets utformning passar bättre för vissa verksamheter

Det nya systemet för korttidsarbete är, liksom det öppna och permanenta systemet, möjligt för alla typer av företag att nyttja (se avsnitt 6.3 för en beskrivning av vilka arbetsgivare som omfattas och avsnitt 9.2 för krav hänförliga till arbetsgivare). Stödets utformning passar dock vissa branscher och verksamheter bättre. Erfarenheter från både användandet under pandemin och användandet av motsvarande stöd i andra länder visar att stöd vid korttidsarbete används mest inom tillverkningsindustrin. Det beror till stor del på att det nuvarande stödet är bättre anpassat för verksamheter med goda möjligheter att justera produktion utifrån en tillfälligt minskad efterfrågan, vilket t.ex. gäller förhållandena inom tillverkningsindustrin, där arbetet är mer planerbart genom inkomna ordrar med leveranser utifrån längre tidsperioder. Stödet är däremot sämre anpassat för personalintensiva verksamheter och där förhållandena är mer växlande, exempelvis inom restaurangverksamhet där tiden från beställning till leverans är mer knapp och efterfrågan kan vara mer oförutsägbar (SOU 2022:30 s. 188). Kommittén bedömer att det även kommer att vara fallet framgent.

I det nuvarande systemet är det i normalfallet inte tänkt att stödet ska lämnas till säsongsberoende verksamhet under verksamhetens lågsäsong, vilket också är ett av skälen till att regelverket inte är anpassat för sådan verksamhet. Så är även utformningen i det nya systemet. Företag med en säsongsberoende verksamhet och hög personalomsättning, där det är vanligt med anställda med tillfälliga kontrakt eller bemanningspersonal/konsulter bedöms ha svårare att tillgodogöra sig stödet. Verksamheter som normalt är säsongsberoende eller uppvisar andra cykliska variationer bör t.ex. inte vara berättigade till

stöd vid exempelvis verksamhetens lågsäsong. Erfarenheter från pandemin visar dock att det kan uppstå tillfällen då säsongsberoende verksamhet får behov av stöd och därtill beviljas stöd (SOU 2022:30 s. 127). Att en verksamhet har en hög personalomsättning kan också vara ett tecken på att anställda vid verksamheten har en generell kompetens och att det finns goda möjligheter att anställa personal. Korttidsarbete är därmed inte ett stöd som främst är avsett för dessa verksamheter. Jämförelsemånadens syfte är bl.a. att säkerställa att stöd endast lämnas till mer varaktig och verksamhetskritisk personal. Stödets utformning med en jämförelsemånad föreslås bibehållas, men med en viss förändring av definitionen för att hantera de problem som uppstått under pandemin (se avsnitt 6.7). Att förutsättningarna för stöd inte längre innebär ett krav på att minska kostnader för arbetskraft bedöms dock kunna möjliggöra för vissa anställda med t.ex. tillfälliga kontrakt att omfattas av stöd, även om det inte finns något sådant uttryckligt förbud i den nuvarande lagstiftningen. Som kommittén konstaterat tenderar dock dessa grupper av anställda att omfattas i en lägre omfattning än tillsvidareanställda (se avsnitt 5.6).

För arbetsgivare som bedriver verksamhet som huvudsakligen är finansierad av allmänna medel och där det enligt en offentlighetsreglering ankommer på det allmänna att tillhandahålla verksamheten bedöms de föreslagna förändringarna av stödet underlätta, då det innebär att även dessa företag kan omfattas av stöd. Det kan t.ex. vara verksamhet som bedrivs inom kollektivtrafik eller tandvård. Det bedöms dock inte bidra till att många fler anställda omfattas av stöd, dels då dessa företag sysselsätter relativt få individer, dels då offentligfinansierad verksamhet i normalfallet inte drabbas av konjunktursvängningar. Det är dock viktigt för dessa företag att möjligheten till stöd ges vid behov.

Precis som i den nuvarande regleringen kommer inte anställda som är familjemedlemmar till arbetsgivaren att omfattas av stöd. Företag med anställda familjemedlemmar är oftast mindre till storleken, vilket innebär att små företag sannolikt kan bli underrepresenterade. Begränsningen innebär dock inte att dessa företag inte kan nyttja stödet alls, utan att det inte kan nyttjas för de anställda som är familjemedlemmar. Det får dock konsekvenser för företag som enbart har familjemedlemmar anställda, eftersom dessa företag inte kan nyttja stödet på samma sätt som konkurrerande företag.

Kommittén föreslår därtill att det även fortsättningsvis inte ska vara möjligt att nyttja stödet för anställda under deras uppsägningstid, vilket tillfälligt var möjligt under pandemin. Att stöd lämnas under anställdas uppsägningstid bedöms inte vara förenligt med stödets syfte att bevara verksamhetskritisk kompetens för att möjliggöra en snabb återstart efter en tillfällig kris.

Kommittén bedömer sammantaget att de föreslagna förändringarna av stödet inte får någon påverkan på berörda företag jämfört med den nuvarande lagstiftningen i andra avseenden än vad som redovisats ovan. Företag inom olika branscher och storlekar antas således ha samma förutsättningar att tillgodogöra sig stödet som i den nuvarande regleringen.

Stödet bedöms omfatta 500–1 500 företag per år

Av avsnitt 14.3.1 framgår att antalet anställda som bedöms omfattas av stöd antas vara 5 000 i genomsnitt per månad under mer eller mindre balanserade konjunkturförhållanden. Hur många ansökningar och företag det motsvarar beror dels på hur många anställda som varje företag ansöker om stöd för i genomsnitt, dels hur länge varje anställd är i korttidsarbete. Under 2020 var det i genomsnitt knappt tio anställda per ansökan. Omkring 70 procent av företag som omfattades av stöd hade en till fyra anställda (se SOU 2022:30 s. 95). I och med den nya lagen förväntas företag med fler anställda nyttja stödet i större omfattning, bl.a. då det tillfälliga undantaget för anställda familjemedlemmar inte kommer att finnas kvar. Kommittén antar därför att varje ansökan kommer att omfatta 10–20 anställda. Under 2020–2021 var det vanligast att anställda omfattades av stöd i 4–6 månader; närmare 40 procent av samtliga anställda som omfattades av stöd hade en sådan längd på stödperioden (SOU 2022:30 s. 192). Kommittén anser att detta är ett rimligt antagande även framgent. Givet dessa antaganden är ett förväntat utfall under ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge att mellan 500–1 500 företag nyttjar stödet årligen. Det är en bedömning som stämmer överens med tidigare bedömning från regeringen på omkring 1 000 företag per år (prop. 2021/22:77 s. 26).

Stödet bedöms bidra till ökad konkurrenskraft

De föreslagna förändringarna av systemet bedöms bidra till bättre konkurrensförutsättningar för företag i Sverige som verkar på en internationell marknad, bl.a. genom att systemets utformning mer liknar de system som finns i andra länder. Ett konkurrenskraftigt system är viktigt både för dessa företag och för en liten och öppen ekonomi som Sverige. Att stödets konkurrenskraft stärks innebär att företag väljer att bibehålla och förlägga investeringar i Sverige, vilket är positivt för ekonomin och främjar sysselsättningen. Att förutsättningarna för stöd ändras till att utgå från ett behov av arbetstidsminskning innebär att stödet blir mer träffsäkert och bättre liknar det stöd som finns i Tyskland. Att karenstiden för stöd minskar från 24 till 12 kalendermånader bedöms därtill stärka konkurrenskraften då det bättre liknar den utformning som finns i flera andra länder. I Tyskland saknas en karenstid för stödet. Kommittén har dock bedömt att det finns skäl att bibehålla en sådan (se avsnitt 6.5). Att det nya stödets utformning bedöms bli mer träffsäkert och bättre utformat än dagens system bedöms bidra till att det i lägre utsträckning förhindrar en nödvändig strukturomvandling. Det i sin tur innebär en förbättrad framtida produktivitet och således konkurrenskraft. Att stödet har förutbestämda förstärkningar som kan införas vid en synnerligen djup lågkonjunktur innebär att företag vet vilka förutsättningar som gäller under en kris och kommer att stå bättre rustade för att möta en sådan. Flera andra länder har vid tidigare kriser, både under pandemin och finanskrisen, infört tillfälliga förstärkningar av det ordinarie systemet.

Kommittén föreslår flertalet förändringar i den nya lagen med avseende på bl.a. en ökad kontroll som bedöms leda till minskat fusk och missbruk jämfört med det nuvarande systemet (se kapitel 9). Dessa förändringar väntas leda till förbättrade konkurrensförhållanden mellan företag.

Att förfarandet för kompetensutveckling förenklas bedöms bidra till att det används i en något större omfattning än i dess nuvarande utformning. Samtidigt kan begränsningen att ersättning endast lämnas för genomförda kompetensinsatser, och inte med förskotts betalning som i nuvarande system, delvis ha en motverkande effekt eftersom företag med sämre likviditet kan ha svårare att tillgodogöra sig insatser. Eftersom ersättning fortfarande kan sökas under en pågående

stödperiod bedöms dock den effekten vara begränsad. Att fler anställda omfattas av kompetensinsatser stärker företagets konkurrenskraft genom att kompetensen på arbetsplatsen ökar. Det möjliggör för företag att bättre anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Det innebär även att kompetensnivån i samhället stärks, vilket bl.a. kan bidra till förstärkt produktivitet.

14.6 Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten

Stödet vid korttidsarbete är ett könsneutralt utformat stöd. Eftersom den svenska arbetsmarknaden är könssegregerad kan däremot användningen av stödet påverka den ekonomiska jämställdheten, beroende på om stödet används mer och passar vissa branscher bättre. När det öppna och permanenta systemet infördes under våren 2020 gjorde regeringen bedömningen att stödet av flera skäl skulle komma att få vissa direkta effekter på den ekonomiska jämställdheten. Skälen för detta var att stödet främst förväntades omfatta anställda inom tillverkningsindustrin, där majoriteten av de anställda är män. Dessutom är en större andel män anställda inom privat sektor och kvinnor är överrepresenterade inom offentlig sektor. Erfarenheter från pandemin visar att stödet omfattade en större andel män än kvinnor, omkring 63 procent av anställda som omfattades av stödet under 2020 var män. Det är en viss överrepresentation då omkring 60 procent av anställda i privat sektor är män. Det kan dock förklaras av vilka branscher som nyttjade stödet i störst omfattning. Exempelvis var omkring 30 procent i korttidsarbete under 2020 anställda inom tillverkningsindustrin, en bransch där omkring var fjärde anställd är kvinna. Att branschen nyttjade stödet i så stor omfattning bidrog således till en överrepresentation av män i korttidsarbete. Det var dock inte någon överrepresentation sett till antalet anställda män inom tillverkningsindustrin. Även hittills under 2022 har majoriteten av de anställda som omfattats av stöd varit män, omkring 69 procent.²¹ Eftersom män i större omfattning än kvinnor är ägare av företag bedöms det också få en viss betydelse för den ekonomiska jämställdheten genom att stödätgården i större utsträckning lämnas till företag som ägs av

²¹ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 20 september 2022.

män, något som även regeringen konstaterade vid det öppna och permanenta stödets införande (prop. 2019/20:132 s. 83).

Kommitténs föreslagna förändringar av systemet för korttidsarbete bedöms inte få några konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten jämfört med nuvarande system. Kommitténs bedömning är att stödet även framgent kommer att omfatta branscher där det är vanligare att män arbetar, såsom tillverkningsindustrin. Därtill bedöms stödåtgärden i större utsträckning lämnas till företag som ägs av män.

Att stödet omfattar fler män än kvinnor påverkar den ekonomiska jämställdheten på flera sätt. Om män i större utsträckning än kvinnor är i korttidsarbete samtidigt som en större andel kvinnor förlorar arbetet, har det en positiv effekt på inkomsten bland män i relation till kvinnor. Detta då män endast tillfälligt minskar sin inkomst under tiden i korttidsarbete, medan kvinnor får arbetslöshetsersättning som är lägre än kompensationen för korttidsarbete. Det bidrar till att den inkomstskillnad som redan finns mellan kvinnor och män förstärks.²² Den konsekvensen skedde inom den privata sektorn under pandemin då sysselsättningen minskade i större utsträckning bland kvinnor än bland män, samtidigt som fler män än kvinnor deltog i korttidsarbete (se SOU 2022:30 s. 171). Under en djupare kris kan därtill de som förlorat arbetet ha svårare att komma tillbaka in i arbete igen, vilket även kan påverka inkomsten på längre sikt. Kvinnor arbetar i större utsträckning inom offentlig sektor, som i regel inte är konjunkturkänslig. Om kvinnor i stället fortsätter att arbeta som vanligt i större utsträckning än män, medan män omfattas av korttidsarbete och tillfälligt sänker sin lön, har det en tillfälligt negativ effekt på inkomsten bland män. Det bidrar till att inkomstskillnaden mellan kvinnor och män tillfälligt minskar. Stödet kan således påverka den ekonomiska jämställdheten på flera sätt. Effekterna bedöms dock vara begränsade och väntas inte få några permanenta konsekvenser då stöd endast lämnas under en begränsad tid.

Förslagen om förändringar i ersättningen för kompetensinsatser för anställda i korttidsarbete bedöms inte heller få några konsekvenser för jämställdheten i samhället jämfört med nuvarande system. De förändringar som föreslås syftar främst till att förenkla och tydliggöra förfarandet genom att t.ex. endast genomförda kompetensinsatser ersätts och arbetsgivaren inte behöver anmäla en avstämning. Vem

²² Se t.ex. Medlingsinstitutets rapport *Löneskillnader mellan kvinnor och män 2021*.

som ska erbjudas möjlighet att delta i kompetensåtgärder avgörs av de lokala parterna, och kan inte direkt påverkas av den utformningen. Eftersom män i större utsträckning än kvinnor förväntas delta i korttidsarbete är det troligt att även kompetensinsatser omfattar män i större utsträckning än kvinnor. Kompetensinsatser är positivt för den anställdes ställning på arbetsplatsen och arbetsmarknaden i stort, men de bedöms inte påverka den ekonomiska jämställdheten nämnvärt. Om alternativet är att arbeta som vanligt ska det ställas i relation till att det finns kostnader med att vara borta från arbetet under tiden i korttidsarbete, i synnerhet vid en högre grad av arbetstidsförkortning och under en längre period riskerar humankapitalet att försämrats relativt andra anställda. Under 2021 var omkring 57 procent av de som omfattades av stödet vid korttidsarbete män. Andelen män som omfattades av kompetensinsatser var något lägre, omkring 54 procent.²³ Det innebär att kvinnor i korttidsarbete i större utsträckning än män omfattades av kompetensinsatser. Det kan bero på flera orsaker, bl.a. att de branscher som nyttjade kompetensinsatser i störst utsträckning, verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik samt hotell- och restaurangverksamhet, har en betydligt mer jämn könsfördelning än tillverkningsindustrin. Hittills under 2022 har endast en anställd omfattats av ersättning för kompetensinsatser varför det inte är möjligt att göra någon bedömning kring hur könsfördelningen sett ut under en period med ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge.²⁴

14.7 Konsekvenser för inkomstfördelningen i samhället

System för korttidsarbete innebär att anställda i korttidsarbete tillfälligt minskar sin arbetstid och lön. Det innebär att anställda som omfattas av stöd minskar sin inkomst i relation till andra anställda som arbetar som vanligt. Om den anställde hade behållit sitt arbete även om stödet inte funnits (s.k. dödviktseffekter) har stödet en särskilt negativ effekt på individens inkomst. Det gäller även om individen hade haft möjlighet att söka sig vidare till ett annat arbete som hade inneburit en högre lön. Om individen hade blivit arbetslös i

²³ Enligt preliminära uppgifter från Tillväxtverket den 5 september 2022.

²⁴ Enligt preliminära uppgifter från Skatteverket den 1 november 2022.

stället för att omfattas av stöd har stödet en positiv effekt på individens inkomst, eftersom kompensationen för korttidsarbete är högre än den ersättning som individen kan förväntas få som arbetslös. Det gäller i synnerhet för individer med högre inkomster där den relativa inkomstminskningen vid arbetslöshet blir högre än för lägre inkomstgrupper, eftersom det finns ett tak för arbetslöshetsersättningen. Den minskade lönen under tiden i korttidsarbete innebär lägre inbetalningar till allmän pension. Även inbetalda arbetsgivaravgifter blir något lägre under tiden i korttidsarbete, vilket bidrar till att inbetalningar till tjänstepensionen blir lägre. Då detta sker under en begränsad tid om högst nio månader bedöms det dock inte få någon större betydelse för den slutliga pensionen.

Erfarenheter från pandemin visar att stödet främst omfattat anställda med en starkare anknytning till arbetsmarknaden (s.k. insiders) som kan förväntas ha en högre lönenivå och att individer med en svagare anknytning till arbetsmarknaden (s.k. outsiders) i större utsträckning förlorat arbetet (SOU 2022:30 s. 98 f.). Det riskerar att bidra till att inkomstskillnaderna mellan dessa grupper ökar. Djupa och långvariga lågkonjunkturer tenderar att leda till att arbetslösheten dröjer sig kvar på en högre nivå (s.k. persistenseffekter). För individer som blir arbetslösa i stället för att omfattas av stöd minskar inkomsten. Dessutom är möjligheten att få ett nytt arbete sämre under en lågkonjunktur då utbudet på arbetskraft är högt samtidigt som efterfrågan på arbetskraft är låg. Utan stödet finns det en risk att arbetslösheten blir ännu högre och konkurrensen om de lediga tjänsterna större. Att stödet minskar risken för en högre arbetslöshet på sikt innebär att sysselsättningen, och därmed inkomsterna, kan hållas uppe. Stödet kan även påverka inkomstfördelningen och få effekter på lönebildningen. Detta kan ske genom att anställda i korttidsarbete kräver högre löneökningar kompensatoriskt vilket ytterligare ökar skillnaderna mellan inkomsterna bland anställda med en starkare förankring på arbetsmarknaden jämfört med individer med en svagare förankring på arbetsmarknaden. Det påverkar även jämviktsarbetslösheten som förväntas bli högre.

Kommittén bedömer att förslagen i den nya lagen inte kommer att ha några betydande konsekvenser för inkomstfördelningen i samhället jämfört med den nuvarande lagen. Stödet bedöms även i fortsättningen ha marginella och tillfälliga effekter på inkomstfördelningen i samhället, och effekterna antas främst vara på kort sikt. Givet att

stödet nyttjas av enskilda företag eller branscher under en begränsad tid bör effekten på övriga arbetsmarknaden vara jämförelsevis låg. Att gränsbeloppet föreslås öka kan innebära att fler anställda med högre lönenivåer kommer att omfattas av stöd. Det bör dock röra sig om en marginell skillnad då dessa anställda även kan få stöd enligt nuvarande lag. Karenstiden för stöd, som kommittén föreslår ska minska från 24 till 12 kalendermånader, kan i teorin innebära att anställda oftare kan omfattas av stöd och få en löneminskning. Det är dock inte särskilt sannolikt i praktiken att samma företag kommer att ansöka om och beviljas stöd flera gånger under några års tid.

Ersättning för kompetensinsatser bedöms påverka inkomstfördelningen på liknande sätt i den nya lagen som i den nuvarande lagen. Möjligheten till kompetensinsatser bedöms stärka den anställdes ställning på arbetsplatsen och arbetsmarknaden i stort. Ett stärkt humankapital är positivt för den anställdes produktivitet och kan få betydelse för den framtida löneutvecklingen. Effekten bedöms dock vara marginell under ett balanserat konjunkturläge då kompetensinsatserna nyttjas i begränsad omfattning. Vid ett försämrat konjunkturläge väntas antalet anställda i korttidsarbete stiga och därmed även anställda som omfattas av kompetensinsatser. Skillnader i kompetensnivå mellan anställda i korttidsarbete som omfattas av kompetensinsatser bedöms öka i jämförelse med de som förlorar arbetet vid en kris. Det kan även öka inkomstskillnaden mellan dessa grupper ytterligare.

14.8 Konsekvenser för brottslighet

I nuvarande lag om stöd vid korttidsarbete finns bestämmelser för att stärka kontrollen och förebygga missbruk av systemet, t.ex. bestämmelser om kontrollbesök och bestämmelser som utesluter att stöd lämnas till företag som har näringsförbud och skatte- eller avgiftsskulder, vilka har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Som framgår av kapitel 9 föreslår kommittén en stärkt reglering för ökad kontroll av stödet, bl.a. straffbestämmelser och utökade tvångsmedel i form av bevissäkring, företrädaransvar och betalningssäkring. Dessutom föreslås att Skatteverket ska kunna få besluta att stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Kommittén föreslår även att stöd som lämnas

för korttidsarbete samt ersättning för kompetensinsatser inte ska betalas i förskott. De föreslagna förändringarna bör ytterligare minska risken för missbruk av stödet. Risken för missbruk och ökad brottslighet kan dock variera med konjunkturläget och bedöms öka vid en lågkonjunktur, då ansökningsvolymerna kan förväntas stiga. Den risken är till viss del förhöjd av att kommittén föreslår att de täta avstämningarna av stödet ska slopas, för att minska den administrativa bördan för företagen och Skatteverket. Att Skatteverket har en etablerad verksamhet för kontroll och brottsbekämpning bedöms dock förebygga risken för missbruk av systemet för korttidsarbete.

14.9 Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och domstolar

14.9.1 Konsekvenser för Skatteverket

För Skatteverket innebär administreringen av det nya stödet en kostnad. Det är dock en kostnad som myndigheten har även i utgångsläget. Kostnaden bedöms bli densamma, eller något lägre, än den nuvarande kostnaden för handläggning och administrering av stödet. Att förslaget innebär att det i framtiden endast ska finnas ett system som myndigheten ska administrera bör bidra till lägre kostnader över tid. Att de löpande avstämningarna ersätts med en slutavstämning minskar också handläggningen för myndigheten. Förslagen bedöms även bidra till bättre möjlighet att automatisera beslutsprocessen, vilket också är en kostnadsbesparing för myndighetens handläggning. Kostnaden är till stor del beroende av ansökningsvolym, vilka i sin tur beror på konjunkturläget (se avsnitt 14.3). Hittills under 2022, då konjunkturläget bedömts vara mer eller mindre balanserat, har drygt 1 600 ärenden och drygt 600 ansökningar om godkännande för stöd inkommit till Skatteverket.²⁵ Under 2020 var antalet ansökningar som inkom till Tillväxtverket drygt 90 000, vilket får ses som ett extraordinärt nyttjande av stödet. Ett förväntat utfall under ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge kan antas vara mellan 500–1 500 ansökningar (se avsnitt 14.5). Skatteverket har ännu inte gjort någon bedömning av kostnaden per ärende eftersom stödet är nytt och det inkommit relativt få ansökningar. Kostnaden bedöms dock vara inom

²⁵ Enligt uppgifter från Skatteverket den 1 november 2022.

ramen för den budget som Skatteverket har för att administrera det nuvarande stödet.

Initialt kommer Skatteverket att behöva utbilda personal, utveckla sina it-system för att anpassas till de nya förutsättningarna samt kommunicera förutsättningarna för det nya stödet. Dessa kostnader bedöms vara tillfälliga och den totala engångskostnaden bedöms enligt myndigheten uppgå till 10 miljoner kronor.

14.9.2 Konsekvenser för Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet ska bistå regeringen i att göra bedömningar kring om förutsättningarna för att stödet ska justeras är uppfyllda. Det innebär en viss arbetskostnad för myndigheten. En stor del av det analysarbete som pågår löpande vid myndigheten förväntas dock kunna ligga till grund för myndighetens bedömning. Med avseende på att myndigheten redan i nuläget har som uppgift att meddela regeringen om kriterierna enligt 5 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete är uppfyllda bedöms förslagen i den nya lagen om stöd vid korttidsarbete inte innebära några ytterligare kostnader. Kostnaderna bedöms således rymmas inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

14.9.3 Konsekvenser för domstolar

Beslut kan enligt den nuvarande lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket även ska gälla i den nya lagen. Den nuvarande forumregeln innebär att beslut i ärenden enligt lagen ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Den tidigare handläggande myndigheten, Tillväxtverket, har bedömts fatta samtliga beslut om stöd i Stockholm, vilket inneburit att Förvaltningsrätten i Stockholm prövat samtliga ärenden om stöd vid korttidsarbete som har överklagats. Skatteverkets prövning är emellertid mer spridd i landet, vilket innebär att överklaganden i framtiden kan komma att prövas vid fler förvaltningsrätter.

Under 2020 kom det in 1 690 mål om korttidsarbete till Förvaltningsrätten i Stockholm. Antalet mål ökade påfallande under 2021 då det kom in 10 381 mål om korttidsarbete, med en hög bifalls-

frekvens på omkring 55 procent (delvis eller helt bifall). Av målen som prövades under 2021 överklagades 1 251 mål till Kammarrätten i Stockholm. Under perioden 2020–2022 har det kommit in 1 568 mål om korttidsarbete till Högsta förvaltningsdomstolen. Av dessa mål var omkring 40 procent avgjorda den 7 september 2022. Samtliga mål härrör från perioden den 16 mars 2020 till 31 december 2021. Stöd vid korttidsarbete användes för första gången under pandemin. Lagstiftningen som stödet vilar på hade inte prövats tidigare och praxis saknades. Därtill uppnådde användandet av stödet på kort tid höga volymer som inte kunde ha förutsetts vid stödets införande. Det förklarar i viss utsträckning varför ett stort antal mål prövades hos både förvaltningsrätten och kammarrätten under 2020 och 2021. Det finns flera skäl till att liknande konsekvenser för förvaltningsmyndigheter och domstolar inte bör uppstå i framtiden. Det beror bl.a. på förändringar som redan har gjorts, t.ex. att handläggande myndighet av stödet har ändrats till Skatteverket, som har en större organisation och därför en bättre möjlighet att hantera stora ansökningsvolymer. Preliminära utfall hittills under 2022 visar att drygt 1 600 ärenden har inkommit till Skatteverket; av dessa ärenden har 49 i dagsläget överklagats.²⁶ Stödet blir dessutom mer etablerat med tiden. Kommittén föreslår därtill förändringar av systemet i syfte att öka stödets förutsägbarhet och rättssäkerheten kring dess hantering. Bedömningen är därför att det kommer att bli en mer begränsad arbetsbelastning framgent i och med den nya lagen Hur många ärenden som kan komma att överklagas framöver är svårt att bedöma. Kommittén bedömer att antalet mål sannolikt kommer att stiga under en lågkonjunktur då efterfrågan på stödet stiger, vilket är en bedömning som Skatteverket delar. Förslagen bedöms dock inte medföra några ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna jämfört med det nuvarande systemet.

Kommittén föreslår en ny forumregel, som innebär att Förvaltningsrätten i Stockholm ska pröva samtliga beslut enligt den nya lagen. Detta kommer att medföra en viss ökad arbetsbelastning för både Förvaltningsrätten och Kammarrätten i Stockholm. Ändringen medför dock bättre möjligheter för domstolen att få specialiserad kunskap om måltypen och det bedöms även underlätta när anslag ska beslutas till domstolen med anledning av en ökad måltillströmning.

²⁶ Enligt uppgifter från Skatteverket den 1 november 2022.

14.9.4 Konsekvenser för Ekobrottsmyndigheten

Kommittén föreslår att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga brott mot den nya lagen. Det innebär en viss ökning av arbetsbelastning för myndigheten jämfört med i dagsläget. Det bedöms dock röra sig om jämförelsevis låga volymer under ett balanserat konjunkturläge. Det indikerar även preliminära utfall hittills under 2022. Det har inkommit drygt 1 600 ärenden till Skatteverket och bland dessa har ingen misstanke om brott uppstått. Skatteverkets bedömning är att vid ett lågt inflöde av ärenden väntas myndighetens förhandsgranskningar upptäcka ärenden där brottsmisstanke finns. Givet detta bedöms arbetsbelastningen, vid ett mer eller mindre balanserat konjunkturläge, vara låg för Ekobrottsmyndigheten och därmed föreslås kostnaderna hanteras inom ramen för det nuvarande anslaget.

14.10 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Kommittén bedömer att de föreslagna ändringarna av systemet för korttidsarbete är förenliga med EU:s regler om statligt stöd (se kapitel 12).

14.11 Övriga konsekvenser

Förslagen i den nya lagen bedöms inte påverka miljön, jämlikheten eller integration i jämförelse med den nuvarande lagen.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag (2024:000) om stöd vid korttidsarbete

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Arbetsgivare har enligt bestämmelserna i denna lag rätt till stöd vid korttidsarbete. Med stöd vid korttidsarbete avses

– stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete, och

– ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Av paragrafen framgår att arbetsgivare enligt bestämmelserna i lagen har rätt till stöd vid korttidsarbete. Med stöd vid korttidsarbete avses stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete (*första strecksatsen*) och ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete (*andra strecksatsen*).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 § Denna lag gäller för arbetsgivare som är

1. juridiska personer, eller
2. fysiska personer som bedriver näringsverksamhet.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Paragrafen motsvarar 3 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafen följer att lagen gäller för arbetsgivare som är juridiska personer (*första punkten*). Med juridiska personer avses t.ex. aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser. Av paragrafen framgår vidare att lagen gäller arbetsgivare som är fysiska personer som bedriver näringsverksamhet (*andra punkten*). Begreppet näringsverksamhet har samma innebörd som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

3 § Lagen gäller inte för följande arbetsgivare:

1. Staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, och

2. juridiska personer över vilka staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Paragrafen motsvarar 3 § andra stycket 1 och 2 lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafen framgår att lagen inte gäller för följande arbetsgivare: Staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, dvs. offentliga arbetsgivare (*första punkten*). Av paragrafen framgår vidare att lagen inte heller gäller för arbetsgivare som är juridiska personer över vilka staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, såvida inte verksamheten avser affärsverksamhet (*andra punkten*). Med juridiska personer avses t.ex. aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser. Det finns flera exempel då offentliga arbetsgivare ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande över en juridisk person. Det kan vara om offentliga arbetsgivare ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med fler än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen, eller då offentliga arbetsgivare på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen. Det kan även vara fall då offentliga arbetsgivare har rätt att utse eller avsätta fler än hälften av ledamöterna i styrelsen för

ett aktiebolag, en förening eller en stiftelse. Det kan också avse fall då offentliga arbetsgivare utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Inflytande ska anses vara utövat av en offentlig arbetsgivare om inflytandet utövas av en juridisk person över vilken staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och samverkansorgan var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Undantaget träffar inte affärsverksamhet. Ett rättssubjekt ska anses bedriva affärsverksamhet om driften sker på affärsmässiga grunder. Verksamhet som är finansierad av anslags- eller skattemedel utgör inte affärsverksamhet i denna mening. Som ett exempel på ett statligt ägt aktiebolag som får anses bedriva affärsverksamhet kan nämnas Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB). Att ett rättssubjekt erhåller olika slag av stöd från det allmänna som är öppna för andra företag – t.ex. stöd vid nystartsjobb – innebär inte att verksamheten är finansierad av anslags- eller skattemedel (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Lagens innehåll

4 § Lagen är indelad i följande kapitel:

- 1 kap. Inledande bestämmelser,
- 2 kap. Förutsättningar för stöd,
- 3 kap. Tidsperioder för stöd,
- 4 kap. Ansökan och beräkning av preliminärt stöd,
- 5 kap. Avstämning och slutligt stöd,
- 6 kap. Ersättning för kompetensinsatser,
- 7 kap. Utredning och kontroll,
- 8 kap. Kreditering av skattekonto, återbetalningsskyldighet och återkrav,
- 9 kap. Överklagande av beslut, och
- 10 kap. Straffbestämmelser.

I paragrafen anges lagens innehåll.

I 1 kap. finns inledande bestämmelser. Kapitlet omfattar bestämmelser om tillämpningsområde, innehåll och innebörden av vissa uttryck i lagen. I 2 kap.–5 kap. finns bestämmelser som avser det stöd

som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. I 6 kap. finns bestämmelser som avser ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete. Gemensamma bestämmelser finns i 7 kap.–10 kap. Att bestämmelserna är gemensamma tydliggörs genom att begreppet stöd vid korttidsarbete används, vilket enligt 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Innebörden av vissa uttryck i denna lag

5 § I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse:

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 frånvaro inte beaktas.

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. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska inte heller frånvaro beaktas. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska den ordinarie lönen minskas i proportion till den tid som arbetstagaren har varit i korttidsarbete.

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 under vilken stöd får lämnas enligt 3 kap.

5. *Stödmånad* är den kalendermånad som arbetsgivaren begär stöd för enligt 4 kap. 1 §.

6. *Jämförelsemånaden* är den kalendermånad som regeringen bestämmer.

7. *Avstämningstidpunkt* är den senaste tidpunkt då skyldigheten att ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket har uppkommit enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket.

8. *Avstämningsperiod* är den stödperiod eller den kortare period för vilken skyldigheten att göra en avstämning avser.

9. *Kompetensinsats* är en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare.

Paragrafen innehåller definitionen av ett antal centrala uttryck i lagen.

Av *första punkten* framgår att 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 frånvaro inte beaktas. Punkten motsvarar 4 § första punkten lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med en språklig förändring.

Med frånvaro avses sådan frånvaro som inte ändrar arbetstidsmättet såsom det följer av anställningsavtalet. Det kan t.ex. vara sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemän eller föräldraledighet. Det gäller även om sådan frånvaro pågår under en längre period. Om en arbetstagare t.ex. har en normal arbetstid på 160 timmar per månad, men varit frånvarande grund av sjukdom, utgör ordinarie arbetstid således fortfarande 160 timmar per månad. Frånvaron beaktas vid beräkningen av preliminärt stöd genom den s.k. närvarokvoten i 4 kap. 4 § (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

Andra punkten motsvarar 4 § andra punkten lagen om stöd vid korttidsarbete, med en språklig förändring. Av punkten framgår att ordinarie lön är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete.

Med regelmässigt utgående lön avses sådana ersättningar som normalt ingår i den månatliga lönen. Det kan t.ex. vara normalt förekommande ersättningar för obekvämt arbetstid och skifttillägg, i den mån de verkligen skulle ha tjänats in den aktuella månaden om det inte hade varit för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete. Där emot ska inte t.ex. bonus, provision och ersättning för övertidsarbete som inte utgår regelmässigt varje månad räknas med. Begränsningen till kontant lön innebär att olika typer av löneförhöjningar inte ingår (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m.

avsnitt 6.42.1). I den ordinarie lönen ingår inte heller löneökningar som avser tid efter jämförelsemånaden. Vid beräkning av den ordinarie lönen ska inte heller frånvaro beaktas. Frånvaro har samma innebörd här som i definitionen av ordinarie arbetstid. Om en arbetstagare t.ex. har en bruttolön på 20 000 kronor, men fått en lägre utbetald lön på grund av sjukdom, utgör ordinarie lön således fortfarande 20 000 kronor givet att det är den regelmässigt utgående kontanta lön som arbetstagaren skulle ha haft under stödmånaden om han eller hon inte hade deltagit i korttidsarbete. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska den ordinarie lönen minska i proportion till den tid som arbetstagaren varit i korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Av *tredje punkten* framgår att 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. Punkten motsvarar 4 § tredje punkten lagen om stöd vid korttidsarbete.

Med partiell arbetsbefrielse avses att arbetstagarens faktiskt arbetade tid minskas utan att det i kollektivavtalet betraktas som en minskning av arbetstiden. Överenskommelse om partiell arbetsbefrielse måste dock finnas i centralt kollektivavtal för att jämföras med arbetstidsminskning. Arbetstagaren behöver inte stå till arbetsgivarens förfogande under vare sig den tid som frigjorts genom arbetstidsminskning eller partiell arbetsbefrielse (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Av *fjärde punkten* framgår att stödperiod är den tidsperiod under vilken stöd får lämnas enligt 3 kap. Punkten motsvarar delvis 4 § fjärde punkten lagen om stöd vid korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av *femte punkten* framgår att stödmånad är den kalendermånad som arbetsgivaren begär stöd för enligt 4 kap. 1 §. Punkten motsvarar i huvudsak 4 § femte punkten lagen om stöd vid korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av *sjätte punkten* framgår att jämförelsemånaden är den kalendermånad som regeringen bestämmer.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Av *sjunde punkten* framgår att avstämningstidpunkt är den senaste tidpunkt då skyldigheten att ge in en anmälan om avstämning till Skatteverket har uppkommit. Av 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket framgår vid vilken tidpunkt arbetsgivarens skyldighet att göra en avstämning uppkommer. Avstämningstidpunkten har betydelse för beräkningen av slutligt stöd enligt 5 kap. 5 §. Slutligt stöd beräknas utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som gäller vid avstämningstidpunkten. Punkten motsvarar i huvudsak 4 § sjunde punkten lagen om stöd vid korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Av *åttonde punkten* framgår att avstämningsperiod är den stödperiod eller den kortare period som skyldigheten att göra en avstämning avser. Punkten motsvarar i huvudsak 4 § åttonde punkten lagen om stöd vid korttidsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Av *nionde punkten* framgår att kompetensinsats är en insats som syftar till att höja eller validera kompetensen hos en arbetstagare. Punkten motsvarar 4 § nionde punkten lagen om stöd vid korttidsarbete. Med validering avses här detsamma som i 20 kap. 42 § skollagen (2010:800)¹, dvs. en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunnande oberoende av hur det förvärvats. En validering kan sålunda avse såväl en branschvalidering som en validering inom utbildningsväsendet. Åtgärder som syftar till att höja kompetensen hos en arbetstagare kan vara formella utbildningar inom högskolan, yrkeshögskolan, kommunal vuxenutbildning inklusive yrkesvux, uppdragsutbildningar samt internt eller externt anordnade seminarier, konferenser, föreläsningar och kurser. Vidare omfattas exempelvis lärande på arbetsplatsen (jfr prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

¹ Lydelse enligt SFS 2022:912.

2 kap. Förutsättningar för stöd

Godkännande för stöd

1 § Stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket.

Ett sådant godkännande får bara lämnas om arbetsgivaren har fått ett betydande behov av arbetstidsminskning som

1. är tillfälligt,
2. har orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll, och
3. inte rimligen hade kunnat förutses och inte heller undvikas.

Skatteverket ska handlägga en ansökan om godkännande skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en ansökan om godkännande för stöd ska innehålla.

I paragrafen anges förutsättningarna för godkännande för stöd.

I *första stycket* anges att stöd ska lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Skatteverket.

Av *andra stycket* framgår under vilka förutsättningar ett godkännande för stöd får lämnas. Det är arbetsgivaren som ska göra sannolikt att förutsättningarna är uppfyllda. I *första meningen* anges att ett godkännande får bara lämnas om arbetsgivaren har fått ett betydande behov av arbetstidsminskning. Att arbetsgivaren ska ha fått ett betydande behov av arbetstidsminskning innebär att utgångspunkten för stöd är att arbetsgivaren bör vara allvarligt drabbad och det bör finnas ett behov av att vidta större förändringar, t.ex. införande av korttidsarbete under en viss tid, för att överbrygga de ekonomiska svårigheterna. Arbetsgivaren ska i frånvaro av stöd vara tvingad att genomföra omfattande uppsägningar. Ett riktmärke vid bedömning kan vara att behovet av arbetstidsminskning ska omfatta en tredjedel av arbetstagarna när arbetstidsminskningen är 20 procent (en sjättedel med 40 procent och en niondel vid 60 procent). Bedömningen av behovet måste dock ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet beroende på hur arbetsgivaren valt att strukturera sin verksamhet. I det fall behovet av arbetstidsminskning på ett beaktansvärt sätt understiger riktmärket kan det finnas skäl att ställa krav på att arbetsgivaren särskilt kan utveckla varför svårigheterna ändå ska betraktas som till-

räckligt allvarliga. Om en arbetsgivare med flera driftsenheter får verksamheten vid en av dessa driftsenheter allvarligt påverkad har arbetsgivaren således möjlighet att utveckla varför behovet av arbetstidsminskning är betydande, även om behovet av arbetstidsminskning inte uppfyller riktmärket i förhållande till arbetsgivarens sammanlagda verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om en driftsenhet med ett stort behov av arbetstidsminskning. Det kan också röra sig om en driftsenhet med ett mindre behov av arbetstidsminskning, men där produktionsvärdet i förhållande till arbetsgivarens övriga verksamhet är av större betydelse. I sådana fall bör alltså behovet att arbetstidsminskning hänföras till driftsenheten. Det får lämnas till rätts-tillämpningen att närmare tydliggöra gränsdragningen av när behov av arbetstidsminskning ska bedömas vara betydande.

Behovet av arbetstidsminskning kan påvisas av arbetsgivaren på flera sätt. En minskad orderingång kan vara en indikation på att produktionen behöver minskas. Brist på en viktig insatsvara i produktionen till följd av leveransproblem kan också påverka företagets möjligheter att producera. På samma sätt kan en brand i en fabrik leda till att det uppstår behov av arbetstidsminskning fram till att fabriken återställts. I regel bör Skatteverket kunna utgå från att det finns ett betydande behov av arbetstidsminskning om arbetsgivaren kan visa, t.ex. genom lokalt kollektivavtal eller avtal med arbetstagare, att korttidsarbete kommer att införas på arbetsplatsen och att arbetstagare kommer att delta i minst den omfattning som framgår av riktmärket.

Behovet av arbetstidsminskning ska vidare uppfylla tre förutsättningar för att ett godkännande ska få lämnas.

I *första punkten* anges att arbetsgivarens betydande behov av arbetstidsminskning ska vara tillfälligt. Detta innebär att behovet av arbetstidsminskning ska vara övergående till sin natur. Endast arbetsgivare som kan uppvisa en trendmässigt hållbar utveckling kan sägas ha tillfälliga svårigheter. En hållbar trendmässig utveckling innebär inte att arbetsgivaren måste uppvisa genomgående positiva indikatorer över tid. Tillfälliga nedgångar eller vissa finansiella svagheter utesluter inte att verksamheten är långsiktigt hållbar så länge det finns kompensatoriska faktorer. Vid den helhetsbedömning som ska göras måste även villkoren och utvecklingen för branschen beaktas. Har arbetsgivaren haft problem med minskad orderingång eller försäljning under en längre tid eller en, för branschen, riskfylld skuldsättning bör

emellertid en ansökan om godkännande inte beviljas. Arbetsgivaren bör även påvisa ett tydligt negativt trendbrott som tidsmässigt sammanfaller med en oförutsedd omvärldshändelse. I kravet på tillfällighet ligger också att arbetsgivaren bör kunna göra sannolikt att man har för avsikt att återgå till full produktion och ordinarie arbetstider efter perioden med korttidsarbete. Har omvärldshändelsen på ett mer permanent sätt förändrat de grundläggande förutsättningarna för en arbetsgivares verksamhet bör stöd inte lämnas. Denna bedömning måste ske utifrån arbetsgivarens beskrivning och bedömning av de omvärldsfaktorer som orsakat svårigheterna samt relevanta underlag (jfr prop. 2019/20:132 s. 86).

I andra punkten anges att arbetsgivarens betydande behov av arbetstidsminskning ska ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Detta innebär att en omvärldshändelse eller annan externt betingad händelse ska ha inträffat som i sin tur gett upphov till ett behov av arbetstidsminskning. Att den externa händelsen ska vara en ekonomisk svårighet innebär att det behöver finnas en koppling till arbetsgivarens verksamhet. Arbetsgivaren behöver således visa på vilket sätt den externa händelsen utgör en ekonomisk svårighet som orsakar ett betydande behov av arbetstidsminskning. Det kan röra sig om plötsliga fall i global efterfrågan, begränsningar i arbetsgivarens tillträde till viktiga marknader eller störningar i leveranser av viktiga insatsvaror. Det kan också vara ett oväntat införande av tullar eller andra handelshinder, plötsliga natur- eller väderhändelser eller en omfattande sjukdomsepidemi. En allmän lågkonjunktur räknas däremot inte som en exceptionell störning som ger rätt till stöd. Ekonomiska problem eller störningar i verksamheten som bedöms bero på interna organisatoriska eller ledningsmässiga faktorer i företaget bör inte heller berättiga till stöd. Ett strategiskt felbeslut som får oväntat stora negativa konsekvenser är typiskt sett hänförligt till arbetsgivarens interna förhållanden. Det är tänkbart att negativa konsekvenser kan uppstå på grund av en kombination av strategiska beslut och vissa förändringar i omvärlden. I ett sådant fall får en bedömning göras av vad som är den huvudsakliga orsaken till de uppkomna problemen. Att det fattats ett internt beslut som först vid inträffandet av en oväntad omvärldshändelse får negativa konsekvenser behöver inte innebära hinder för att stöd ska lämnas. Att en arbetsgivare förlorar en omfattande order till en konkurrent bör inte betraktas som en

sådan extern omvärldshändelse som anses ligga utom arbetsgivarens kontroll (jfr prop. 2019/20:132 s. 86–87).

Av *tredje punkten* framgår att arbetsgivarens betydande behov av arbetstidsminskning inte rimligen ska ha kunnat förutses och inte heller undvikas. Bedömningen av om behovet av arbetstidsminskning kunnat förutses får göras med beaktande av verksamhetens karaktär. Förändringar i behovet av arbetskraft till följd av en allmänt förväntad nedgång i konjunkturen eller andra förutsebara marknads- eller produktionsförändringar bör inte berättiga till stöd. Inte heller bör förändringar i verksamheter som normalt är säsongsberoende eller uppvisar andra cykliska variationer berättiga till stöd. Det ska med andra ord inte vara möjligt för arbetsgivare verksamma inom t.ex. besöksnäringen att erhålla godkännande för stöd för korttidsarbete under sådan verksamhetsnedgång som kan hänföras till verksamhetens ordinarie lågsäsong (jfr prop. 2019/20:132 s. 87). Erfarenheterna från pandemin visar dock att säsongsberoende verksamhet kan drabbas av oförutsedda och oundvikliga behov av arbetstidsminskningar, som inte hänför sig till lågsäsong. Många av de statliga restriktioner som infördes under pandemin drabbade särskilt besöksnäringen, t.ex. restriktioner om antal besökare per kvadratmeter för butiker, köpcentrum, gym och badhus (se SOU 2022:30 s. 50–54 för genomgång av vissa av de restriktioner som infördes). Bedömningen av om arbetsgivaren kunnat förutse eller undvika behovet av arbetstidsminskning behöver således göras med hänsyn till vad som orsakat behovet av arbetstidsminskning.

Kravet på att arbetsgivarens betydande behov av arbetstidsminskning inte rimligen ska ha kunnat förutses och inte heller undvikas innebär vidare att stöd i normala fall inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft. Stora och plötsliga fall i efterfrågan på arbetskraft borde därför inte anses vara oförutsedda för sådana arbetsgivare (jfr prop. 2019/20:132 s. 53). Erfarenheterna från pandemin har dock visat att det även för t.ex. bemanningsföretag och konsultföretag, kan inträffa extraordinära situationer då efterfrågefallen är så omfattande att de är klart över vad som normalt kan förväntas för en arbetsgivare i en bransch. I sådana situationer kan även företag vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft uppfylla förutsättningarna för stöd.

Att det betydande behovet av arbetstidsminskning ska vara oundvikligt innebär också att det kan krävas att arbetsgivaren har försökt att genomföra förändringar i verksamheten i stället för att minska arbetstiden. Det kan också krävas att arbetsgivaren försökt att anpassa sig till en förväntad utveckling genom att exempelvis ställa om produktionen, minska sin exponering mot en viss marknad eller förändra sina leveranskedjor. Vad som kan krävas av arbetsgivaren i termer av omställning får avgöras i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att snabba, dramatiska och osannolika händelseförlopp innebär lägre krav på arbetsgivarnas anpassning till förändrade förutsättningar (jfr prop. 2019/20:132 s. 87).

Att arbetsgivaren inte ska ha förutsett eller kunnat undvika det betydande behovet av arbetstidsminskning innebär också att Skatteverket inom ramen för sin prövning kan bedöma om arbetsgivaren vidtagit aktiva åtgärder som påverkat behovet av arbetstidsminskning. Kriteriet ger Skatteverket möjlighet att neka godkännande för stöd till arbetsgivare som vidtagit åtgärder för ett kringgående av regelverket. Har arbetsgivaren t.ex. ökat arbetstiderna för arbetstagarna på ett oförklarligt sätt månader innan stödet söks, kan det vara en sådan omständighet som talar för att arbetsgivaren kunnat undvika att behovet av arbetstidsminskning skulle uppstå.

I *tredje stycket* anges att Skatteverket ska handlägga en ansökan om godkännande skyndsamt. En skyndsamt handläggning ska dock alltid balanseras mot vikten av att godkännande för stöd endast lämnas i de fall förutsättningarna är uppfyllda (jfr prop. 2019/20:132 s. 64).

Av *fjärde stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om vad en ansökan om godkännande för stöd ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitten 6.2, 7.3 och 7.8.

Registrering som arbetsgivare

2 § Godkännande för stöd och preliminärt stöd får lämnas endast till arbetsgivare som var registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden och som även är registrerad som sådan när ansökan om godkännande för stöd respektive ansökan om stöd prövas.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om registrering som arbetsgivare hos Skatteverket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men har utökats för att också omfatta godkännande för stöd.

I paragrafen anges att en förutsättning för godkännande för stöd och preliminärt stöd är att arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket under jämförelsemånaden samt när ansökan om godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § respektive ansökan om stöd enligt 4 kap. 1 § prövas.

Överväganden finns i avsnitt 9.2.1.

När stöd inte får lämnas

3 § Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte lämnas till arbetsgivare som, när en ansökan prövas,

1. har näringsförbud,
2. har skatte- och avgiftsskulder eller skulder avseende återkrav av stöd enligt denna lag, som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning,
3. är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551), eller
4. är på obestånd.

Om arbetsgivaren är en juridisk person, får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten inte ha näringsförbud.

Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte heller lämnas till arbetsgivare som, när en ansökan prövas, genomgår företagsrekonstruktion. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får dock lämnas för korttidsarbete som har utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion har fattats för arbetsgivaren.

I paragrafen anges när godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte får lämnas.

Paragrafen motsvarar delvis 5 b, 10 och 27 §§ lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte får lämnas till en arbetsgivare som, när en ansökan prövas, är underkastad näringsförbud enligt lagen

(2014:836) om näringsförbud (*första punkten*). Detta gäller även för arbetsgivare som har skatte- och avgiftsskulder t.ex. enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), eller skulder avseende återkrav av stöd enligt denna lag, som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, när ansökan om sådant stöd prövas (*andra punkten*). Godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd får inte heller lämnas om arbetsgivaren, när en ansökan prövas, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning enligt 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551) (*tredje punkten*) eller är på obestånd (*fjärde punkten*). När skyldighet att upprätta kontrollbalansräkning inträder framgår av 25 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551). Vad som avses med obestånd framgår av 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672).

Av *andra stycket* framgår att om arbetsgivaren är en juridisk person, får en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten – i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav – inte ha näringsförbud (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *tredje stycket* framgår att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte heller får lämnas till arbetsgivare som, när en ansökan prövas, genomgår företagsrekonstruktion. Preliminärt stöd och ytterligare stöd får dock lämnas för korttidsarbete som utförts innan ett beslut om företagsrekonstruktion har fattats. Av 2 kap. 10 § lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion framgår att företagsrekonstruktion får beslutas endast om (1) det kan antas att gäldenären inte kan betala sina förfallna skulder eller att en sådan oförmåga inträder inom kort, eller att gäldenären i något annat avseende har ekonomiska svårigheter som innebär en risk för insolvens, och (2) det finns grundad anledning att anta att verksamhetens livskraft kan säkras genom rekonstruktionen. Eftersom bestämmelsen tar sikte på arbetsgivare som *genomgår* en företagsrekonstruktion, finns inga hinder för en arbetsgivare som avslutat en företagsrekonstruktion att få stöd på nytt. Detta förutsätter dock att övriga förutsättningar för stöd är uppfyllda. Om arbetsgivaren t.ex. är på obestånd föreligger hinder för stöd enligt första stycket fjärde punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.2.

4 § Skatteverket får besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en dom som har fått laga kraft har dömts för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas.

Om arbetsgivaren är en juridisk person, får Skatteverket också besluta att stöd inte ska lämnas om en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten har dömts för ett sådant brott som avses i första stycket.

Domar som har fått laga kraft för mer än tre år sedan får inte ligga till grund för ett beslut om att godkännande för stöd, preliminärt stöd eller ytterligare stöd inte lämnas.

I paragrafen anges att Skatteverket i vissa fall får besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas.

Av *första stycket* framgår att Skatteverket får besluta att godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte ska lämnas till arbetsgivare som genom en dom som fått laga kraft är dömd för brott som gör att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Det är Skatteverket som har bevisbördan för att arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas. Exempel på sådana brott är penningtvätt, bokföringsbrott, missbruk av lönegarantin, bruk av förfalskade handlingar och skattebrott. Om arbetsgivaren är dömd för sådana brott i en lagakraftvunnen dom får Skatteverket bestämma huruvida arbetsgivarens redbarhet kan ifrågasättas och om arbetsgivaren ska få godkännande för stöd, preliminärt stöd eller ytterligare stöd.

Av *andra stycket* framgår att om arbetsgivaren är en juridisk person, får Skatteverket också besluta att stöd inte ska lämnas om en fysisk person som har ett betydande inflytande i verksamheten – i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav – har dömts för ett sådant brott som avses i första stycket.

Av *tredje stycket* framgår att domar som har fått laga kraft för mer än tre år sedan får inte ligga till grund för ett beslut om att godkännande för stöd, preliminärt stöd eller ytterligare stöd nekas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.4.

*Krav hänförliga till arbetstagare***5 §** Preliminärt stöd får lämnas endast för arbetstagare

1. som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden,

2. för vilka arbetsgivaren för stödmånaden har betalat avgifts-
pliktig ersättning och arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen
(2000:980), och

3. som inte tillhör arbetsgivarens familj.

I paragrafen anges för vilka arbetstagare som preliminärt stöd får lämnas.

Paragrafens första och tredje punkt motsvarar 11 § 1 och 3 lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Enligt *första punkten* ska arbetstagaren ha varit anställd hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden. Av bestämmelsen följer således att preliminärt stöd endast kan lämnas för arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan därför inte ansöka om preliminärt stöd för andra arbetstagare som utför arbete i verksamheten utan att vara anställda, t.ex. inhyrd eller inlånad personal. Vad som avses med stödmånad framgår av 1 kap. 5 § 5. Regeringen bestämmer vilken kalendermånad som utgör jämförelsemånaden. Uttrycket högre sysselsättningsgrad har samma innebörd som i 25 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, enligt vilken en deltidanställd arbetstagare som har anmält att han eller hon vill ha en anställning med högre sysselsättningsgrad har företrädesrätt till sådan anställning. Bestämmelsen träffar fall då en arbetstagare har anställts på deltid, men under tiden mellan jämförelsemånaden och stödmånaden får en högre sysselsättningsgrad, t.ex. heltid. I princip handlar det om att anställningsavtalet ändras så att arbetstagarens arbetstid ökar t.ex. om ett avtal om deltid utökas eller en deltidsanställning omregleras till att avse heltid. Däremot omfattas inte arbetstagare som endast tillfälligtvis är i den situationen att han eller hon arbetar deltid, t.ex. på grund av föräldraledighet eller annan partiell tjänstledighet. En arbetstagare som är heltidsanställd men som har varit partiellt föräldraledig eller sjuk på deltid under jämförelsemånaden ska således inte anses ha fått en högre sysselsättningsgrad på den

grunden att arbetstagaren under stödmånaden inte längre är föräldraledig eller sjuk (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Enligt *andra punkten* måste arbetsgivaren ha betalat avgiftspliktig ersättning och arbetsgivaravgifter för arbetstagaren för stödmånaden. Definitionen av avgiftspliktig ersättning finns i 2 kap. 10 § socialavgiftslagen (2000:980) och omfattar bl.a. lön och förmåner till arbetstagaren. Eftersom bestämmelsen tar sikte på att betalningen ska ha skett *för* stödmånaden innefattar bestämmelsen också arbetstagare för vilka lönen betalas månaden därefter.

Enligt *tredje punkten* får arbetstagaren inte tillhöra arbetsgivarens familj. Uttrycket arbetsgivarens familj har samma innebörd som 1 § tredje stycket 2 lagen om anställningsskydd. Arbetsdomstolen har bedömt att som arbetsgivare betraktas den som är aktiv i företaget och på grund av sin delägarställning har ett väsentligt inflytande över verksamheten (AD 1979 nr 145). Undantaget kan t.ex. omfatta en person som arbetar i ett aktiebolag och är gift med en majoritetsaktieägare i bolaget (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitten 9.3.1 och 9.3.2.

Preliminärt stöd får inte lämnas under uppsägningstid

6 § Preliminärt stöd får inte lämnas för korttidsarbete som är hänförligt till en arbetstagares uppsägningstid.

Paragrafen motsvarar 14 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men omfattar endast preliminärt stöd.

Av paragrafen framgår att preliminärt stöd inte får lämnas för korttidsarbete som hänför sig till en arbetstagares uppsägningstid. Det saknar betydelse om arbetstagaren har sagts upp av arbetsgivaren eller sagt upp sig själv. Att uppsägning har skett innebär dock inte att avtalet om korttidsarbete i sig faller, endast att preliminärt stöd inte kan lämnas för den tiden. Det står dock parterna fritt att i avtal om korttidsarbete enas t.ex. om att arbetsskyldighet, lön och andra ersättningar ska återgå till vad som tidigare gällt för det fall arbetstagaren säger upp sig eller blir uppsagd (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Arbetstagarens skydd

för sjukpenninggrundande inkomst är dock beroende av att arbetstagaren deltar i korttidsarbete som berättigar arbetsgivaren till preliminärt stöd (26 kap. 9 och 18 a §§ socialförsäkringsbalken). Detta innebär att en arbetstagare som blir uppsagd, eller säger upp sig, behöver återgå till ordinarie arbetstid under uppsägningstiden för att kunna behålla skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3.

Förutsättningar för preliminärt stöd när det finns kollektivavtal

7 § För att en arbetsgivare, som är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete, ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Kollektivavtal om korttidsarbete ska ha slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

2. De närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som omfattas ska regleras i ett lokalt kollektivavtal.

3. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen.

Av paragrafen framgår de särskilda förutsättningar som ska vara uppfyllda för att preliminärt stöd ska lämnas när arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal om korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med undantag för att ersättning för kompetensinsatser omfattas av en egen bestämmelse i 6 kap. 2 § och att det skett vissa språkliga förändringar.

Enligt *första stycket första punkten* krävs att arbetsgivaren är bunden av ett kollektivavtal om korttidsarbete som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Med central arbetstagarorganisation avses förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare (6 § lagen [1976:580] om medbestämmande i arbetslivet). Kollektivavtalsbundenheten kan uppkomma genom att arbets-

givaren är medlem i en arbetsgivarorganisation eller genom att arbetsgivaren, utan att vara sådan medlem, själv har träffat kollektivavtal (s.k. hängavtal) om korttidsarbete med en arbetstagarorganisation. Av bestämmelsen framgår att kollektivavtalet om korttidsarbete ska ha träffats på central nivå. Även lokala kollektivavtal om korttidsarbete kan utgöra grund för att lämna preliminärt stöd, under förutsättning att det lokala kollektivavtalet godkänts av en arbetstagarorganisation på central nivå. Huvudprincipen är att ett kollektivavtal binder både de avtalsslutande organisationerna och deras medlemmar (26 § lagen om medbestämmande i arbetslivet). Enligt ett fast synsätt är emellertid avsikten med de kollektivavtal som sluts på arbetsmarknaden att de även ska tillämpas på arbetstagare som står utanför den avtalsslutande organisationen (se t.ex. AD 1977 nr 49 och AD 1978 nr 163). Kollektivavtalets regler om t.ex. arbetstid och lön flyter således in i de enskilda anställningsavtalen om inte annat uttryckligen är reglerat i dessa avtal. Det innebär att kollektivavtal om korttidsarbete i normalfallet även kan tillämpas på arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalsslutande organisationen (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Enligt *första stycket andra punkten* ska de närmare förutsättningarna för tillämpningen av korttidsarbete och vilka arbetstagare som ska omfattas av korttidsarbete regleras i ett kollektivavtal mellan arbetsgivaren och lokal arbetstagarorganisation. Det centrala kollektivavtalet ska således innehålla delegering till de lokala parterna att träffa kollektivavtal om korttidsarbete. Ett sådant lokalt avtal måste hålla sig inom de ramar som ställs upp i det centrala kollektivavtalet. Det anges inte i lagen hur många arbetstagare som måste omfattas av korttidsarbete. Det lämnas i stället till parterna att bestämma detta i kollektivavtalet (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Med lokal arbetstagarorganisation avses sådan sammanlutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare (6 § lagen om medbestämmande i arbetslivet).

Av *första stycket tredje punkten* framgår att den arbetstids- och löneminskning som avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Av *andra stycket* framgår att om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen. Om den centrala arbetstagarorganisationen är uppdelad i regionala avdelningar bör avtal kunna

tecknas med en sådan regional avdelning, om den regionala avdelningen ges rätt att representera den centrala arbetstagarorganisationen genom t.ex. en delegationsordning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.11.1.

Förutsättningar för preliminärt stöd när det inte finns kollektivavtal

8 § För att en arbetsgivare, som inte är bunden av ett sådant kollektivavtal som avses i 7 §, ska ha rätt till preliminärt stöd ska följande förutsättningar vara uppfyllda:

1. Arbetstagarens deltagande i korttidsarbete ska ha stöd i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

2. Minst 70 procent av de arbetstagare inom en driftsenhet som uppfyller kraven enligt 5 § ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stödmånaden.

3. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten.

4. Den arbetstids- och löneminskning som har avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Av paragrafen framgår de särskilda förutsättningar som ska vara uppfyllda för att preliminärt stöd ska lämnas när arbetsgivaren inte är bunden av kollektivtal om korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 16 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med undantag för att ersättning för kompetensinsatser omfattas av en egen bestämmelse i 6 kap. 2 § och att det skett vissa språkliga förändringar.

Enligt *första punkten* ska den enskilde arbetstagarens deltagande i korttidsarbetet ha stöd i skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal får inte tecknas i förebyggande syfte, t.ex. i anslutning till att anställningsavtal tecknas. Avtalet ska i stället tecknas mellan arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren när korttidsarbete aktualiseras hos arbetsgivaren, t.ex. i samband med att korttidsarbete övervägs med anledning av låg efterfrågan på företagets

varor eller tjänster (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *andra punkten* framgår att minst 70 procent av arbetstagarna inom en driftsenhet ska delta i stödberättigat korttidsarbete under stödmånaden. Begreppet driftsenhet har samma innebörd som i 22 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Med en driftsenhet avses därmed varje del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv. Det kan i vissa fall vara befogat att utgå från ett mer organisatoriskt synsätt. Beräkningen utgår från antalet personer inom driftsenheten, oavsett om de är anställda på heltid eller deltid. Det är dock endast de arbetstagare för vilka preliminärt stöd kan lämnas för en stödmånad som avses, dvs. de arbetstagare som var anställda hos arbetsgivaren under hela eller en del av jämförelsemånaden med samma eller högre sysselsättningsgrad som under stödmånaden och som arbetsgivaren har betalat lön och arbetsgivaravgifter för under stödmånaden. Av detta följer också att det endast är arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren som ska räknas. Arbetstagare som är anställda hos en annan arbetsgivare men arbetar i verksamheten, t.ex. konsulter, ska därför inte inräknas när de 70 procenten fastställs (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Enligt *tredje punkten* ska den arbetstids- och löneminskning som har avtalats vara densamma för alla deltagande arbetstagare inom driftsenheten.

Av *fjärde punkten* framgår att den arbetstids- och löneminskning som avtalats ska vara förenlig med 9 och 10 §§ eller föreskrift meddelad av regeringen enligt 11 och 12 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.11.2.

Nivåer för arbetstids- och löneminskning

9 § En arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 20 procent av ordinarie arbetstid,
2. 40 procent av ordinarie arbetstid, eller
3. 60 procent av ordinarie arbetstid.

Har ett centralt kollektivavtal om partiell arbetsbefrielse ingåtts, ska arbetsbefrielsen motsvara arbetstidsminskningen enligt första stycket.

I paragraferna anges fasta nivåer för arbetstidsminskning. För att berättiga till preliminärt stöd får det avtal som ingås om korttidsarbete inte avvika från dessa nivåer. Det framgår av 7 och 8 §§.

Paragrafen motsvarar 12 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med vissa språkliga förändringar. I sak är ingen ändring avsedd.

I *första stycket* anges de tre fasta nivåerna för en arbetstagares arbetstidsminskning, nämligen 20, 40 eller 60 procent av ordinarie arbetstid. Arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid. Vad som avses med ordinarie arbetstid framgår av 1 kap. 5 § 1. I paragrafen anges att arbetstidsminskningen under en avtalsperiod ska uppgå till någon av de tre nivåerna. Det innebär att den tillämpade arbetstidsminskningen en viss stödmånad inte behöver följa den avtalade nivån. I stället ska den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under avtalsperioden motsvara en av de tre nivåerna på det sätt som framgår av 5 kap. 6 §. Det är en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete som ska uppgå till någon av de tre nivåerna. Utgångspunkten för beräkningen är den enskilde arbetstagares arbetstidsminskning, inte den genomsnittliga arbetstidsminskningen för ett kollektiv av arbetstagare. Det innebär att kraven på arbetstidsminskning bara gäller de månader eller delar av månader arbetstagaren omfattas av avtal om korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *andra stycket* framgår att partiell arbetsbefrielse enligt centralt kollektivavtal ger samma rätt till preliminärt stöd som motsvarande arbetstidsminskning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

10 § En arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent, eller

3. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent.

I paragraferna anges fasta nivåer för löneminskning. För att berättiga till preliminärt stöd får alltså det avtal som ingås om korttidsarbete inte avvika från dessa nivåer. Det framgår av 7 och 8 §§.

Paragrafen motsvarar 13 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med vissa språkliga förändringar. I sak är ingen ändring avsedd.

I paragrafen anges de tre fasta nivåerna för en arbetstagares löneminskning, nämligen 12 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 20 procent, 16 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 40 procent och 20 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 60 procent. Löneminskningen anges i procent av ordinarie lön. Vad som avses med ordinarie lön framgår av 1 kap. 5 § 2. I paragrafen anges att löneminskningen under en avtalsperiod ska uppgå till någon av de tre nivåerna. Det innebär att den tillämpade löneminskningen en viss stödmånad inte behöver följa den avtalade nivån. I stället ska den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under avtalsperioden motsvara en av de tre nivåerna på det sätt som framgår av 5 kap. 6 §. Det är en arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete som ska uppgå till någon av de tre nivåerna. Utgångspunkten för beräkningen är den enskilde arbetstagarens löneminskning, inte den genomsnittliga löneminskningen för ett kollektiv av arbetstagare. Det innebär att kraven på löneminskningen enbart gäller de månader eller delar av månader arbetstagaren omfattas av avtal om korttidsarbete (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Nivåer för arbetstids- och löneminskning vid en synnerligen djup lågkonjunktur

11 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod, utöver vad som anges i 9 §, får uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid.

Paragrafen anger att regeringen får meddela föreskrifter om de fasta nivåerna för arbetstidsminskning.

Av paragrafen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att arbetstagares arbetstidsminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod, utöver vad som anges i 9 §, får uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid. Av 13 § framgår under vilka förutsättningar regeringen får meddela sådana föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

12 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 10 §, meddela föreskrifter om att en arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till

1. 9 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,

2. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent,

3. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent, eller

4. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 80 procent.

Paragrafen anger att regeringen får meddela föreskrifter om de fasta nivåerna för löneminskning.

Av paragrafen framgår att regeringen får, med undantag från vad som anges i 10 §, meddela föreskrifter om att en arbetstagares löneminskning vid deltagande i korttidsarbete under en avtalsperiod ska uppgå till 9 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 20 procent, 12 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 40 procent, 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent eller 20 procent av ordinarie lön om arbetstidsminskningen är 80 procent. Av 13 § framgår under vilka förutsättningar regeringen får meddela sådana föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

13 § Föreskrifter enligt 11 och 12 §§ får omfatta högst tolv stöd-månader och meddelas endast om

1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och

2. föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

När föreskrifter enligt 11 och 12 §§ har löpt ut, får nya föreskrifter enligt 11 och 12 §§ tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar regeringen får meddela föreskrifter enligt 11 och 12 §§.

Förutsättningarna i paragrafens första stycke motsvarar förutsättningarna för när regeringen får meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att föreskrifter enligt 11 och 12 §§ får omfatta högst tolv stödmånader. Föreskrifterna kan således omfatta en kortare tid än tolv stödmånader. Av första stycket framgår vidare att regeringen får meddela föreskrifter endast om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående (*första punkten*) och föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (*andra punkten*). Regeringen har att göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att införa förstärkningarna av systemet är uppfyllda. Regeringen har att noggrant väga riskerna med att införa förstärkningarna i systemet mot de positiva effekter som de kan tillföra för ekonomin. En sådan annan betydande samhällsekonomisk nackdel kan t.ex. vara att lönebildningen riskerar att påverkas på ett ofördelaktigt sätt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *andra stycket* framgår att det gäller en karenstid om 24 kalendermånader från det att föreskrifterna enligt 11 och 12 §§ löpt ut innan sådana föreskrifter på nytt kan börja gälla.

Överväganden finns i avsnitten 10.1 och 10.2.

3 kap. Tidsperioder för stöd

Stödperiod

1 § Preliminärt stöd får beviljas för högst nio kalendermånader i följd.

Preliminärt stöd får inte beviljas för kalendermånader i en stödperiod enligt första stycket efter den tidpunkt då arbetsgivaren har lämnat in en anmälan om avstämning eller då det har uppstått en skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2.

Andra stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

Paragrafen reglerar hur lång tid preliminärt stöd får lämnas efter att en arbetsgivare fått ett godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 §.

Av *första stycket* framgår att preliminärt stöd får beviljas för högst nio kalendermånader i följd.

Andra stycket tar sikte på situationen att det under en pågående stödperiod kommer in en anmälan om avstämning. Det kan ske på arbetsgivarens egna initiativ, vilket innebär att en slutlig avstämning ska ske och att preliminärt stöd inte får lämnas för resterande stödmånader i stödperioden. Det kan också uppstå en skyldighet för arbetsgivaren att lämna in en anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2. En sådan skyldighet uppstår om arbetsgivaren under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om preliminärt stöd. En anmälan om avstämning ska då göras vid utgången av den tremånadersperioden. Efter att denna skyldighet har inträtt har arbetsgivaren inte längre möjlighet att få preliminärt stöd för resterande stödmånader i stödperioden. Detta gäller dock inte, enligt *tredje stycket*, om arbetsgivaren begär att stödperioden ska fortsätta.

Överväganden finns i avsnitt 6.4.

2 § Stödperiodens första dag får tidigast vara den dag då ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket och senast 45 dagar efter Skatteverkets beslut om godkännande. I annat fall får stöd inte lämnas.

I paragrafen regleras tidpunkten för när stödperiodens första dag får infalla.

Paragrafen motsvarar delvis 18 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men tydliggör också vid vilken tidpunkt stödperiodens första dag tidigast får infalla.

Av paragrafen framgår att stödperiodens första dag tidigast får vara den dag då ansökan om godkännande har kommit in till Skatteverket och senast 45 dagar efter beslut om godkännande. I annat fall får stöd inte lämnas. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren, för att vara berättigad till stöd, inte kan välja att avvakta med att införa korttidsarbete när ett godkännande väl erhållits (prop. 2019/20:132 s. 89). Om exempelvis en ansökan om godkännande för stöd kommit in den 15 februari, och arbetsgivaren får ett godkännande för stöd den 15 mars, får stödperioden tidigast inledas den 15 februari och senast den 29 april.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Ny stödperiod

3 § När en sådan stödperiod som avses i 1 § har löpt ut får en ny stödperiod inledas enligt 2 § tidigast tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden.

I paragrafen regleras karenstid för ny stödperiod enligt lagen.

Av paragrafen framgår att när stödperioden som avses i 1 § har löpt ut får en ny stödperiod inledas enligt 2 § tidigast tolv kalendermånader efter den sista stödmånaden i stödperioden. Detta innebär exempelvis att om en arbetsgivare haft preliminärt stöd under stödperioden januari–september kan preliminärt stöd erhållas på nytt tidigast den 1 oktober året därefter. Om arbetsgivaren i stället endast haft preliminärt stöd del av en stödperiod, t.ex. januari–mars, kan stöd erhållas på nytt tidigast den 1 april året därefter. Hänvisningen till 2 § innebär att stödperiodens första dag tidigast får vara den dag då ansökan om godkännande på nytt kommit in till Skatteverket och senast 45 dagar efter beslut om godkännande. Har en arbetsgivare, som erhållit ett godkännande för stöd, valt att inte ansöka om stöd som lämnas för korttidsarbete innebär det att tidsperioden i 1 § inte börjat gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Stödperioder vid en synnerligen djup lågkonjunktur

4 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 1 och 3 §§, meddela föreskrifter om

- stödperiod för stöd,
- sammanlagd tid för stöd, och
- ny stödperiod.

Föreskrifter enligt första stycket ska avse en tid om tolv stöd-månader och får meddelas endast om

1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och

2. föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

I paragrafen regleras att regeringen får meddela föreskrifter om stöd-period, sammanlagd tid för stöd och ny stödperiod, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Förutsättningarna i paragrafens andra stycke motsvarar förutsätt-ningarna för när regeringen får meddela föreskrifter om att stöd vid korttidsarbete ska lämnas enligt 5 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att regeringen får, med undantag från vad som anges i 1 och 3 §§, meddela föreskrifter om stödperiod för stöd, sammanlagd tid för stöd och ny stödperiod.

Av *andra stycket* framgår att regeringens föreskrifter ska avse en tid om tolv stödmånader. Det framgår vidare att föreskrifter endast får meddelas om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående (*första punkten*), och före-skrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhälls-ekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra bety-dande samhällsekonomiska nackdelar (*andra punkten*). Regeringen har att göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att införa förstärkningar av systemet är uppfyllda. Regeringen har att noggrant väga riskerna med att införa förstärkningarna i systemet mot de positiva effekter som de kan tillföra ekonomin. En sådan annan betydande samhällsekonomisk nackdel kan t.ex. vara att lönebildningen riskerar att påverkas på ett ofördelaktigt sätt (prop. 2013/14:1 För-slag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

5 § Om förutsättningarna enligt 4 § andra stycket 1 och 2 är uppfyllda får regeringen meddela föreskrifter enligt 4 § ytterligare en gång. Sådana föreskrifter

- ska avse en tid om tolv stödmånader, och
- får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter enligt 4 § meddelades, och senast en kalendermånad innan föreskrifter enligt 4 § upphör att gälla.

Paragrafen ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter enligt 4 § ytterligare en gång.

Av paragrafen framgår att om förutsättningarna enligt 4 § andra stycket 1 och 2 fortfarande är uppfyllda kan föreskrifter meddelas ytterligare en gång. Sådana föreskrifter ska avse en tid om tolv stödmånader, och får meddelas tidigast sex kalendermånader efter det att föreskrifter enligt 4 § meddelades, och senast en kalendermånad innan föreskrifterna upphör att gälla. Det är inte fråga om förlängning av tidigare föreskrifter, utan om nya föreskrifter. Detta innebär att arbetsgivaren återigen behöver ansöka om godkännande för stöd för att kunna beviljas stöd enligt föreskrifterna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

6 § När föreskrifter enligt 4 eller 5 § har löpt ut, får nya föreskrifter enligt 4 § tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

I paragrafen anges karenstid för regeringens föreskrifter.

Av paragrafen framgår att när föreskrifter enligt 4 eller 5 § har löpt ut, får nya föreskrifter enligt 4 § tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut. Regeringens föreskrifter enligt 4 § ska avse tolv stödmånader. Om regeringen inte meddelar föreskrifter på nytt enligt 5 § får nya föreskrifter tidigast börja gälla 24 kalendermånader efter att föreskrifterna enligt 4 § löpte ut. Om regeringen väljer att meddela föreskrifter på nytt enligt 5 § kommer dock karenstiden börja gälla först när föreskrifterna enligt 5 § löpt ut.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

4 kap. Ansökan och beräkning av preliminärt stöd

Ansökan om stöd

1 § En ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång. I annat fall får stöd inte lämnas.

Skatteverket ska handlägga en ansökan om stöd skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en ansökan om stöd ska innehålla.

I paragrafen anges bestämmelser om ansökan om stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete.

Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 18 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att en ansökan om stöd ska ha kommit in till Skatteverket inom två kalendermånader från stödmånadens utgång. I annat fall får stöd inte lämnas. Detta innebär t.ex. att om en arbetsgivare vill ansöka om stöd för stödmånaden april får en ansökan komma in till Skatteverket senast i slutet av juni. Efter att arbetsgivaren ansökt om stöd får Skatteverket bevilja ett preliminärt stöd enligt 2 §. Av 2 § framgår att preliminärt stöd endast kan betalas efter stödmånadens utgång. Skatteverket får, om en ansökan kommer in före stödmånadens utgång, bedöma om ansökan ska avvisas för att stöd inte är möjligt att betala ut eller bedöma om prövningen kan avvakta stödmånadens utgång.

Av *andra stycket* framgår att Skatteverket ska handlägga en ansökan om stöd skyndsamt. En skyndsamt handläggning ska dock alltid balanseras mot vikten av att preliminärt stöd endast lämnas i de fall förutsättningarna är uppfyllda (jfr prop. 2019/20:132 s. 64).

I *tredje stycket* anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en ansökan om stöd för korttidsarbete ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitten 7.2, 7.3 och 7.8.

Preliminärt stöd

2 § Skatteverket ska efter att en ansökan om stöd har kommit in bevilja ett preliminärt stöd. Preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget för preliminärt stöd enligt 4 §.

I paragrafen anges storleken av det preliminära stöd som arbetsgivaren kan få för en stödmånad efter en ansökan om stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 17 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafen framgår att Skatteverket ska bevilja ett preliminärt stöd efter en ansökan om stöd kommit in för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 43 procent av underlaget för preliminärt stöd. Hur underlaget för preliminärt stöd ska beräknas framgår av 4 §. Stödet beräknas per arbetstagare och per stödmånad.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Preliminärt stöd vid en synnerligen djup lågkonjunktur

3 § Regeringen får, med undantag från vad som anges i 2 §, meddela föreskrifter om att preliminärt stöd ska betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 66 procent av underlaget för preliminärt stöd enligt 4 §.

Regeringens föreskrifter enligt första stycket får omfatta högst tolv stödmånader och meddelas endast om

1. det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående, och

2. föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar.

När föreskrifter enligt första stycket har löpt ut, får nya föreskrifter enligt första stycket tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

I paragrafen anges att regeringen får meddela föreskrifter om beloppet för preliminärt stöd och under vilka förutsättningar föreskrifterna får meddelas.

Av *första stycket* framgår att regeringen får, med undantag från vad som anges i 2 §, bestämma att preliminärt stöd betalas efter stödmånadens utgång med ett belopp som motsvarar 66 procent av underlaget för preliminärt stöd. Hur underlaget för preliminärt stöd ska beräknas framgår av 4 §.

Av *andra stycket* framgår att regeringens föreskrifter enligt första stycket får omfatta högst tolv stödmånader. Detta innebär således att föreskrifterna kan omfatta ett färre antal stödmånader, om regeringen bedömer att det är lämpligt. Föreskrifter får meddelas endast om det råder en synnerligen djup lågkonjunktur eller är sannolikt att en sådan är nära förestående (*första punkten*) och föreskrifterna inte i beaktansvärd omfattning bedöms hindra en samhällsekonomiskt önskvärd strukturomvandling eller medföra andra betydande samhällsekonomiska nackdelar (*andra punkten*). Regeringen har att göra en självständig bedömning av om förutsättningarna för att införa justeringar av systemet är uppfyllda. Regeringen ska noggrant väga riskerna med att införa justeringarna i systemet mot de positiva effekter som de kan tillföra för ekonomin. Ett exempel på en annan betydande samhällsekonomisk nackdel kan t.ex. vara att lönebildningen riskerar att påverkas på ett ofördelaktigt sätt (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

I *tredje stycket* anges en karenstid, som innebär att när föreskrifter enligt första stycket har löpt ut, får nya föreskrifter enligt första stycket tidigast börja gälla 24 kalendermånader från den tidpunkt när föreskrifterna löpte ut.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Underlag för preliminärt stöd

4 § Underlaget för preliminärt stöd avseende en stödmånad, för en arbetstagarare som deltar i korttidsarbete, ska beräknas på följande sätt. Arbetstagararens ordinarie lön ska multipliceras med den för avtalsperioden avtalade arbetstidsminskningen enligt 2 kap. 9 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 §. Detta resultat ska minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagararen har varit från-

varande från arbetet under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Om det finns särskilda skäl ska resultatet även minskas med beaktande av frånvaro från arbetet delar av sådana dagar. Summan av frånvaro under delar av dagar ska avrundas nedåt till närmaste heltal.

Om arbetstagarens ordinarie lön överstiger gränobeloppet enligt 5 § ska gränobeloppet användas i stället för ordinarie lön vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd.

I paragrafen anges hur underlaget för preliminärt stöd ska beräknas.

Beräkningen i paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 17 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med den skillnaden att ett gränobelopp påverkar beräkningen av underlaget.

Av *första stycket* framgår att underlaget för beräkning av stöd beträffande en arbetstagare består av produkten av arbetstagarens ordinarie lön, dennes avtalade arbetstidsminskning samt dennes individuella närvarokvot. Vad som avses med ordinarie lön framgår av 1 kap. 4 § 2. Arbetstidsminskningen, som framgår av 2 kap. 9 §, är 20, 40 eller 60 procent, beroende på vad som avtalats för arbetstagaren under avtalsperioden. Regeringen får även meddela föreskrifter enligt 2 kap. 11 § att arbetstidsminskningen får uppgå till 80 procent. Den individuella närvarokvoten innebär att underlaget för beräkning av preliminärt stöd minskas i proportion till det antal hela dagar arbetstagaren har varit frånvarande från arbetet av någon annan anledning än deltagandet i korttidsarbete under den del av stödmånaden som han eller hon deltagit i korttidsarbete. Frånvaron kan bestå av t.ex. sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemän eller föräldraledighet. Om arbetstagaren under stödmånaden t.ex. skulle ha arbetat 20 dagar, om arbetstagaren inte deltagit i korttidsarbete, men var frånvarande under två hela dagar under stödmånaden är den individuella närvarokvoten $18/20$. Om arbetstagaren t.ex. omfattats av avtal om korttidsarbete under halva stödmånaden och skulle ha arbetat tio dagar under den delen av månaden, om arbetstagaren inte deltagit i korttidsarbete, men var frånvarande tre hela dagar under den delen av månaden, är den individuella närvarokvoten $7/10$ (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Om det finns särskilda skäl ska dock underlaget för beräkning av preliminärt stöd minskas med beaktande av frånvaro från arbetet

under delar av dagar under den del av stödmånaden som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Summan av frånvaro under delar av dagar ska avrundas nedåt till närmaste heltal. Det kan bli aktuellt i situationer då arbetstagaren återkommande är frånvarande under en del av dag. I dessa fall ska frånvaron beaktas i närvarokvoten.

Av *andra stycket* framgår att om arbetstagarens ordinarie lön överstiger gränobeloppet enligt 5 § ska gränobeloppet användas i stället för ordinarie lön vid beräkningen av underlaget för preliminärt stöd. Det innebär således att det finns ett tak för hur högt preliminärt stöd som kan lämnas för en arbetstagare.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Gränobelopp för ordinarie lön

5 § Gränobeloppet för ordinarie lön ska motsvara 75 procent av inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. 27 § socialförsäkringsbalken. Om arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska gränobeloppet för ordinarie lön minskas i proportion till den tid som arbetstagaren har deltagit i korttidsarbete.

I paragrafen anges vad som utgör gränobeloppet. Gränobeloppet för ordinarie lön ska motsvara 75 procent av inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. 27 § socialförsäkringsbalken. Inkomstbasbeloppet beräknas för varje år och uppgår för 2022 till 71 000 kronor. Det ger ett gränobelopp på 53 250 kronor ($0,75 \times 71\,000$). Om arbetstagaren deltagit i korttidsarbete under endast en del av en stödmånad, ska gränobeloppet för ordinarie lön minskas i proportion till den tid som arbetstagaren deltagit i korttidsarbete. Om arbetstagaren, vars ordinarie lön överstiger gränobeloppet t.ex. är föräldraledig till 50 procent uppgår gränobeloppet till $0,75 \times$ inkomstbasbeloppet $\times 0,50$.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

5 kap. Avstämning och slutligt stöd

Arbetsgivarens skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning

1 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § ska lämna in en anmälan om avstämning till Skatteverket.

En anmälan om avstämning ska lämnas in senast

1. inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut, eller

2. om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, vid utgången av den tremånadersperioden.

Om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta ska en ny anmälan om avstämning göras senast inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, uppkommer dock skyldigheten att göra en anmälan om avstämning vid utgången av den tremånadersperioden.

Om det finns särskilda skäl, ska anstånd med att lämna in anmälan om avstämning medges. Om förhållandena har ändrats så att det inte längre finns förutsättningar för anståndet, ska det återkallas.

Paragrafen reglerar arbetsgivarens skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning och när skyldigheten uppkommer.

Paragrafen motsvarar delvis 19 § och 29 § första och tredje styckena lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att en arbetsgivare som har fått preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § ska lämna in en anmälan om avstämning till Skatteverket.

Av *andra stycket* framgår att en anmälan om avstämning ska lämnas in senast inom två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod löpt ut (*första punkten*). Om t.ex. en arbetsgivare har fått preliminärt stöd under februari–oktober, ska en anmälan om avstämning lämnas in senast under december. Om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, uppkommer däremot skyldigheten att lämna in en anmälan om avstämning vid utgången av den tremånadersperioden (*andra punkten*). Om t.ex. arbetsgivaren har fått preliminärt stöd under februari–april, men återgår till ordinarie arbetstid under juni, juli och

augusti, ska en anmälan om avstämning lämnas in i slutet av augusti. Tidpunkten för skyldigheten att lämna in en anmälan om avstämning, dvs. avstämningstidpunkten, har betydelse för vilket avtal som ska gälla vid beräkningen av slutligt stöd enligt 5 §. Om en skyldighet att lämna in en anmälan om avstämning uppstår har Skatteverket också möjlighet att förelägga en arbetsgivare enligt 2 § att lämna in en anmälan om avstämning. Efterkommer inte arbetsgivaren föreläggandet ska stödet som huvudregel återbetalas.

Av *tredje stycket* framgår att om en arbetsgivare begär i en anmälan om avstämning enligt andra stycket 2 att stödperioden ska fortsätta, ska avstämningstidpunkterna i andra stycket gälla återigen.

Av *fjärde stycket* framgår att om det finns särskilda skäl, ska anstånd med att lämna in anmälan om avstämning medges. Att anstånd meddelas innebär dock inte att avstämningstidpunkten ändras, utan endast att arbetsgivaren får längre tid på sig att komma in med en anmälan om avstämning. Ett särskilt skäl kan vara att en för anmälan ansvarig befattningshavare hos arbetsgivaren har drabbats av sjukdom eller olyckshändelse. Det kan också t.ex. vara att ett för anmälan avgörande datorfel har inträffat hos arbetsgivaren – eller hos någon denne anlitat – i nära anslutning till att anmälan ska lämnas in (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1). Om det inte längre finns skäl för anstånd, ska anståndet återkallas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

2 § Om en anmälan om avstämning inte lämnas in i rätt tid, ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid lämna in en sådan anmälan.

Om en anmälan om avstämning inte lämnas in efter föreläggande enligt första stycket är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Om det finns särskilda skäl, får arbetsgivaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten.

I paragrafen regleras föreläggande och återbetalningsskyldighet när anmälan om avstämning inte har lämnats in i rätt tid.

Paragrafens första stycke motsvarar 29 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Paragrafens andra stycke motsvarar delvis 30 § andra stycket lagen om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att om en anmälan om avstämning inte ges in i rätt tid, ska Skatteverket förelägga arbetsgivaren att inom en viss tid ge in en sådan anmälan.

Av *andra stycket* framgår att om en anmälan om avstämning inte ges in efter föreläggande enligt första stycket är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd. Om det finns särskilda skäl, får arbetsgivaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldigheten. Bedömningen av om det finns särskilda skäl får göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Eftersom återbetalningsskyldighet aktualiseras först efter att arbetsgivaren förelagts att komma in med en anmälan bör dock detta beaktas vid prövningen. Det ska i första hand vara omständigheter hänförliga till sökanden själv som innebär att denne varit förhindrad att inkomma med en anmälan om avstämning i tid, t.ex. sjukdom eller olycksfall. Därutöver kan det finnas omständigheter som visserligen inte är direkt hänförliga till sökanden själv men som ändå bör beaktas, förutsatt att det framstår som ursäktligt att anmälan inte lämnats i tid, t.ex. en nära anhörigs akuta sjukdom eller dödsfall. Det kan också vara att arbetsgivaren kommit in med en anmälan om avstämning i nära anslutning till den förelagda tidpunkten och att en avstämning visar rätt till preliminärt stöd. Det bör då prövas i vilken mån återbetalningsskyldighet står i rimlig proportion till den försummelse som arbetsgivaren har gjort sig skyldig till.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

Vad en anmälan om avstämning ska innehålla

3 § En anmälan om avstämning ska, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, innehålla underlag för att beräkna slutligt stöd enligt 5 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en anmälan om avstämning ska innehålla.

I paragrafen anges vad en anmälan om avstämning ska innehålla.

Av *första stycket* framgår att en anmälan om avstämning ska, för varje arbetstagare som det preliminära stödet har avsett, innehålla underlag för att beräkna slutligt stöd enligt 5 §. Det innebär således

att arbetsgivaren behöver inkomma med underlag som visar den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen för varje arbetstagare under stödperioden. Arbetsgivaren behöver också komma in med underlag som visar att den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen har stöd i avtal enligt 2 kap. 7 och 8 §§.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad en anmälan om avstämning ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitten 7.7 och 7.8.

4 § Arbetsgivaren ska i anmälan om avstämning ställa samman belopp som arbetsgivaren i förekommande fall är skyldig att betala tillbaka enligt 6 § andra stycket och 7 § och har rätt till enligt 8 § till ett nettobelopp. En arbetsgivare som efter sammanställning har rätt till ytterligare stöd ska ansöka om detta i anmälan om avstämning. I annat fall betalas inte något ytterligare stöd för avstämningsperioden.

Första stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

I paragrafen framgår att arbetsgivaren ska göra en sammanställning av vilken det framgår ett nettobelopp för stöd.

Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 28 § och 29 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

I *första stycket* anges att arbetsgivaren ska i anmälan om avstämning ställa samman belopp som arbetsgivaren i förekommande fall är skyldig att betala tillbaka enligt 6 § andra stycket och 7 § och har rätt till enligt 8 § till ett nettobelopp. Denna sammanställning görs eftersom avstämning ska göras för varje enskild arbetstagare och varje enskild avtalsperiod. Det innebär att en arbetsgivare kan bli återbetalningsskyldig för vissa arbetstagare och samtidigt har rätt till ytterligare stöd för andra arbetstagare. Sammanställningen ger ett belopp som arbetsgivaren antingen är återbetalningsskyldig för eller har rätt till, såvida inte posterna helt tar ut varandra. En arbetsgivare som efter sammanställning har rätt till ytterligare stöd ska ansöka om detta i anmälan om avstämning. I annat fall betalas inte något ytterligare stöd ut för avstämningsperioden.

I *andra stycket* framgår att skyldigheten att göra en sammanställning inte gäller om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt

1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.
Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Slutligt stöd

5 § Preliminärt stöd ska bestämmas slutligt av Skatteverket efter en anmälan om avstämning. Slutligt stöd ska dock endast bestämmas om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen beräknat på de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete,

1. motsvarar en och samma nivå enligt 2 kap. 9–10 §§ eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11–12 §§ och

2. har stöd i avtal enligt 2 kap. 7 eller 8 §.

Arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som har betalats ut för en arbetstagare om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. Om det finns särskilda skäl får dock Skatteverket besluta om undantag från återbetalningsskyldigheten.

Första stycket gäller dock inte om arbetsgivaren i en anmälan om avstämning enligt 1 § andra stycket 2 begär att stödperioden ska fortsätta.

I paragrafen anges hur ett slutligt stöd bestäms.

Paragrafens första stycke motsvarar delvis 20 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med den skillnaden att Skatteverket bestämmer ett slutligt stöd. Paragrafens andra stycke motsvarar delvis 25 § lagen om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att ett preliminärt stöd ska, efter en anmälan om avstämning, bestämmas slutligt av Skatteverket om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Preliminärt stöd får endast bestämmas slutligt om den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningensnivån för en arbetstagare under avtalsperioden överensstämmer med en av de fasta nivåerna för arbetstids- och löneminskning och har stöd i kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal om korttidsarbete, eller i avtal med arbetstagaren. Hur den genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen beräknas framgår av 9–12 §§.

Av *andra stycket* framgår att arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka allt preliminärt stöd som har betalats för en arbetstagare om

förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. En kontroll av om återbetalningsskyldighet föreligger enligt paragrafen kan göras utifrån följande steg. Först fastställs för vilka stödmånader preliminärt stöd har betalats ut för en enskild arbetstagarare under en avtalsperiod. Månader under en pågående avtalsperiod som något stöd inte lämnats för arbetstagararen ska således inte beaktas. Sedan jämförs den tillämpade genomsnittliga arbetstids- och löneminskningen enligt 9–12 §§ för avtalsperioden med de i 2 kap. 9–10 §§ (eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11–12 §§) angivna nivåerna. För att återbetalningsskyldighet inte ska föreligga måste värdena motsvara en och samma nivå, t.ex. minst 20 procents arbetstidsminskning respektive 12 procents löneminskning eller minst 60 procents arbetstidsminskning respektive 20 procents löneminskning. Att tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning motsvarar en och samma nivå är dock inte tillräckligt för att återbetalningsskyldighet inte ska föreligga. Det under avtalsperioden tillämpade korttidsarbetet ska också ha stöd i avtal. Om parterna under avtalsperioden justerat ett avtal, är det den vid avstämningstidpunkten gällande lydelsen som bedömningen ska baseras på. Uppfylls inte båda dessa krav är arbetsgivaren återbetalningsskyldig för allt preliminärt stöd för arbetstagararen som har betalats ut under avtalsperioden. Arbetsgivare kan vidare bli återbetalningsskyldig för del av erhållet preliminärt stöd, om stöd har beräknats enligt en viss nivå men avtalet justerats och kommit att avse en lägre nivå. Det framgår av 7 §. Slutligen kan arbetsgivaren ha rätt till ytterligare stöd om stöd beräknats enligt en viss nivå men avtalet har justerats och kommit att avse en högre nivå. Det framgår av 8 §. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta undantag från återbetalningsskyldigheten. Det kan vara fall då arbetsgivaren gjort ett mindre och ursäktligt fel och det framstår som oproportionerligt att hela stödet ska återbetalas i förhållande till felet. Om skillnaden mellan preliminärt stöd och avstämt belopp är så obetydlig att det saknas skäl att återkräva beloppet, kan Skatteverket också besluta att helt undanta arbetsgivaren från återbetalningsskyldigheten.

Av *tredje stycket* framgår att första stycket inte gäller om en arbetsgivare i en anmälan om avstämning enligt 1 § tredje stycket uppger att stödperioden ska fortsätta. Det innebär således att Skatteverket inte ska bestämma slutligt stöd om stödperioden ska fortsätta.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Beräkning av slutligt stöd om avtal har justerats under avtalsperioden

6 § Om avtal för korttidsarbete har justerats under avtalsperioden ska ett slutligt stöd beräknas på motsvarande sätt som preliminärt stöd utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

I paragrafen anges hur slutligt stöd ska beräknas om avtal för korttidsarbete har justerats under avtalsperioden.

Paragrafen motsvarar delvis 26 § andra stycket och 27 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafen framgår att om avtal för korttidsarbete har justerats under avtalsperioden ska ett slutligt stöd beräknas på motsvarande sätt som preliminärt stöd utifrån den arbetstidsminskning som följer av det avtal som gäller vid avstämningstidpunkten. Avstämningstidpunkten framgår av 1 § andra eller tredje stycket. Vid beräkningen av slutligt stöd ska samma beräkningsmodell användas som vid beräkning av preliminärt stöd. Tre av beräkningens fyra komponenter är desamma som används vid beräkning av preliminärt stöd, nämligen arbetstagarens ordinarie lön under stödmånaden, arbetstagarens individuella närvarokvot för stödmånaden och procentsatsen 43 procent alternativt 66 procent. Däremot bestäms slutligt stöd utifrån den nivå för arbetstidsminskning som enligt det justerade avtalet gäller vid avstämningstidpunkten (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Återbetalningsskyldighet om det preliminära stödet har beräknats på en större arbetstidsminskning än vad som följer av avtal

7 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd är skyldig att betala tillbaka skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om det preliminära stödet för en stödmånad har beräknats på en större arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

Paragrafen föreskriver återbetalningsskyldighet om det preliminära stödet har beräknats på en större arbetstidsminskning än vad som följer av avtal.

Paragrafen motsvarar 26 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Paragrafen avser situationen att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen för en arbetstagare och avtalsperiod har stöd i avtal och motsvarar en av de tre nivåerna för arbetstids- och löne- minskning. Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en stödmånad motsvarar dock en lägre nivå än den arbetstids- minskning som, efter en omförhandling av ursprungliga avtalet, följer av vid avstämningstidpunkten gällande avtal (för stödmånaden). I den situationen är arbetsgivaren återbetalningsskyldig för skillnaden mellan preliminärt stöd som lämnats för stödmånaden och slutligt stöd (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Rätt till ytterligare stöd om det preliminära stödet har beräknats på en mindre arbetstidsminskning än vad som följer av avtal

8 § En arbetsgivare som har fått preliminärt stöd har rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd, om preliminärt stöd för en stödmånad har beräknats på en mindre arbetstidsminskning än den som följer av det avtal som vid avstämningstidpunkten gäller för stödmånaden.

Paragrafen föreskriver återbetalningsskyldighet om det preliminära stödet beräknats på en mindre arbetstidsminskning än vad som följer av avtal.

Paragrafen motsvarar 27 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Paragrafen avser situationen att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen för en arbetstagare och avtalsperiod har stöd i avtal och motsvarar en av de tre nivåerna för arbetstids- och löne- minskning. Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en stödmånad motsvarar dock en högre nivå än den arbetstids- minskning som, efter en omförhandling av det ursprungliga avtalet, följer av vid avstämningstidpunkten gällande avtal (för stödmånaden). I denna situation har arbetsgivaren rätt till ytterligare stöd motsvarande skillnaden mellan preliminärt stöd och slutligt stöd. I 2 kap.

3 och 4 §§ finns dock bestämmelser som påverkar arbetsgivarens rätt till ytterligare stöd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning

9 § Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen under en avtalsperiod är den minskning av arbetstiden som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden.

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid.

Paragrafen anger vad som utgör tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning.

Paragrafen motsvarar 21 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen är den minskning av den ordinarie arbetstiden som en arbetstagare har haft under avtalsperioden. Om arbetstagaren har varit frånvarande av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete, t.ex. på grund av sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendemans eller föräldraledighet, är den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen den minskning av den ordinarie arbetstiden som han eller hon skulle ha haft enligt avtal om korttidsarbete, dvs. den arbetstidsminskning arbetstagaren skulle ha haft om han eller hon inte varit frånvarande. Det är möjligt för parterna att enas om att arbetstidsminskning enligt avtalad nivå ska tillämpas under varje stödmånad under avtalsperioden. Det är dock även möjligt att enas om att en viss nivå ska tillämpas i genomsnitt under avtalsperioden, men att arbetstidsminskningen ska läggas ut varierat under perioden. Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen en viss stödmånad behöver således inte motsvara den nivå för arbetstidsminskning som parterna enats om ska gälla i genomsnitt under hela avtalsperioden. Det finns inte några gränser för omfattningen av den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen en viss stödmånad, som således kan uppgå till 100 procent (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *andra stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen anges i procent av ordinarie arbetstid. Vad som avses med ordinarie arbetstid framgår av 1 kap. 4 § 1.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

10 § När den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen enligt 9 § fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats.

Den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 9 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är minst lika stor som det procenttal som anges där för respektive nivå.

Paragrafen anger vad som ska beaktas vid fastställande av tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 22 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning i procent fås genom att summan av arbetstidsminskning för en arbetstagare i timmar under avtalsperioden divideras med summan av ordinarie arbetstid. Vid fastställande av tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning beaktas endast de månader eller delar av månader under avtalsperioden, för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete.

Av *andra stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga arbetstidsminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 9 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är minst lika stor som det procenttal som där anges för respektive nivå. Exempelvis motsvarar en arbetstidsminskning på 55 procent såväl nivån ”minst 20 procent” som nivån ”minst 40 procent” medan en arbetstidsminskning om 19 procent inte motsvarar någon nivå (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Tillämpad genomsnittlig löneminskning

11 § Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under en avtalsperiod är den minskning av lönen som en arbetstagare har haft eller, om han eller hon har varit frånvarande, skulle ha haft under avtalsperioden.

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen anges i procent av summan av ordinarie lön under avtalsperioden avrundat till närmaste heltal.

I paragrafen anges vad som utgör tillämpad genomsnittlig arbetstidsminskning.

Paragrafen motsvarar 23 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga löneminskningen under en avtalsperiod är den minskning av en arbetstagares lön som en arbetstagare haft under avtalsperioden. Om arbetstagaren har varit frånvarande av någon annan anledning än deltagande i korttidsarbete, t.ex. på grund av sjukdom, semester, ledighet för facklig förtroendeman eller föräldraledighet, och frånvaron påverkat lönen är den tillämpade genomsnittliga löneminskningen den minskning som han eller hon skulle ha haft enligt avtal om korttidsarbete, dvs. den löneminskning arbetstagaren skulle ha haft om lönen inte påverkats av frånvaron. En arbetstagares löneminskning behöver inte vara densamma varje stödmånad under avtalsperioden (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.42.1).

Av *andra stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anges i procent av ordinarie lön. Vad som avses med ordinarie lön framgår av 1 kap. 5 § 2. När den tillämpade genomsnittliga löneminskningen anges i procent av ordinarie lön ska det avrundas till närmaste heltal. En löneminskning på t.ex. 11,5 procent avrundas uppåt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

12 § När den tillämpade genomsnittliga löneminskningen enligt 11 § fastställs för en arbetstagare, ska hänsyn tas endast till de månader eller delar av månader under avtalsperioden för vilka preliminärt stöd har lämnats.

Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 10 § eller en föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är lika stor som det procenttal som anges där för respektive nivå.

Paragrafen anger vad som ska beaktas vid fastställande av tillämpad genomsnittlig löneminskning.

Paragrafen motsvarar 24 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att tillämpad genomsnittlig löneminskning i procent fås genom att summan av löneminskningen för en arbetstagare i kronor under de stödmånader som ingår i avtalsperioden divideras med summan av ordinarie lön. Vid fastställande av tillämpad genomsnittlig löneminskning beaktas endast de månader eller delar av månader under avtalsperioden, för vilka preliminärt stöd lämnats för arbetstagarens deltagande i korttidsarbete.

Av *andra stycket* framgår att den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska anses motsvara en nivå enligt 2 kap. 10 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 § om den är lika stor som det procenttal som anges för respektive nivå. Den tillämpade genomsnittliga löneminskningen ska exakt motsvara någon av nivåerna i 2 kap. 10 § eller föreskrift meddelad enligt 2 kap. 11 §. Den enda tillåtna variationen ligger i avrundningen till närmaste heltal.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

6 kap. Ersättning för kompetensinsatser

Förutsättningar för ersättning för kompetensinsatser

1 § Ersättning för kompetensinsatser ska lämnas till arbetsgivare för kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har uppstått för arbetstagare som har deltagit i kompetensinsatser. Ersättning får dock endast lämnas för kompetensinsatser utförda under tid som berättigar till preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § och om förutsättningarna för kompetensinsatser har reglerats enligt 2 §.

I paragrafen regleras förutsättningarna för ersättning för kompetensinsatser.

Paragrafen motsvarar delvis 17 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

I paragrafen anges att ersättning för kompetensinsatser ska lämnas till arbetsgivare för kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har uppstått för arbetstagare som har deltagit i kompetensinsatser. Ersättning för kompetensinsatser ska dock endast lämnas för arbetstagare som har deltagit i kompetensinsatser under tid som berättigar till preliminärt stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Vidare måste förutsättningarna för kompetensinsatser reglerats i kollektivavtal eller genom avtal med arbetstagaren enligt 2 §. Om arbetsgivaren blir återbetalningsskyldig för allt stöd som lämnats för korttidsarbete hänförligt till en arbetstagare kommer således också arbetsgivaren bli återbetalningsskyldig för den ersättning för kompetensinsatser som lämnats för arbetstagaren.

Övervägandena finns i avsnitten 8.1 och 8.4.

2 § De närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras

1. i ett lokalt kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i 2 kap. 7 första stycket 1, eller

2. i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i första punkten. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete har aktualiserats hos arbetsgivaren.

Om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal som anges i första punkten i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen.

I paragrafen anges hur kompetensinsatser ska regleras genom avtal.

Paragrafens första punkt motsvarar delvis 15 § första stycket 2 och paragrafens andra punkt motsvarar delvis 16 § 1 lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Paragrafens andra stycke motsvarar i sak 15 § andra stycket 1 lagen om stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafens *första punkt* framgår att de närmare förutsättningarna för kompetensinsatser ska regleras i ett lokalt kollektivavtal, om arbetsgivaren är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i 2 kap. 7 § första stycket 1, dvs. ett kollektivavtal om korttidsarbete som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. En arbetsgivare kan välja att genomföra kompetensinsatser utan att dessa regleras i ett lokalt kollektivavtal utan att bli återbetalnings-

skyldig för stöd som lämnats för arbetstagare som deltagit korttidsarbete. I ett sådant fall kan dock inte arbetsgivaren få någon ersättning för kostnaderna för kompetensinsatserna (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

Av *andra punkten* framgår att om arbetsgivaren inte är bunden av ett sådant kollektivavtal som anges i första punkten ska de närmare förutsättningarna för kompetensinsatser regleras i ett skriftligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett sådant avtal ska ha ingåtts efter det att korttidsarbete aktualiserats hos arbetsgivaren. En arbetsgivare kan välja att genomföra kompetensinsatser utan att dessa regleras i ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren utan att bli återbetalningsskyldig för preliminärt stöd. I ett sådant fall kan dock inte arbetsgivaren få någon ersättning för kostnaderna för kompetensinsatserna (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24, avsnitt 4.7.11).

Av *andra stycket* framgår att om det inte finns någon lokal arbetstagarorganisation, får ett avtal som anges i första punkten i stället ingås mellan arbetsgivaren och den centrala arbetstagarorganisationen. Om den centrala arbetstagarorganisationen är uppdelad i regionala avdelningar bör avtal kunna tecknas med en sådan regional avdelning, om den regionala avdelningen ges rätt att representera den centrala arbetstagarorganisationen genom t.ex. en delegationsordning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ansökan om ersättning för kompetensinsatser

3 § En ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket senast vid avstämningstidpunkten för preliminärt stöd enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. I annat fall får ersättning för kompetensinsatser inte lämnas.

I paragrafen anges när en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket.

Av paragrafen framgår att en ersättning för kompetensinsatser ska ha kommit in till Skatteverket efter att kompetensinsatserna genomförts och senast vid avstämningstidpunkten enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. I annat fall får ersättning för kompetensinsatser inte lämnas. Definitionen av avstämningstidpunkten framgår av 1 kap. 4 § 7 och hänför sig till den tidpunkt då skyldigheten att

lämna in en anmälan om avstämning uppstår. Vid vilken tidpunkt den skyldigheten uppstår framgår av 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. Avstämningstidpunkten är antingen två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod löpt ut, eller om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, vid utgången av den tremånadersperioden. Om arbetsgivaren i det senare fallet begär att stödperioden ska fortsätta ska dock ansökan om ersättning för kompetensinsatser lämnas in senast vid den nya tidpunkten för anmälan om avstämning. Dessa tidpunkter sammanfaller med tidpunkterna enligt 5 kap. 1 § andra stycket, dvs. antingen två kalendermånader från den tidpunkt då en stödperiod har löpt ut, eller om arbetsgivaren före denna tidpunkt under tre på varandra följande kalendermånader inte har ansökt om stöd, vid utgången av den tremånadersperioden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Preliminär ersättning för kompetensinsatser

4 § Om en ansökan om ersättning för kompetensinsatser kommer in före avstämningstidpunkten enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket ska en preliminär ersättning för kompetensinsatser betalas till arbetsgivaren med ett belopp enligt 6 §.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att arbetsgivare ska få preliminär ersättning för kompetensinsatser.

Av *första stycket* framgår att om en ansökan om ersättning för kompetensinsatser kommer in före avstämningstidpunkten enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket ska en preliminär ersättning för kompetensinsatser lämnas till arbetsgivaren. Detta innebär således att om en arbetstagare har genomfört kompetensinsatser under en stödperiod kan arbetsgivaren ansöka om ersättning för kostnaderna innan stödperioden har avslutats. Skatteverket ska då bevilja arbetsgivaren en preliminär ersättning för kompetensinsatser, som beräknas enligt 6 §. Detta innebär att ersättning lämnas med motsvarande 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har genomförts under den tid som har frigjorts under perioden med stöd som lämnats för korttidsarbete. Vidare får regeringen, eller den myndig-

het som regeringen föreskriver, meddela föreskrifter om takbelopp för ersättningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Ersättning för kompetensinsatser

5 § Skatteverket beviljar ersättning för kompetensinsatser efter avstämningstidpunkten för preliminärt stöd enligt 5 kap. 1 § andra eller tredje stycket. Ersättning ska betalas med ett belopp enligt 6 §, om inte ersättning redan har betalats enligt 4 §.

Arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka all preliminär ersättning för kompetensinsatser som har betalats för en arbetstagare enligt 4 § om förutsättningarna enligt 1 § inte är uppfyllda.

I paragrafen framgår förfarandet för ersättning för kompetensinsatser.

Av *första stycket* framgår att Skatteverket beviljar ersättning för kompetensinsatser efter att arbetsgivaren gjort en anmälan om avstämning för preliminärt stöd. Det innebär således att Skatteverket, efter att en anmälan om avstämning har gjorts, prövar arbetsgivarens ansökan om ersättning för kompetensinsatser och kontrollerar om förutsättningarna enligt 1 § är uppfyllda. En sådan prövning görs alltid när en ansökan om ersättning av kompetensinsatser har gjorts, oavsett om ansökan kommit in i samband med anmälan om avstämning eller innan dess. Om arbetsgivaren enligt 5 kap. 1 § tredje stycket begär att stödperioden ska fortsätta ska Skatteverket bestämma om ersättning för kompetensinsatser efter att arbetsgivaren har gjort en anmälan om avstämning enligt den nya tidpunkten för anmälan om avstämning enligt 5 kap. 1 § tredje stycket. Ersättning ska betalas med ett belopp enligt 6 §, om inte preliminär ersättning har betalats enligt 4 §.

Av *andra stycket* framgår att arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka all preliminär ersättning för kompetensinsatser som har betalats ut för en arbetstagare om förutsättningarna enligt 1 § inte är uppfyllda. Om arbetsgivaren har fått ett för högt belopp av preliminär ersättning, på grund av fel uppgifter i ansökan om kompetensinsatser, är arbetsgivaren skyldig att betala tillbaka preliminär ersättning enligt 8 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

Beräkning av ersättning för kompetensinsatser

6 § Ersättning för kompetensinsatser ska betalas med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har genomförts under den tid som frigörs i samband med korttidsarbete. Ersättning ges inte för kostnader som överstiger det belopp som följer av föreskrifter som avses i 7 §.

I paragrafen anges hur ersättning för kompetensinsatser beräknas.

Paragrafen motsvarar delvis 17 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, med den skillnaden att endast kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har genomförts blir ersatta.

Av paragrafens *första mening* framgår att ersättning för kompetensinsatser ska betalas med ett belopp som motsvarar 60 procent av kostnaden för enskilda kompetensinsatser som har genomförts under den tid som har frigjorts i samband med korttidsarbete. Det innebär däremot inte att kompetensinsatsen måste vara avslutad för att ersättning ska kunna lämnas. Om t.ex. arbetstagaren deltar i en utbildning som pågår under en längre tid än stödperioden enligt 3 kap. varar, kan ersättning för kompetensinsatser lämnas. Det väsentliga är att stödet lämnas i efterhand för faktiskt tid med kompetensinsatser under den arbetsbefriade tiden vid korttidsarbete. Med enskilda kompetensinsatser tydliggörs att det bara är kostnader direkt kopplade till det enskilda utbildningstillfället som ska ersättas. En arbetsgivares kostnad för en enskild kompetensinsats är till exempel kursavgift, avgift för validering, ersättning till föreläsare, kursmaterial, reseersättning, logi och traktamente. Däremot omfattar inte formuleringen ”kostnader för en enskild kompetensinsats” exempelvis utvecklingskostnader, kostnader för utbildningsmiljöer, hyra för egna lokaler eller hjälpmedel som kan användas vid kommande utbildningar (prop. 2020/21:1 utg.omr. 24 avsnitt 4.7.4).

Av paragrafens *andra mening* framgår att ersättning inte ges för kostnader som överstiger det belopp som följer av föreskrifter som avses i 7 §, dvs. där det framgår att regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen får meddela vissa föreskrifter om ersättning för kompetensinsatser samt vidaredelegera till en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Bemyndiganden

- 7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om
1. underlaget för preliminär ersättning för kompetensinsatser,
 2. ett högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare,
 3. vilka typer av kostnader som får ingå vid beräkning av ersättning för kompetensinsatser som genomförs av arbetsgivare internt eller av företaget i samma koncern, och
 4. ansökan om ersättning för kompetensinsatser.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse av vilken det framgår att regeringen med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela vissa föreskrifter om ersättning för kompetensinsatser samt vidaredelegera till en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

7 kap. Utredning och kontroll*Arbetsgivarens anmälningsskyldighet*

1 § En arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om de uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd.

En arbetsgivare som har fått godkännande för stöd enligt 2 kap. 1 § är skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga. Arbetsgivaren är också skyldig att omgående anmäla om arbetsgivaren har fått näringsförbud, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd. Skatteverkets beslut om godkännande för stöd ska innehålla en upplysning om denna skyldighet.

I paragrafen regleras arbetsgivarens anmälningsskyldighet till Skatteverket.

Av *första stycket* framgår att en arbetsgivare som har ansökt om godkännande för stöd ska vara skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om de uppgifter som lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka förutsättningarna för godkännande för stöd. Anmälningsskyldigheten tar i detta fall sikte på situationen att ett beslut om godkännande för stöd ännu inte har fattats av Skatteverket. Eftersom Skatteverket ska fatta beslut om godkännande för stöd skyndsamt bör fallen då anmälningsskyldigheten aktualiseras vara få. Det skulle dock kunna framkomma att felaktiga uppgifter lämnats till Skatteverket. Det kan också inträffa oväntade situationer som påverkar förutsättningarna för stöd.

Av *andra stycket* framgår att en arbetsgivare som har fått godkännande för stöd ska vara skyldig att till Skatteverket omgående anmäla om uppgifter som har lämnats till Skatteverket visat sig vara felaktiga (*första meningen*). Denna anmälningsskyldighet gäller för alla uppgifter som lämnas till Skatteverket i alla ärenden enligt lagen, t.ex. uppgifter som har lämnas i en ansökan om stöd för arbetstagare som har deltagit i korttidsarbete, en ansökan om ersättning för kompetensinsatser och en anmälan om avstämning. Arbetsgivaren är också skyldig att omgående anmäla om arbetsgivaren har fått näringsförbud, är skyldig att upprätta en kontrollbalansräkning, genomgår företagsrekonstruktion eller är på obestånd (*andra meningen*). Denna anmälningsskyldighet hänför sig till de situationer som beskrivs i 2 kap. 3 § då godkännande för stöd, preliminärt stöd och ytterligare stöd inte får lämnas till arbetsgivaren. Skatteverkets beslut om godkännande för stöd ska innehålla en upplysning om arbetsgivarens anmälningsskyldighet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Kontroll av arbetsgivare

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

Av paragrafen framgår att arbetsgivare ska ge Skatteverket möjlighet att granska verksamheten. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 35 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

I paragrafen anges att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete ska ge Skatteverket tillfälle att granska verksamheten med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete och lämna de uppgifter som behövs för granskningen. Om arbetsgivaren inte efterkommer skyldigheten som föreskrivs kan Skatteverket enligt 3 § besluta om att förelägga arbetsgivaren vid äventyr om vite. Bestämmelsen tar sikte på situationen efter ett beslut om godkännande har fattats. Detta hindrar dock inte att Skatteverket begär in de uppgifter som krävs för att kunna besluta om godkännande. Om sådana uppgifter inte kommer in bör Skatteverket i stället avslå ansökan om godkännande.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

3 § Skatteverket får förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter enligt 2 §. Om en arbetsgivares ansökan avseende stöd vid korttidsarbete ännu inte har prövats, får ansökan avvisas om arbetsgivaren inte följer ett sådant föreläggande. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande för att fullgöra skyldigheter enligt 2 § och när ett sådant föreläggande får förenas med vite. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar delvis 36 § första stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men omfattar även ersättning för kompetensinsatser och har tillägget att en arbetsgivares ansökan kan avvisas om arbetsgivaren inte efterkommer föreläggandet.

Av *första stycket* framgår att Skatteverket får förelägga en arbetsgivare att fullgöra sina skyldigheter enligt 2 §. Om arbetsgivarens ansökan avseende stöd vid korttidsarbete ännu inte har prövats, får ansökan avvisas om arbetsgivaren inte följer ett sådant föreläggande. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta. Om arbetsgivaren besvarar föreläggandet men ändå inte kan visa att t.ex. förutsättningarna för att få stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete ska ansökan om stöd avslås.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

Kontroll av någon annans uppgiftsskyldighet

4 § Skatteverket får förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna uppgift om en rättshandling med den som har fått stöd vid korttidsarbete. Fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078) får dock föreläggas endast om det finns särskilda skäl.

Föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd vid korttidsarbete har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Paragrafen innehåller bestämmelser som tredjemansförelägganden. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 10 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av *första stycket* framgår att Skatteverket får förelägga en fysisk eller juridisk person att lämna uppgift om en rättshandling med den som har fått stöd vid korttidsarbete. Fysiska personer som inte är eller inte kan antas vara bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078) får dock föreläggas endast om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga i situationer där det finns ett uttalat kontrollintresse och där alternativa kontrollmetoder saknas. Genom rekvisitet särskilda skäl markeras att sådan kontroll aldrig kan vara en rutinåtgärd vid en revision eller annan skatteutredning, utan att det

finns skäl för detta i det enskilda fallet. I regel bör det vara fråga om mer betydande belopp som misstänks ha undandragits beskattningen, men ibland kan det vara motiverat med ett föreläggande även vid mindre belopp om förfarandet har upprepats eller annars haft betydande omfattning.

Den som föreläggs ska lämna uppgifter om en ingången rättshandling. Det ska gälla sådana uppgifter som den som föreläggs faktiskt har tillgång till och som rör rättshandlingen. Ett föreläggande ska vara utformat så tydligt och precist att det är möjligt för den som föreläggs att följa det. Det innebär att beroende på i vilken situation ett föreläggande utfärdas kommer utformningen av föreläggandet att se olika ut. Om det exempelvis är fråga om att lämna en uppgift som gäller kontroll av en viss typ av rättshandling, ska det av föreläggandet klart framgå vilken eller vilka handlingar som efterfrågas. Gäller det en rättshandling med ett visst bestämt företag eller en viss bestämd person, ska den personen namnges i föreläggandet (jfr prop. 2019/20:181 s. 48–50).

Begreppet ”rättshandling” omfattar förklaringar och handlingar som har rättslig betydelse. Det behöver inte innebära att ett särskilt dokument har upprättats. En rättshandling är exempelvis att muntligen, genom faktiskt handlande eller skriftligen, beroende på vad som är möjligt i respektive situation, ingå ett avtal, utfärda en fullmakt, lämna in en ansökan till en myndighet, säga upp ett kontrakt eller att betala en skuld. Skatteverket bör t.ex. ha möjlighet att förelägga en bank att lämna kontoutdrag för ett konto (jfr prop. 2019/20:181 s. 48–50) eller förelägga ett företag att lämna fakturor för utfört arbete åt arbetsgivaren.

Av *andra stycket* framgår att föreläggandet ska avse förhållanden som är av betydelse för kontroll av att den som har fått stöd vid korttidsarbete har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter i sin ansökan avseende stöd vid korttidsarbete, dvs. ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, ansökan om ytterligare stöd eller anmälan om avstämning. En situation som kan komma att aktualisera ett behov av tredjemansföreläggande är om det framkommit skäl att tro, t.ex. genom tips om oegentligheter, att arbetstagare arbetar mer än vad som framgår av arbetsgivarens ansökan om stöd. I sådana fall kan det vara motiverat att förelägga ett företag som arbetsgivaren utfört arbete åt att inkomma med underlag, såsom fakturor, där det framgår i vilken omfattning arbete har utförts. En arbetstagare kan

också komma att föreläggas att redovisa vilka arbetstider och vilken lön arbetstagaren haft från arbetsgivaren. I det senare fallet krävs dock att det föreligger särskilda skäl för ett sådant föreläggande, vilket kan vara i situationer då det misstänks att ett mer betydande belopp av stöd har tillskansats felaktigt. Skatteverket måste dock, vid bedömningen av behovet av tredjemansföreläggande, tillämpa proportionalitetsprincipen vilken framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Utöver att åtgärderna inte får göras mer långtgående än vad som behövs för tillsynen i ärendet krävs att det Skatteverket vill uppnå med att exempelvis få tillgång till visst utredningsmaterial står i rimlig proportion till de olägenheter som kan antas uppstå för den som berörs av åtgärden. Skatteverket får, i egenskap av handläggande myndighet, bara ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Vitesföreläggande

5 § Ett föreläggande enligt 3 eller 4 § får förenas med vite.

Föreläggandet får dock inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller andra stycket även ställföreträdare för den juridiska personen.

I paragrafen anges när föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 36 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete och har även sin förebild i 11 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av *första stycket* framgår att ett föreläggande enligt 3 eller 4 § får förenas med vite.

Enligt *andra stycket* får dock föreläggandet inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd, och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Av *tredje stycket* framgår att om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller detta även ställföreträdare för den juridiska personen.

Övervägandena finns i avsnitten 9.4.1 och 9.4.2.

Revision

6 § Skatteverket får besluta om revision för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete. I fråga om revision gäller bestämmelserna i 41 kap. 4–14 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

I paragrafen finns bestämmelser om revision. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 12 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av paragrafen framgår att Skatteverket får besluta om revision för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete med avseende på arbetsgivarens rätt till stöd vid korttidsarbete. Beslut om revision kan aktualiseras när det finns anledning att anta att en fördjupad utredning behöver göras. Det kan t.ex. genom tips om oegentligheter ha framkommit skäl att tro att en eller flera arbetstagare arbetar mer än vad som framgår av arbetsgivarens ansökan om stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete. Det kan också ha framkommit skäl att tro att stöd sökts för arbetstagare som inte är anställda hos arbetsgivaren. Det bör framhållas att Skatteverket, i möjligaste mån, ska använda de mindre ingripande åtgärderna som står till buds. Det gäller framför allt möjligheten att ställa frågor och skicka förelägganden. I fråga om revision gäller bestämmelserna i 41 kap. 4–14 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

Kontrollbesök

7 § Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete är berättigad till stöd vid korttidsarbete. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Kontrollbesök får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Skatteverket får vid kontrollbesöket kontrollera sådant räkenskapsmaterial och andra handlingar som kan ligga till grund för bedömningen av en arbetsgivares rätt till stöd vid korttidsarbete. Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. De uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan avseende stöd vid korttidsarbete.

Den som ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före kontrollbesöket. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollbesök. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 36 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men omfattar även ersättning för kompetensinsatser.

Av *första stycket* framgår att Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att en arbetsgivare som har ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete är berättigad till stöd vid korttidsarbete. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler och på annan plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet. Begreppet verksamhetslokal har samma innebörd som i 3 kap. 18 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Med verksamhetslokal avses utrymmen som huvudsakligen används i verksamhet som medför eller kan antas medföra bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078) eller som bedrivs av en annan juridisk person än ett dödsbo. Med verksam-

hetslokal avses även markområden, transportmedel, förvaringsplatser och andra utrymmen som disponeras eller kan antas disponeras i verksamheten. Med annan plats avses en plats där arbetsgivaren bedriver verksamhet men som inte kan sägas utgöra en verksamhetslokal, t.ex. en byggarbetsplats. Kontrollbesök får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Denna avgränsning anknyter till jordabalkens lägenhetsbegrepp och omfattar således inte bara lägenheter i ett flerbostadshus utan även t.ex. ett småhus (prop. 2019/20:166 s. 144).

Av *andra stycket* framgår att Skatteverket vid kontrollbesöket får kontrollera sådant räkenskapsmaterial och andra handlingar som kan ligga till grund för bedömningen av en arbetsgivares rätt till stöd vid korttidsarbete. Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid besöket även ställa frågor om verksamheten. Skatteverket ska kunna kontrollera bl.a. om storleken på den arbetstidsminskning som arbetsgivaren anger är korrekt. De uppgifter som lämnas får kontrolleras mot uppgifterna i ansökan avseende stöd vid korttidsarbete, dvs. ansökan om godkännande för stöd, ansökan om stöd, ansökan om ytterligare stöd, anmälan om avstämning och ansökan om ersättning för kompetensinsatser.

Av *tredje stycket* framgår att den som ska kontrolleras inte behöver underrättas om beslutet före kontrollbesöket. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. Det innebär ett krav på allmänt hänsynstagande.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

Bevissäkring

8 § För att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete får Skatteverket genomföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhänderta handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. I fråga om bevissäkring gäller bestämmelserna i 45 kap. och 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen innehåller bestämmelser om bevissäkring. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning

som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 14 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av paragrafen framgår att Skatteverket, för att kontrollera en arbetsgivare som har fått stöd vid korttidsarbete, får genomföra revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersöka och omhänderta handlingar samt försegla lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. I fråga om bevissäkring gäller bestämmelserna i 45 kap. och 69 kap. 2–12 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att Skatteverket ska ansöka om bevissäkring hos förvaltningsrätten i de fall då granskningsledaren inte får besluta om bevissäkring, 45 kap. 13–14 §§ skatteförfarandelagen.

Bevissäkring är en tvångsåtgärd där syftet är att Skatteverket ska få tillgång till de handlingar som behövs för en granskning och få möjlighet att genomföra vissa kontroller även när den granskade motsätter sig det eller kan antas komma att sabotera utredningen. Skatteverket bör, särskilt med beaktande av att bevissäkring är ett tvångsmedel, i första hand använda de mindre ingripande åtgärder som står till buds. Det gäller främst möjligheten till frågor och föreläggande, vilket närmast kan liknas vid skrivbordskontroll i skatteförfarandet. Även revision i samverkan med företaget samt kontrollbesök bör i de flesta fall vara att föredra framför användningen av denna ingripande åtgärd.

Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende bevissäkring kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.5.

Undantag från kontroll

9 § Bestämmelserna i 47 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om att vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning gäller även vid föreläggande, revision, bevissäkring och kontrollbesök hos en arbetsgivare som har ansökt om eller har fått stöd vid korttidsarbete.

Av paragrafen framgår att bestämmelserna i 47 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om att vissa uppgifter och handlingar kan undantas från granskning gäller även vid föreläggande, revision, bevissäkring och kontrollbesök hos en arbetsgivare som ansökt om eller fått stöd vid korttidsarbete. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 15 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Utgångspunkten vid t.ex. en revision och vid en bevissäkring till följd av en revision, är att alla handlingar som rör verksamheten kan granskas. De handlingar som inte får granskas är handlingar som bedömts vara sådana handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken samt handlingar som bedömts inte omfattas av revisionen, bevissäkringen, tillsynen eller kontrollbesöket. Inte heller får Skatteverket granska handlingar som bedömts ha ett betydande skyddsintresse, och vars innehåll av särskilda omständigheter inte bör komma till annans kännedom, förutsatt att handlingens skyddsintresse är större än dess betydelse för kontrollen.

Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende undantag från kontroll kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

8 kap. Kreditering av skattekonto, återbetalningsskyldighet och återkrav

Kreditering av skattekonto

1 § Stöd vid korttidsarbete ska tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överkott på kontot efter kreditering, ska utbetalning ske om det inte finns hinder mot detta enligt 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kreditering av skattekonto och utbetalning. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar 32 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att stöd vid korttidsarbete ska tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Av *andra stycket* framgår att om en avstämning av skattekontot visar att det finns ett överskott på kontot efter kreditering, ska utbetalning ske om det inte finns hinder mot detta enligt 64 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Av den paragrafen framgår bl.a. att återbetalning inte ska göras om belopp behövs för avräkning enligt 62 kap. 11 § skatteförfarandelagen. Av den sistnämnda bestämmelsen framgår att inbetalda och andra tillgodoräknade belopp i första hand ska räknas av från den del av betalarens sammanlagda skuld för skatter och avgifter (sammanlagd skatteskuld) som inte har lämnats för indrivning och i andra hand från den del av skulden som har lämnats för indrivning.

En kontoinnehavare kan vilja att stödbeloppet helt eller delvis ska stå kvar på skattekontot, t.ex. för att kunna avräknas mot skatter och avgifter som kommer förfalla till betalning men ännu inte beslutats. För att undvika att sådana överskott utbetalas måste företaget begära att beloppet ska användas för betalning av framtida skatte- eller avgiftsskulder (64 kap. 4 § skatteförfarandelagen).

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

Återbetalningskyldighet och återkrav

2 § En arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd vid korttidsarbete lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är återbetalningskyldig för det som har betalats ut för mycket.

Om stöd vid korttidsarbete i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren återbetalningsskyldig endast om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalningsskyldighet för korttidsarbete. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Enligt *första stycket* är en arbetsgivare, som genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd vid korttidsarbete lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, återbetalningsskyldig för det som har betalats ut för mycket. Bestämmelsen förutsätter ett orsakssamband mellan arbetsgivarens handlande eller underlåtenhet och den felaktiga utbetalningen. Av *andra stycket* framgår att om stöd vid korttidsarbete i annat fall lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är arbetsgivaren endast återbetalningsskyldig om denne har insett eller skäligen borde ha insett felet. Ledning för bedömningen kan hämtas från de exempel från rättstillämpningen som finns avseende återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

3 § Om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd vid korttidsarbete, ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

Återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalning ska göras senast en annan dag.

Det belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka ska återbetalas genom att sättas in på ett särskilt konto för återbetalning. Återbetalningen ska anses ha gjorts den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

I paragrafen finns bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar 33 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av *första stycket* framgår att om en arbetsgivare är återbetalningsskyldig för stöd vid korttidsarbete, ska Skatteverket besluta att återkräva beloppet. Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det belopp som arbetsgivaren ska betala tillbaka och när beloppet senast ska betalas.

Av *andra stycket* framgår att återbetalningen ska göras senast den sista dagen i månaden efter den månad då Skatteverket beslutat om återkrav. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta att återbetalning ska göras senast en annan dag. Skatteverket kan då både tidigarelägga och senarelägga återbetalningsdagen. En bedömning ska göras i varje enskilt fall. Ett exempel på ett sådant särskilt skäl är att Skatteverket ska kunna överlämna en fordran för indrivning även om förfalldagen inte har inträffat i syfte att säkerställa att det allmänna får betalt om det är fara för dröjsmål (prop. 2021/22:77 s. 31).

Av *tredje stycket* framgår att det belopp som arbetsgivaren är skyldig att betala tillbaka ska återbetalas genom att sättas in på ett särskilt konto för återbetalning. Återbetalningen ska anses ha gjorts den dag då betalningen har bokförts på det särskilda kontot.

Övervägandena finns i avsnitt 7.12.

4 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på det obetalda beloppet från och med dagen efter att stöd vid korttidsarbete tillgodoförts till och med den dag betalning sker. Dröjsmålsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 65 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket, helt eller delvis, avstå från kravet på ränta.

I paragrafen finns bestämmelser om dröjsmålsränta. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) er-

sättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar 33 a § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, men bestämmelsen har utvidgats till att även omfatta ersättning för kompetensinsatser.

Av *första stycket* framgår att om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut på det obetalda beloppet från och med dagen efter att stöd för korttidsarbete eller ersättning för kompetensinsatser tillgodoförts till och med den dag betalning sker. Dröjsmålsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 65 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

I *andra stycket* finns en eftergiftsgrund som innebär att Skatteverket helt eller delvis får avstå från kravet på dröjsmålsränta om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses förhållanden som den skattskyldige inte kan anses råda över. Ett sådant särskilt skäl kan till exempel vara att en felaktig utbetalning av stöd beror på ett misstag hos Skatteverket. Det är inte en förutsättning för eftergift att arbetsgivaren begär detta utan Skatteverket kan pröva frågan om eftergift på eget initiativ (prop. 2021/22:77 s. 32).

Övervägandena finns i avsnitt 7.14.

Betalningssäkring

5 § Skatteverket får ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av stöd vid korttidsarbete. I fråga om betalningssäkring avseende ett sådant återkrav gäller bestämmelserna i 46 kap. 5–7 och 9–22 §§ och 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

I paragrafen finns bestämmelser om betalningssäkring. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 24 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av paragrafen framgår att Skatteverket får ta en betalningsskyldigs egendom i anspråk för att säkerställa betalning av återkrav av stöd

vid korttidsarbete. I fråga om betalningssäkring avseende ett sådant återkrav gäller bestämmelserna i 46 kap. 5–7 och 9–22 §§ och 69 kap. 13–18 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Dessa bestämmelser avser beslut om betalningssäkring, tidsfrist när betalningsskyldigheten inte är fastställd, beslut om att ta egendom i förvar, ställande av säkerhet, när ställd säkerhet får tas i anspråk, behörig förvaltningsrätt och ersättning för skada. Vidare tillämpas skatteförfarandelagens regler om verkställighet av beslut om betalningssäkring.

Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende betalningssäkring kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.1.

Företrädaransvar

6 § Om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för.

Vid tillämpningen av första stycket gäller bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

I paragrafen finns bestämmelser om företrädaransvar. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 25 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av *första stycket* framgår att om en företrädare för en juridisk person uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter som har lett till att stöd vid korttidsarbete har tillgodoförts med ett för stort belopp, är företrädaren tillsammans med den juridiska personen skyldig att betala det belopp som den juridiska personen har gjorts ansvarig för.

Det handlande som ska omfattas av företrädaransvaret är avsett att vara av samma slag som det som ska omfattas av straffrättsligt

ansvar enligt 10 kap. 1 och 3 §§ och närmast har sin motsvarighet i det skatterättsliga företrädaransvaret i 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 25 § lagen om omställningsstöd. Ledning för bedömningen kan därför hämtas från dessa bestämmelser.

Begreppet oriktig uppgift ska förstås på så vis att det måste finnas en kausalitet mellan de oriktiga uppgifter som företrädarkaren lämnat och att den juridiska personen tillgodoförts för mycket stöd vid korttidsarbete. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som ska lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den materiella regleringen i lagen och tillhörande förordning. Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Utöver att företrädaransvar kan följa om någon lämnar en oriktig uppgift omfattar bestämmelsen även fall av åsidosatt anmälningsskyldighet, för den som inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 7 kap. 1 §. Mot bakgrund av bl.a. de varierande omständigheter som kan medföra att en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden inträder, är det inte möjligt att närmare precisera tidpunkten för detta. Det är följaktligen inte heller möjligt att ange en tidsgräns för när anmälningsskyldigheten måste vara fullgjord för att undgå företrädaransvar. Ansvarstidpunkten kommer således att vara olika från fall till fall. Det ska framhållas att det är Skatteverket som ska visa att en oriktig uppgift har lämnats (jfr prop. 2019/20:181 s. 122).

Betalningsskyldighet enligt reglerna om företrädaransvar kan utkrävas av varje företrädare för en juridisk person, således även av den som inte är legal ställföreträdare. Om den oriktiga uppgiften har lämnats av någon annan än den legala företrädarkaren personligen, t.ex. av en annan företrädare, anställd eller en s.k. målvakt, kan företrädarkaren därför ändå bli betalningsskyldig på samma sätt som enligt 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen. I fråga om aktiebolag omfattar företrädarkretsen främst den verkställande direktören och enskilda styrelseledamöter, även om det i förekommande fall kan bli aktuellt att i företrädarkretsen även inkludera en aktieägare som inte ingått i styrelsen men som fattar beslut om att ansöka om stöd vid korttidsarbete i samråd med företagets verkställande direktör (jfr NJA 1979 s. 555). I de flesta fall bör det vara ganska lätt att ringa in den krets där den återbetalningsskyldige kan finnas. Högsta förvaltningsdomstolen fast-

slår vidare i HFD 2019 ref. 38, avseende bedömningen av 59 kap. 14 § skatteförfarandelagen, att den omständigheten att en företrädare för en juridisk person inte personligen lämnat den oriktiga uppgiften inte utesluter att företrädaren ändå kan påföras ett betalningsansvar (jfr prop. 2019/20:181 s. 122).

Å andra sidan kan det förekomma omständigheter i det enskilda fallet som innebär att företrädaren inte kan anses ha lämnat den oriktiga uppgiften uppsåtligen eller av grov oaktsamhet när det är någon annan som lämnat den oriktiga uppgiften. Det skulle t.ex. kunna vara en situation där företrädaren har lämnat klara instruktioner. Om dessa instruktioner inte följs kan det vara så att den oriktiga uppgiften inte kan anses ha lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Av betydelse är också hur företrädaren har utövat sitt kontrollansvar. Har det funnits indikationer på att administrationen inte sköts på ett betryggande sätt har företrädaren alltid en skyldighet att agera. Sammanfattningsvis måste en bedömning alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet, såväl som när företrädaren själv som när någon annan lämnat den oriktiga uppgiften (jfr prop. 2019/20:181 s. 122–123).

På samma sätt som inom det skatterättsliga företrädaransvaret ska det även krävas s.k. subjektiv täckning för att företrädaransvar ska kunna dömas ut. Med subjektiv täckning menas i det här fallet att företrädaren har agerat, eller låtit bli att agera, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet (se författningskommentaren till 10 kap. 1 och 3 §§). För att företrädaransvar ska kunna göras gällande krävs att Skatteverket kan styrka att företrädaren agerat uppsåtligt eller grovt oaktsamt avseende vissa angivna handlingar. Med uppsåt avses ett agerande som företas med vett och vilja. Det kan vara både en handling och en underlåten handling, dvs. att medvetet inte göra något. Det som karakteriserar uppsåtet är att handlingen eller underlåtenheten är medveten och kontrollerad. Den som agerar uppsåtligt är fullständigt medveten om vad handlandet eller underlåtenheten innebär. För att företrädaransvar ska kunna dömas ut på grund av att företrädaren har förfarit uppsåtligt krävs alltså att Skatteverket kan påvisa uppsåtet. En situation för uppsåtsfallen är att företrädaren i samband med ansökan underlåtit att uppge att vissa förhållanden varit för handen trots att han eller hon varit medveten om att förhållandena påverkat rätten till stöd för arbetstagare som deltagit i korttidsarbete eller ersättning för kompetensinsatser. Det finns inget

som hindrar att Skatteverket i en ansökan om företrädaransvar gör gällande att företrädarkaren har agerat uppsåtligt eller, i vart fall, grovt oaktsamt (jfr prop. 2019/20:181 s. 123).

Grov oaktsamhet kan föreligga om företrädarkaren har slarvat i högre grad såväl vid lämnande av oriktiga eller ofullständiga uppgifter som vid försummelse att fullgöra anmälningskyldigheten vid ändrade förhållanden. Även om företrädarkaren har visat uppenbar likgiltighet för att sätta sig in i de regler som ska tillämpas kan han eller hon anses ha varit grovt oaktsam. Det kan gälla avsevärt felaktiga uppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om sådana förhållanden i företaget som medför eller kan medföra att stöd vid korttidsarbete felaktigt tillgodoförs. I första hand bör företrädaransvar bli aktuellt avseende sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. Det är dock inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov. När företrädarkaren insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt, liksom när företrädarkaren misstänkt att det förelegat en anmälningskyldighet men ändå struntat i den (jfr prop. 2019/20:181 s. 123).

Kravet på att underlåtenheten ska ha skett med uppsåt eller av grov oaktsamhet innebär att man i varje enskilt fall måste bedöma bl.a. vilka handlingsalternativ som företrädarkaren hade att välja mellan, liksom företrädarkarens skäl för att vidta eller avstå från vissa åtgärder. En helhetsbedömning ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter. Samma överväganden som när det gäller straffbestämmelsen avseende vårdslöst brott mot lagen i 10 kap. 3 § gör sig därför gällande i detta fall. Företrädarkarens solidariska betalningsansvar motsvarar det stöd vid korttidsarbete som återkrävs av företaget. En företrädarkare är därför bara betalningsansvarig i samma omfattning som den juridiska personen. Om huvudfordran sätts ned eller faller bort minskar företrädarkarens ansvar därför i motsvarande mån (jfr prop. 2019/20:181 s. 123–124).

Av *andra stycket* framgår att bestämmelserna i 59 kap. 15 och 16 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första och andra styckena, 20, 21, 26 och 27 §§ skatteförfarandelagen gäller vid tillämpningen. Dessa bestämmelser avser möjlighet till befrielse från betalningskyldigheten, förfarandet, regressrätt, indrivning och preskription.

Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende företräddaransvar kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

Tillämpliga bestämmelser i skatteförfarandelagen

7 § I fråga om stöd vid korttidsarbete gäller vad som sägs i skatteförfarandelagen (2011:1244) om

1. avräkning i 62 kap. 11–14 §§,
2. inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon i 62 kap. 19 §,
3. anstånd med betalning av skatter och avgifter i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§,
4. återbetalning av skatter och avgifter i 64 kap. 9 och 10 §§,
5. ränta i 65 kap. 2–4, 7, 8 och 16 §§,
6. besluts verkställbarhet i 68 kap. 1 §,
7. indrivning i 70 kap., och
8. övriga bestämmelser om verkställighet i 71 kap.

En fordran enligt denna lag ska vid tillämpningen av lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. anses vara en sådan fordran som har påförts enligt skatteförfarandelagen.

Paragrafen hänvisar till bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244). Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen motsvarar 34 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete.

Av första stycket framgår vilka bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska tillämpas i ärenden om stöd vid korttidsarbete, nämligen bestämmelserna om avräkning i 62 kap. 11–14 §§, inbetalda belopp som inte har kunnat tillgodoräknas någon i 62 kap. 19 §, anstånd med betalning av skatter och avgifter i 63 kap. 2, 4–6, 8–10, 13, 15, 16, 22 och 23 §§, återbetalning av skatter och avgifter i 64 kap. 9 och 10 §§, ränta i 65 kap. 2–4, 7, 8 och 16 §§, besluts verkställbarhet i 68 kap.

1 §, indrivning i 70 kap. och övriga bestämmelser om verkställighet i 71 kap.

Av *andra stycket* framgår att en fordran enligt denna lag ska vid tillämpningen av lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. anses vara en sådan fordran som har påförts enligt skatteförfarandelagen. Genom detta kommer bestämmelserna om preskription av skattekontoskulder i 3 § tredje stycket och 4 § andra stycket lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. att bli tillämpliga också i ärenden om stöd vid korttidsarbete. Det innebär att samma preskriptionsregler ska gälla som för andra skattekontoskulder, dvs. att en fordran i ett ärende om stöd vid korttidsarbete preskriberas fem år från utgången av det kalenderår då fordringen överlämnades för indrivning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.13.

9 kap. Överklagande av beslut

1 § Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Skatteverkets beslut som avser föreläggande utan vite, revision, kontrollbesök och beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen (2011:1244) får inte överklagas. Det gäller också en granskningsledares beslut om bevissäkring eller om att ta egendom i förvar.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av beslut enligt lagen.

Av *första stycket* framgår att beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *andra stycket* framgår att Skatteverkets beslut som avser föreläggande utan vite, revision, kontrollbesök och beslut om sådant anstånd som avses i 63 kap. 23 § skatteförfarandelagen inte får överklagas. Detsamma gäller också en granskningsledares beslut om bevissäkring eller om att ta egendom i förvar.

Av *tredje stycket* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett överklagande av en förvaltningsrätts beslut avseende undantag från kontroll, bevissäkring, betalningssäkring

och företrädaransvar kräver inte prövningstillstånd i kammarrätten, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 7.15.

10 kap. Straffbestämmelser

1 § För brott mot denna lag döms den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt denna lag eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 7 kap. 1 § och på så sätt orsakar fara för

1. att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp, eller

2. att stöd vid korttidsarbete, som arbetsgivaren helt eller delvis saknar rätt till, inte återkrävs.

Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

I paragrafen regleras straffansvar för brott mot den nya lagen. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 35 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av *första stycket* framgår att för brott mot denna lag döms den som lämnar oriktiga uppgifter i ett ärende enligt denna lag eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 7 kap. 1 § och på så sätt orsakar fara för att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt eller tillgodoförs med ett för högt belopp (*första punkten*), eller att stöd vid korttidsarbete, som arbetsgivaren helt eller delvis saknar rätt till, inte återkrävs (*andra punkten*). Det handlingsrekvisit som anges i paragrafen är att någon lämnar en oriktig uppgift i ett ärende enligt denna lag. Med oriktig uppgift avses inte endast osann uppgift utan även en ofullständig uppgift, dvs. ett partiellt förtigande av sanningen. Vilka uppgifter som ska lämnas och vad som är en oriktig uppgift får avgöras med ledning av den materiella regleringen i denna lag och tillhörande förordning. Sättet för uppgiftslämnandet har ingen betydelse för bestämmelsens tillämp-

lighet. Bestämmelsen omfattar således såväl skriftliga som muntliga uppgifter. Det vanligaste felet torde avse felaktiga uppgifter i ansökan om stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete eller ersättning för kompetensinsatser som lämnas elektroniskt. Utöver att straffansvar kan följa om någon lämnar en oriktig uppgift omfattar bestämmelsen fall av åsidosatt anmälningsskyldighet, som inträffar för den som inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt 7 kap. 1 §. Av 7 kap. 1 § framgår att en sådan anmälan ska göras till Skatteverket omgående. När det finns en sådan skyldighet att anmäla ändrade förhållanden måste det finnas ett begränsat tidsmässigt utrymme för den enskilde att handla innan straffansvar kan inträda och skyldigheten kan anses ha blivit åsidosatt. Generellt bör inte mer än vad som varit en nödvändig tidsåtgång för anmälan godtas. Hur långt denna tid ska kunna sträcka sig i det enskilda fallet får avgöras i rättstillämpningen med ledning av lagens bestämmelser om anmälningsskyldighet (jfr prop. 2019/20:181 s. 127).

Brottet är konstruerat med ett farerekvisit. Farerekvisitet innebär att brottet fullbordas redan när den oriktiga uppgiften lämnas till Skatteverket eller när en anmälningsskyldighet åsidosätts under förutsättning att det medför fara för att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt, tillgodoförs med ett för högt belopp eller att ett stöd som företaget helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs. Det finns en möjlighet till frivillig rättelse så länge som något tillgodoförande av stödet inte har skett, se 4 §.

Den fara som förutsätts för straffansvar kan avse olika situationer. Det kan vara fråga om ett tillgodoförande som inte alls borde ha gjorts, dvs. i situationer där det över huvud taget inte finns någon rätt till stödet t.ex. på grund av att arbetsgivare lämnat oriktiga uppgifter i samband med ansökan om godkännande. Vidare kan det vara fråga om ett tillgodoförande med ett för högt belopp, dvs. där det i och för sig finns en grundläggande rätt till stödet men med ett mindre belopp, t.ex. på grund av att arbetsgivaren lämnat oriktiga uppgifter om arbetstagares arbetstidsminskning. Det kan även röra sig om att ett stöd som en arbetsgivare helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs. Det fallet tar sikte på t.ex. att arbetsgivaren inte anmält att förutsättningarna för stöd vid korttidsarbete inte längre är uppfyllda. Arbetsgivaren kan ha fått näringsförbud utan att anmäla omständigheten till Skatteverket och på så sätt har stöd vid korttidsarbete tillgodoförts arbetsgivaren felaktigt.

Den fara som ska föreligga måste vara konkret. Konkret fara får normalt anses föreligga om den oriktiga uppgiften alternativt avsaknaden av en uppgift om ändrade förhållanden sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som Skatteverket utför. Det finns alltså i allmänhet inte någon konkret fara om felaktigheten avser en uppgift som Skatteverket regelmässigt kontrollerar. Subjektiva omständigheter som vad gärningsmannen trott, förväntat sig eller insett om faran har ingen betydelse för denna bedömning. Sådana omständigheter kan däremot få betydelse för uppsåtsbedömningen (jfr prop. 2019/20:181 s. 128).

Bestämmelsen omfattar sådana fall där en person, exempelvis en företrädare för ett företag som ansöker om stöd, medvetet lämnar en oriktig uppgift som leder till fara för att ett stöd tillgodoförs företaget felaktigt. Vidare omfattar bestämmelsen sådana fall där den som fått stöd för arbetstagare som deltar i korttidsarbete eller ersättning för kompetensinsatser i egenskap av enskild näringsidkare själv lämnar en oriktig uppgift eller åsidosätter en anmälningsskyldighet. För det fall det inte är fråga om gärningsmannaskap kan i sådana fall bestämmelserna om medverkan i 23 kap. brottsbalken bli tillämpliga (jfr prop. 2019/20:181 s. 128). Om en straffbar överträdelse har ägt rum i ett företags verksamhet innebär det individuella straffansvaret att det, när det gäller t.ex. en straffbar underlåtenhet, måste fastställas vem som har haft ansvaret för att uppfylla företagets skyldighet (jfr prop. 2019/20:181 s. 80–81).

För straffansvar ska samtliga objektiva brottsförutsättningar täckas av uppsåt. Det innebär att såväl en oriktig uppgift som en åsidosatt anmälningsskyldighet måste täckas av uppsåt. Även faran för att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt, tillgodoförs med ett för högt belopp eller att ett stöd som företaget helt eller delvis saknar rätt till inte återkrävs måste vara täckt av uppsåt.

Påföljden är fängelse i högst två år, dvs. samma straffskala som gäller för bedrägeri enligt 9 kap. 1 § brottsbalken, för bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och för omställningsstödsbrott enligt 35 § lagen om omställningsstöd. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som är ringa brott får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, där beloppet är av stor betydelse.

I konkurrenshänseende har bestämmelsen genom de särskilda brottsförutsättningar som ställs upp företräde framför bedrägeri-

bestämmelsen i brottsbalken (grundsatsen om *lex specialis*). Om ett brott enligt den nu aktuella lagen föreligger, ska bedrägeribestämmelsen alltså inte tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

2 § Om brott som avses i 1 § är grovt, döms för grovt brott mot lagen till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om brottet rört betydande belopp,
2. om den som begått brottet använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, eller
3. om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om grovt brott mot den nya lagen.

Paragrafen har sin förebild i 36 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av paragrafen framgår att för grova fall av uppsåtligt brott mot den nya lagen kan fängelse utdömas i lägst sex månader och högst sex år i straffskalan. De särskilda kvalifikationsgrunder som anges i paragrafen är endast exemplifierande men bör ändå ha stor betydelse vid bedömningen av om ett brott är grovt. Samtliga omständigheter vid brottet har dock betydelse för om det är att bedöma som ett grovt brott mot den nya lagen. Förekomsten av en kvalificerande omständighet ska inte per automatik leda till att ett brott bedöms som grovt. Den första kvalifikationsgrunden – att brottet rört betydande belopp – avser storleken på det felaktigt tillgodoförda stödet. Någon bestämd beloppsgräns i förhållande till brott enligt lagen kan inte anges. Den beloppsgräns som används vid motsvarande gränsdragning hos andra förmögenhetsbrott bör kunna vara vägledande för bedömningen. Som en särskild kvalifikationsgrund anges även att gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring. Som ytterligare kvalifikationsgrunder anges att gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Ett grovt brott mot lagen som begåtts genom användande av en falsk handling bör normalt konsumera förfalskningsbrottet (jfr prop. 2019/20:181 s. 128–129).

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

3 § Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 1 § döms för vårdslöst brott mot lagen till böter eller fängelse i högst ett år.

Om gärningen med hänsyn till beloppet och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms det inte till ansvar.

I paragrafen finns bestämmelser om vårdslöst brott mot den nya lagen.

Paragrafen har sin förebild i 37 § lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av *första stycket* framgår att den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 1 § döms för vårdslöst brott mot lagen till böter eller fängelse i högst ett år. De gärningar som i första hand kan anses vara grovt oaktsamma är sådana fall där gärningsmannen lämnat påtagligt felaktiga uppgifter som är grundläggande för rätten till stöd vid korttidsarbete. Det kan gälla avsevärt felaktiga uppgifter eller uppenbart felaktiga uppgifter om sådana förhållanden i företaget som medför eller kan medföra att stöd vid korttidsarbete tillgodoförs felaktigt.

Straffansvar för grov oaktsamhet bör i första hand förbehållas sådana beteenden som är ett utslag av medveten oaktsamhet. När gärningsmannen insett risken för att exempelvis en uppgift varit felaktig men trots detta lämnat uppgiften, kan det finnas anledning att betrakta förfarandet som grovt oaktsamt liksom när gärningsmannen misstänkt att det förelegat en anmälningsskyldighet men ändå struntat i den. Det är dock inte uteslutet att beteckna även en omedveten oaktsamhet som grov.

Om gärningen är mindre allvarlig ska det enligt *andra stycket* inte dömas till ansvar. Det aktuella stödets storlek är av betydelse vid denna bedömning. En helhetsbedömning ska dock göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid gärningen. Bedömningen av vad som utgör en mindre allvarlig gärning får göras med ledning av vad som gäller enligt 4 § andra stycket bidragsbrottslagen. I förarbetena till den bestämmelsen uttalas följande (prop. 2018/19:132 s. 61–62).

Om risken för slutlig ekonomisk skada är liten eller försumbar talar det för att gärningen kan bedömas som mindre allvarlig, förutsatt att inte andra omständigheter, såsom beloppet, talar emot. Om det inom ramen för administrationen av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd finns ett närmast heltäckande kontrollsystem som i efterhand fångar upp felaktiga utbetalningar kan risken för slutlig ekonomisk skada anses

vara liten eller försumbar. Att ett kontrollsystem är närmast heltäckande innebär att de uppgifter som legat till grund för en utbetalning kontrolleras i efterhand och att denna kontroll inte innehåller något inslag av slump eller tillfälligheter. Om en eller flera parametrar för urval varierar från kontroll till kontroll, eller om kontrollerna endast utförs under begränsad tid, kan risken för slutlig ekonomisk skada inte bedömas som liten. Det saknar betydelse huruvida efterkontrollen är maskinell eller manuell. Gärningsmannens vilja eller förmåga att betala ett återkrav ska inte utgöra en del av bedömningen av risken för slutlig ekonomisk skada. Vid bedömningen av om en gärning kan betraktas som mindre allvarlig bör en sammanvägning ske av samtliga omständigheter kring gärningen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

4 § Den som, innan stöd vid korttidsarbete tillgodoförts, frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att det kan fattas ett korrekt beslut, döms inte till ansvar enligt 1–3 §§.

Paragrafen gäller frivillig rättelse. Paragrafen gäller stöd vid korttidsarbete, vilket enligt 1 kap. 1 § avser (1) stöd som lämnas för arbetstagare som deltar i korttidsarbete och (2) ersättning som lämnas för arbetstagare som deltar i kompetensinsatser utförda under tid som frigörs i samband med korttidsarbete.

Paragrafen har sin förebild i 38 § lagen om omställningsstöd.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för den som har lämnat en oriktig eller ofullständig uppgift att gå fri från straff om han eller hon frivilligt vidtar rättelse. Även den som låtit bli att anmäla att de uppgifter som lämnats i ansökan visat sig vara felaktiga eller om det inträffat sådana förändringar som kan påverka rätten till stöd vid korttidsarbete eller stödets storlek och därefter frivilligt kommer in med en rättelse omfattas av ansvarsfriheten.

Straffriheten förutsätter att den korrigerade uppgiften eller anmälan om ändrade förhållanden leder till att det finns förutsättningar för att ett korrekt beslut om stöd kan fattas. Rättelsen måste göras innan stöd vid korttidsarbete tillgodoförs. Detsamma gäller en anmälan om ändrade förhållanden. Något formkrav på den åtgärd som vidtas finns inte. Den vanligaste åtgärden torde avse skriftligt uppgiftslämnande i brev eller mejl eller att muntliga uppgifter lämnas per telefon eller vid ett besök på ett servicekontor. De uppgifter som lämnas måste emellertid i princip vara tillräckliga för att Skatteverket ska kunna hänföra dessa till rätt ärende och, eventuellt efter en kom-

plettering, göra en korrekt bedömning i ett kommande beslut om stöd vid korttidsarbete (jfr prop. 2019/20:181 s. 129–130).

Straffriheten förutsätter frivillighet. Med frivillighet avses här det samma som vid frivilligt tillbakaträdande vid försök, förberedelse och stämpling enligt 23 kap. 3 § brottsbalken. Om förmånstagaren fått veta att han eller hon kommer att bli föremål för granskning, kan de åtgärder som vidtas normalt inte sägas ha skett frivilligt. Frivilligheten innebär således att rättelsen görs utan yttre tvång. Så länge den uppgiftsskyldige inte har anledning att tro att han eller hon är upptäckt eller inom kort kommer att bli upptäckt, finns möjligheten att träda tillbaka genom rättelse. I de fall Skatteverket har inlett en utredning om felaktigt tillgodoförande bör detta som regel utesluta frivillighet. Det är åklagarens uppgift att lägga fram så mycket bevisning att en invändning om frivillig rättelse framstår som obefogad (jfr prop. 2019/20:181 s. 130).

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

15.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Den ändring som föreslås i 26 kap. 18 a § socialförsäkringsbalken innebär att hänvisningen till den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

De ändringar som föreslås i 10, 13 och 16 d §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innebär att hänvisningarna till den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Den ändring som föreslås i 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet innebär att det förs in en ny punkt 11 med en hänvisning till brott enligt den nya lagen. I punkt 5 tas hänvisningen till den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete bort.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

15.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

De ändringar som föreslås i 1 kap. 1 och 4 §§ och 2 kap. 3 § i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innebär att hänvisningarna till den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

15.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Den ändring som föreslås i 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär att hänvisningen till den nuvarande lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete ändras till att avse den nya lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Kommittédirektiv 2021:79

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 struktur-omvandling genom att lågproduktiva företag stöttas. Detta kan också innebära s.k. undanträngningseffekter då arbetstillfällen bevaras i företag som på lång sikt inte kan behålla dessa arbetstillfällen, 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 deltidslöshet. 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 arbetstagaren 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 Kronofogdemyndigheten 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 säsongsberoende 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 säsongsvariationer i 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 säsonsberoende 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 arbets-

givare 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 samhälls-ekonomiska 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 Corona-kommissionen 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)

Utkast till förordningar

Förslag till förordning om stöd vid korttidsarbete för stödmånader under perioden [...]

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller vid tillämpning av lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete för stödmånader under perioden [...].

Förordningen är meddelad med stöd av

- 3 kap. 4 § lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 2–3 §§,
- 1 kap. 5 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 4 §.
- 2 kap. 11 § lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 5 §,
- 2 kap. 12 § lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 6 §,
- 4 kap. 3 § lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 7 §, och
- 6 kap. 7 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 8 §.

Tidsperiod

2 § En arbetsgivare får efter godkännande enligt 2 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, trots det som anges i 3 kap. 1 och 3 §§ samma lag, beviljas preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § för stödmånader som anges i 1 § i denna förordning.

3 § Den sammanlagda tiden för preliminärt stöd som lämnas enligt 4 kap. 2 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete får inte överstiga 24 kalendermånader under perioden [...].

Jämförelsemånaden

4 § För stödmånader under perioden [...] ska jämförelsemånaden vara [...]. Om arbetsgivaren fått preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete under perioden [...] ska jämförelsemånaden vara den jämförelsemånad som legat till grund för beräkning av preliminärt stöd under perioden [...] eller [...].

Nivåer för arbetstids- och löneminskning

5 § För stödmånader som anges i 1 § i denna förordning får en arbetstagares arbetstidsminskning, utöver vad som följer av 2 kap. 9 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, uppgå till 80 procent av ordinarie arbetstid.

6 § För stödmånader som anges i 1 § i denna förordning ska, vid tillämpning av 2 kap. 10 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, löneminskningen uppgå till

1. 9 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 20 procent,
2. 12 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 40 procent,
3. 16 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 60 procent, eller
4. 20 procent av ordinarie lön, om arbetstidsminskningen är 80 procent.

Beräkning av preliminärt stöd

7 § För stödmånader som anges i 1 § i denna förordning ska, vid tillämpning av 4 kap. 2 § första stycket lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, preliminärt stöd lämnas med ett belopp som motsvarar 66 procent av underlaget beräknat enligt 4 kap. 4 § samma lag.

Högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare

8 § Det högsta belopp som en arbetsgivare kan få för enskilda kompetensinsatser per arbetstagare är, utöver vad som följer av 6 § förordningen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, 20 000 kronor för kompetensinsatser som har genomförts under perioden [...].

-
1. Denna förordning träder i kraft den [...].
 2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av [...].
 3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för stöd som avser stödmånader under perioden [...].

Förslag till förordning om stöd vid korttidsarbete för stödmånader under perioden [...]

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning gäller vid tillämpning av lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete för stödmånader under perioden [...].

Förordningen är meddelad med stöd av

– 3 kap. 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 2–3 §§, och

– 1 kap. 5 § 6 lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 4 §.

– 6 kap. 7 § 2 lagen om stöd vid korttidsarbete i fråga om 5 §.

Tidsperiod

2 § En arbetsgivare får efter godkännande enligt 2 kap. 1 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, trots det som anges i 3 kap. 1 och 3 §§ samma lag, beviljas preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § för stödmånader som anges i 1 § i denna förordning.

3 § Den sammanlagda tiden för preliminärt stöd som lämnas enligt 4 kap. 2 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete får inte överstiga 24 kalendermånader under perioden [...].

Jämförelsemånaden

4 § För stödmånader under perioden [...] ska jämförelsemånaden vara [...]. Om arbetsgivaren fått preliminärt stöd enligt 4 kap. 2 § lagen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete under perioden [...] ska jämförelsemånaden vara den jämförelsemånad som legat till grund för beräkning av preliminärt stöd under perioden [...] eller [...].

Högsta belopp för ersättning för kompetensinsatser per arbetstagare

5 § Det högsta belopp som en arbetsgivare kan få för enskilda kompetensinsatser per arbetstagare är, utöver vad som följer av 6 § förordningen (2024:000) om stöd vid korttidsarbete, totalt 40 000 kronor för kompetensinsatser som har genomförts under perioden [...].

-
1. Denna förordning träder i kraft den [...].
 2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av [...].
 3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för stöd som avser stödmånader under perioden [...].

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskottrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.
62. EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. Ju.
63. Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. N.
64. En ny ordning för asylsökandes boende. Ju.
65. En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalandirektiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

- En ny lag om stöd vid korttidsarbete
– ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. [65]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]
- EU:s vapendirektiv
– genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. [62]
- En ny ordning för asylsökandes boende. [64]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
- Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
- Sveriges globala klimatavtryck. [15]
- Rätt för klimatet. [21]
- Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]
- Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

Näringsdepartementet

- Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]
- En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]
- Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. [58]
- Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. [63]

Socialdepartementet

- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]
- Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

- Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]
- Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]
- Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]
- Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]
- Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]
- Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
- Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]
- God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. [40]
- Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]
- Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]
- Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. [60]

Utbildningsdepartementet

- En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]
- I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]
- Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]
- Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]

