

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Yttrande
2023-02-22

Vårt diarienummer
RR 2022-308

Ert diarienummer
Fi2022/03407

Finansdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ny lag om stöd vid korttidsarbete och förslag till ändring i socialförsäkringsbalken. Det ingår också förslag till ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet samt ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vidare ingår förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utöver detta lämnas förslag till ny förordning om stöd vid korttidsarbete och förslag till ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet med mera. Det föreslås också ändring i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt ändring i förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd. Slutligen ingår förslag till ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) och ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. 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, till skillnad från dagens regelverk i vilket det finns två former av stöd för korttidsarbete. För att beviljas stöd ska arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning vara betydande och tillfälligt. Behovet av arbetstidsminskning ska ha orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll. Vidare ska behovet av arbetstidsminskning inte rimligen ha kunnat förutses eller undvikas. Det ska inte längre finnas ett krav i lagen att arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft. Kostnaderna för korttidsarbete ska delas mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten. De fasta arbetstids- och löneminskningsnivåerna 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. 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. Det ska finnas en karenstid (som i dagens öppna system) men karenstiden föreslås sänkas från 24

kalendermånader till 12 kalendermånader, räknat från den sista stödmånaden som stöd lämnats för. Stödperioden förlängs generellt till nio kalendermånader, till skillnad från dagens system där en förlängning från sex till nio månader ställer krav på ansökan. En fast tidpunkt ska införas för jämförelsemånaden (som i dagsläget kan variera beroende på myndighetens handläggningstid). De löpande avstämningarna under stödperioden tas bort och ersätts med en slutlig avstämning. Avstämningstidpunkten ska sammanfalla med tidpunkten för anmälan om avstämning. Avstämningstidpunkten ska också förlängas från senast en kalendermånad till senast två kalendermånader efter stödperiodens utgång. Förfarandet för ersättning för kompetensinsatser ska förenklas. Endast en ansökan om ersättning för kompetensinsatser ska lämnas in och det idag gällande kravet på anmälan om avstämning tas bort. Skyndsamhetskrav införs för Skatteverkets handläggning av ansökan om stöd, utöver det idag gällande skyndsamhetskravet som enbart avser godkännande om stöd. En arbetsgivare ska fortsatt vara återbetalningsskyldig för allt stöd som har betalats för en arbetstagare under en avtalsperiod om tillämpad genomsnittlig arbetstids- och löneminskning snivå inte överensstämmer med de fasta nivåerna i lagen eller saknar stöd i avtal, men det föreslås införas en möjlighet för Skatteverket att vid särskilda skäl meddela undantag från återbetalningsskyldigheten. Det föreslås också ett antal justeringar för att möjliggöra en effektiv kontroll och motverka missbruk. Förslaget innebär vidare att regeringen ska kunna genomföra förutbestämda förstärkningar av systemet vid en synnerligen djup lågkonjunktur. Regeringen föreslås i sådana fall 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. (Se vidare i Sammanfattning, sidorna 15-26 i betänkandet).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges följande. 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 dagens öppna och permanenta system för korttidsarbete, men kan förstärkas av regeringen vid en synnerligen djup lågkonjunktur vad gäller bland annat stödperiodens längd och stödets omfattning. Det nya förfarandet 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 betänkandets kapitel 5. Syftet anges bland annat ha varit att göra systemet mer förutsägbart och tydligt för arbetsgivare, samtidigt som ytterligare kontrollfunktioner föreslås för att minska risken för missbruk och fusk. Förslagsställaren bedömer att detta bidrar till att systemet blir mer ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt.

I betänkandets kapitel 5 finns mer omfattande och utvecklade resonemang om bakgrunden till kommitténs förslag och syftet med dessa. Bland annat anges följande. Kommittén anser att det öppna och permanenta systemet, trots de brister med stödets utformning som kommittén beskriver på annan plats i betänkandet, och den stora omfattning det kom att tillämpas i, varit det lämpligaste systemet att nyttja under pandemin. Kommittén anger att det

finns fördelar och nackdelar med båda systemen för korttidsarbete men bedömer alltså att fördelarna överväger med det öppna och permanenta systemet. Det öppna och permanenta systemet innehåller en prövning av arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar. Detta anges medföra ökad administration och ökad ekonomisk risk för arbetsgivarna men också ge goda möjligheter att motverka att systemet överutnyttjas. Att stöd lämnas efter en prövning anges även innebära 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 anges också vara en viktig förutsättning för Sveriges konkurrenskraft, eftersom merparten av viktiga konkurrentländer till Sverige har ett motsvarande system. De nuvarande förutsättningarna för stöd enligt det öppna och permanenta systemet anges emellertid inte vara tydligt kopplade till syftet med lagen. Enligt kommitténs mening bör det centrala vid bedömningen av förutsättningarna för stöd vara arbetsgivarens behov av arbetstidsminskning. En sådan utgångspunkt stämmer överens med stödets syfte. Syftet med systemet för korttidsarbete bör även fortsättningsvis vara att stötta arbetsgivare att behålla arbetstagare med specifik kompetens vid en tillfällig nedgång i efterfrågan.

I betänkandets avsnitt 6.2 anges bland annat följande om skälen för att förutsättningarna för stöd ska formuleras som att ett godkännande för stöd enbart får lämnas om arbetsgivaren har fått ett betydande behov av arbetstidsminskning som är tillfälligt, har orsakats av ekonomiska svårigheter utom arbetsgivarens kontroll, och inte rimligen hade kunnat förutses och inte heller undvikas. Det anges att de förutsättningar för stöd som anges i dagens lag är svårbedömda och inte stämmer överens med stödets syfte. Av 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete anges det framgå 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 anges det, som nämnts, ha kommit fram att dessa kriterier är svårbedömda. Det anges ha varit problematiskt att avgöra när en allvarig ekonomisk svårighet föreligger och när en arbetsgivare gjort tillräckligt för att minska kostnaderna för arbetskraft. Resonemang avseende erfarenheter från stödet under pandemin och annan bakgrundsinformation finns även i flera andra delar av betänkandet, i likhet med mer utvecklade resonemang om vad som motiverat syftesformuleringen. När det gäller bakgrundsinformation mer generellt, noterar Regelrådet också att sådan i icke oväsentlig utsträckning ges i delbetänkandet, där stödet under pandemin utvärderas.

Regelrådet gör följande bedömning. Sammantaget finns det utförlig och tydlig information om de bakgrundsförutsättningar som finns för utredningens förslag och vilka problem det avses hantera. Utan att ha detaljgranskat innehållet i den utvärdering som har gjorts i delbetänkandet kan Regelrådet notera att det generellt sett kan anses vara väl motiverat att låta utvärderingar av befintliga regelverk (och andra insatser) vara en viktig del av underlaget för nya och ändrade förslag. Det är alltså positivt att en utvärdering har gjorts.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att en alternativ lösning hade varit att behålla två system för korttidsarbete, såsom i nuvarande lagstiftning, eller att endast behålla det idag befintliga system som aktiveras av regeringen. Kommittén har emellertid 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 som aktiveras av regeringen inte behovsprövas riskerar det därtill att bli mycket kostsamt och leda till ökade dödviktseffekter samt andra negativa effekter för samhällsekonomin. Detta anges stärkas av erfarenheter från det tillfälliga system 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). Att behålla två system anges vidare innebära 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 (och som aldrig har tillämpats) väntas exempelvis 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.

I avsnitt 6.2 i betänkandet finns överväganden om kriteriet för stöd i stället skulle ha varit arbetsbrist. Därvid anges bland annat följande. 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 uppfattning. Samtidigt anges det finnas nackdelar med att använda sig av begreppet arbetsbrist. Begreppet arbetsbrist anges vara ett vitt begrepp som även kan 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 anges inte vara 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.

Utöver det som har angetts ovan finns det i flera avsnitt där skälen för olika delar i förslaget beskrivs resonemang om alternativa lösningar som skulle vara möjliga och för- och nackdelar med dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd (det vill säga om dagens regelverk skulle förbli oförändrat) i betänkandets kapitel om konsekvenser. Denna beskrivning är, på en övergripande nivå, tydlig. Det finns också resonemang om möjliga alternativa lösningar när

det gäller flera delar av författningsförslaget. En positiv aspekt är att det görs tydliga hänvisningar i kapitlet om konsekvenser var någonstans man kan finna resonemang om alternativa lösningar i andra delar av betänkandet. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen i flera fall är tydlig och som helhet betraktad är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandets tolfte kapitel anges att stöd enligt den föreslagna nya lagen inte är statligt stöd och därför inte behöver anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande. Som skäl för detta anges bland annat följande. 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. De förändringar som kommittén föreslår av systemet för korttidsarbete anges inte innebära att stödordningen är att betrakta som selektiv. Förutsättningarna för att få stöd anges vara samma för alla enskilda arbetsgivare, förutom den offentliga sektorn, vilken i rättsligt och faktiskt hänseende inte befinner sig i samma situation. Kommitténs övriga förslag anges 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. I betänkandets kapitel om konsekvenser hänvisas till beskrivningen i kapitel 12.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning av hur förslaget bedöms överensstämma med EU-rättsliga bestämmelser om statsstöd. Denna beskrivning är tydlig. Såvitt Regelrådet kan förstå talar allt för att förslagsställaren har bedömt att detta är den del av EU-rätten som är relevant att beakta i ärendet. Det skulle emellertid ha gjort konsekvensutredningen tydligare om detta också hade angetts specifikt i remissen. Även befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets trettonde kapitel anges att 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. 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.

Vidare anges att 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. Motsvarande bör gälla för de övriga lagändringar som kommittén föreslår.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som gjorts vid valet av tidpunkt för ikraftträdande och att det finns behov av informationsinsatser samt vilken aktör som väntas genomföra dessa. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges följande. I analysen av offentligfinansiella effekter 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 anges bero dels på hur många anställda som varje företag ansöker om stöd för i genomsnitt, dels hur länge varje anställd är i korttidsarbete. Det anges att 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 sammanfattningen till delbetänkandet anges att utan hänsyn tagen till branschens storlek, var tillverkningsindustrin, handeln, hotell- och restaurangverksamhet samt verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik de branscher som använde stödet mest under 2020.

Det anges att i och med den nya lagen förväntas företag med fler anställda nyttja stödet i större omfattning, bland annat eftersom 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 för hur det kommer att se ut 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 (i propositionen 2021/22:77 s. 26).

Det nya systemet för korttidsarbete anges, liksom det öppna och permanenta systemet, vara möjligt för alla typer av företag att nyttja. Stödets utformning anges emellertid erfarenhetsmässigt passa vissa branscher och verksamheter bättre. Erfarenheterna såväl från stödets tillämpning under pandemin i Sverige som från användning av motsvarande stöd i andra länder visar att det mest är inom tillverkningsindustrin som stöd av detta slag används. Konsekvensutredningen innehåller också mer utförliga resonemang om vilka förutsättningar att utnyttja stödet som kan finnas i olika slags verksamheter. Detta refereras nedan i avsnitt om påverkan på kostnader, tidsåtgång och verksamhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att förstå att det finns utmaningar förknippade med att i förväg ange exakta uppgifter om hur många företag som kan komma att beröras. Det är förhållandevis tydligt hur förslagsställaren har resonerat för att komma fram till sitt antagna antal företag. Att utgå från historiskt utfall, med vissa angivna justeringar på grund av att den nya lagen är annorlunda, framstår för Regelrådet som ett begripligt angreppssätt. Det

är bra att det framgår vilka slags verksamheter som typiskt sett kan väntas nyttja stödet i störst utsträckning. Beskrivningen av företagens antal och bransch kan anses vara tillräckligt beskrivna utifrån förutsättningarna i ett ärende där man föreslår ett reviderat stöd som i princip kan utnyttjas av alla företag, och som inte har tillämpats med exakt den föreslagna utformningen tidigare. Regelrådet finner det begripligt att det inte går att komma med exakt information om vilken storlek de berörda företagen kan förväntas ha. När det ändå är så att förslagsställaren har identifierat en typ av verksamhet (tillverkningsindustri) som det är troligt kommer att utnyttja stödet i störst utsträckning borde det emellertid ha varit möjligt att ge en något mer precis storleksmässig beskrivning av de företag som finns inom detta slags verksamhet. Även om det inte går att förutse exakt vilka företag inom tillverkningsindustrin som kommer att ansöka om stödet, skulle en sådan approximation kunnat ge något mer information. Om det finns något särskilt skäl för att detta inte skulle vara möjligt eller inte har ansetts relevant, hade detta kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen – i en beskrivning av stödets samhällsekonomiska effekter -att 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. 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. Det anges att dessa bedömningar bland annat baseras på den analys som gjordes i delbetänkandet av de effekter som det befintliga stödet hade under pandemin. Det anges också observerade negativa effekter, men dessa refereras inte här, eftersom de inte framstår som direkt kopplade till företagen på samma sätt.

Vidare anges i konsekvensutredningen avseende samhällsekonomiska effekter av den föreslagna nya lagen att systemet enligt denna lag 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. Systemet enligt den nya lagen förväntas 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. Dessa förstärkningar anges emellertid vara mindre fördelaktiga än de som infördes under pandemin, genom att till exempel statens kostnadsandel inte föreslås höjas i samma omfattning. De förenklingar som föreslås i förfarandet för kompetensinsatser bedöms underlätta för företag att nyttja möjligheten till ersättning för kompetensinsatser för anställda.

I konsekvensutredningen finns också mer specifika beskrivningar av bedömda effekter för företag. Det anges där att det nya systemet för korttidsarbete bedöms bidra till en ökad förutsägbarhet för företagen, bland annat 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. Det anges att det för företag exempelvis kan 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. 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. Förslagsställaren anger att för de allra flesta företag med ett reellt behov av stöd kommer detta 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 emellertid att bland annat förslaget om att stöd endast ska kunna betalas i efterhand kommer att motverka att stödet lämnas till lågproduktiva företag. 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.

Det anges också att även om det föreslagna nya systemet har stora likheter med det öppna och permanenta systemet som finns idag 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 anges därför vara 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 anges vara oundvikligt, särskilt när 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 emellertid bedömt att ett sådant alternativt system har andra övervägande nackdelar, framför allt är det inte träffsäkert och det bedöms även leda till större dödvikskostnader. Vidare anges att vid införandet av det öppna och permanenta systemet bedömde regeringen att det inte var uppenbart att systemet för korttidsarbete skulle innebära en ökad administrativ kostnad för företag jämfört med alternativkostnaden. Det anges att regeringen framhöll att 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 minskas jämfört med det öppna och permanenta systemet. Att antalet avstämningar minskar i den nya lagen bedöms också innebära kortare handläggningstider för myndigheten vilket anges vara 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 anges minska den administrativa bördan för företagen. Det anges därtill vara 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 anges emellertid kunna se olika ut för olika typer av företag. Mindre företag kan exempelvis 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 anges finnas stora osäkerheter i att bedöma tidsåtgången per ansökan. Det beror dels på att behovet av stöd kan variera och bero på olika orsaker, dels eftersom olika typer av företag (utifrån exempelvis 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 till exempel arbetar skift eller inte har en fast månadslön. Det anges saknas uppgifter utifrån det öppna och permanenta systemet om hur lång tid en ansökan i genomsnitt har tagit att skicka in. Det anges också saknas 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 emellertid också kostnaden för ansökan om godkännande för stöd.

Som nämnts ovan finner förslagsställaren att erfarenheter från både användandet under pandemin och användandet av motsvarande stöd i andra länder visar att stöd vid korttidsarbete används mest inom tillverkningsindustrin. Det anges till stor del bero på att det nuvarande stödet är bättre anpassat för verksamheter med goda möjligheter att justera produktion utifrån en tillfälligt minskad efterfrågan, vilket exempelvis gäller förhållandena inom tillverkningsindustrin, där arbetet är mer planerbart genom inkomna beställningar 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 anges emellertid visa 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 bland annat 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. Att förutsättningarna för stöd inte längre innebär ett krav på att minska kostnader för arbetskraft bedöms dock kunna möjliggöra för vissa anställda med exempelvis 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 offentligrättslig reglering 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig och utförlig beskrivning av den verksamhetspåverkan som det befintliga stödet har haft och det nya stödet av förslagsställaren bedöms kunna få. Denna beskrivning är värdefull. Det finns också viss beskrivning av kostnadspåverkan. Denna beskrivning är i huvudsak i kvalitativ form, men viss kvantifiering redovisas också, när det gäller vilka bedömningar som gjordes för det idag befintliga stödet som aldrig aktualiserats. Den kvalitativa beskrivningen av kostnadspåverkan har också ett visst värde. Regelrådet noterar de utmaningar som förslagsställaren har nämnt när det gäller att förutsättningarna kan variera beroende på verksamhet och andra förutsättningar. Det framgår också av förslagsställarens beskrivning att det inte finns några uppgifter om vad de genomsnittliga ansökningskostnaderna uppgick till under pandemin eller i förarbetena till det stöd som infördes då. Regelrådet har viss förståelse för att det finns utmaningar. Frågan är emellertid om det hade varit möjligt att göra någon form av exempelberäkningar för den typ av verksamhet som förslagsställaren har angett erfarenhetsmässigt mest brukar nyttja det slags stöd som det rör sig om. Att det inte samlades in uppgifter om genomsnittskostnader medan stödet tillämpades under pandemin anser Regelrådet är en faktor som kan göra analysen svårare än vad den annars hade varit.

Frågan är likväl om kompletterande informationssökning hade varit möjligt att göra inom ramen för den nu aktuella utredningens arbete. Det är inte helt tydligt för Regelrådet att det skulle ha varit omöjligt att komma något längre i en beskrivning av i vart fall den mest sannolika typen av verksamhet. Regelrådet noterar också det som anges om en ansökningstid på fem minuter. Frågan är vad som tänks ingå i en sådan tidsåtgång. Det framstår möjligen som tänkbart att ifyllandet av en fysisk eller digital blankett skulle kunna ta ungefär den tiden, men en annan fråga är vilken tid det tar för det enskilda företaget att sammanställa den information som ska in i en sådan ansökan. Det framstår för Regelrådet som att en kompletterande informationsinsamling om kostnadspåverkan för företagen, exempelvis i form av uppskattningar avseende den troligaste typen av stödmottagande företag, hade varit motiverad och att det är något oklart varför detta inte har gjorts.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång och kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att eftersom motsvarande system för korttidsarbete finns i många andra länder bedöms stödet gynna svenska företag genom att konkurrenskraften stärks. De föreslagna förändringarna av systemet bedöms bidra till bättre konkurrensförutsättningar för företag i Sverige som verkar på en internationell marknad, bland annat 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 anges därtill stärka konkurrenskraften då det bättre liknar den utformning som finns i flera andra länder. I Tyskland saknas en karenstid för stödet. Kommittén har emellertid bedömt att det finns skäl att bibehålla en sådan (se avsnitt 6.5 i SOU 2022:65).

Att det nya stödets utformning bedöms bli mer träffsäkert och bättre utformat än dagens system anges bidra till att det i mindre utsträckning förhindrar en nödvändig strukturuomvandling. 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 anges innebära att företag vet vilka förutsättningar som gäller under en kris och kommer att stå bättre rustade för att möta en sådan. Det anges att flera andra länder vid tidigare kriser, både under pandemin och finanskrisen, har infört tillfälliga förstärkningar av det ordinarie systemet. Kommittén föreslår också förändringar i den nya lagen med avseende på bland annat en ökad kontroll som bedöms leda till minskat fusk och missbruk jämfört med det nuvarande systemet. Dessa förändringar väntas enligt förslagsställaren leda till förbättrade konkurrensförhållanden mellan företag. Att förfarandet för kompetensutveckling förenklas anges 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 förskottsbetalning 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 anges den effekten emellertid 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 bland annat anges kunna bidra till förstärkt produktivitet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har i den utvärdering som genomförts beskrivit att liknande stöd finns i ett flertal andra länder och jämfört det svenska med dessa. Detta ligger sedan till grund för en bedömning av hur förändringarna i det föreslagna reviderade stödet till korttidsarbete kan påverka internationell konkurrenskraft. Det görs också analyser av hur konkurrensförhållanden kan påverkas i andra avseenden. Regelrådet noterar att justeringarna i stödet sannolikt kan göra det svårare för vissa företag att kunna nyttja det. Detta är sannolikt inte heller konkurrensneutralt, såvitt Regelrådet kan förstå. Det framgår emellertid av förslagsställarens resonemang på annan plats i betänkandet att en förutsättning är att ett något mer snävt avgränsat stöd till korttidsarbete vid en kris väntas kombineras med andra åtgärder som riktar sig till de företag som skulle kunna ha svårare att komma i åtnjutande av stödet till korttidsarbete. Därmed kan det anses att förslagsställaren också i viss mån har analyserat den aspekten. Överlag finner Regelrådet att beskrivningen av hur konkurrensförhållanden kan påverkas är förhållandevis utförlig och tydlig, jämfört med hur samma aspekter inte sällan beskrivs i andra ärenden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att kommittén sammantaget bedömer att de föreslagna förändringarna av stödet inte får någon påverkan på berörda företag jämfört med den nuvarande lagstiftningen i andra avseenden än de som refereras i andra avsnitt i detta yttrande. Företag inom olika branscher och storlekar antas således ha samma förutsättningar att tillgodogöra sig stödet som i den nuvarande regleringen.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i remissen att ändringen att familjemedlemmar inte kan vara berättigade till stöd kan påverka små företag mer än andra. Samtidigt framhålls att dessa företag kan få stöd för korttidsarbete för eventuella anställda som inte är familjemedlemmar. Såvitt Regelrådet kan finna anges inget särskilt om att hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan i och för sig antas att om de delar av förslaget som förslagsställaren bedömer innebär förenkling också medför förenklingar för företag, så kan detta få proportionellt större betydelse för små företag. Som nämns ovan finns det emellertid samtidigt andra justeringar som kan väntas innebära större hinder för små företag. Det går, som nämnts, att sluta sig till att förslagsställaren anser att andra åtgärder kan vidtas för att tillgodose det behov som företag som har svårt att uppfylla villkoren för stödet till korttidsarbete kan ha i en krissituation. Som en analys av behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är detta emellertid inte fullt tillfredsställande. Det är i detta sammanhang också ett problem att det, som nämnts, inte har gjorts någon storleksmässig beskrivning av de branscher som typiskt sett kan väntas vara mest intresserade av det aktuella stödet. Administrativa – och andra – kostnader på samma nivå i absoluta tal kan vara

väsentligt svårare att hantera för ett litet företag än ett större. Regelrådet har uppfattningen att större tydlighet hade varit motiverad.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera avseenden håller tillräcklig kvalitet. Framför allt när det gäller beskrivningen av verksamhetspåverkan innehåller den värdefull information. Även beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden har förtjänster. Det är också bra att en utvärdering har gjorts, som synes ligga till grund för förslag till reviderat stöd. Det finns emellertid också brister. Regelrådet har förståelse för att det finns utmaningar med att ge en fullständig bild av vilka företag som kan väntas komma att söka stödet. När förslagsställaren ändå har kunnat identifiera branscher och verksamheter som kan anses sannolika, borde emellertid en närmare beskrivning av dessa ha kunnat göras. Det borde också ha gjorts åtminstone försök att uppskatta kostnadspåverkan för någon av de troligast berörda branscherna. Om sådana försök har gjorts, framgår det inte. Det finns inte heller tillräcklig information om särskild hänsyn till små företag. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att konsekvensutredningen, trots att den i flera avseenden innehåller värdefull information, inte som helhet är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 februari 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande