

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 Röpötti (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 dödviktstkostnader 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. Risker 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 överutnyttjande 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 överutnyttjande 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 skattebetalningar. 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 samhälls-ekonomiska 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 stämningläget 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.

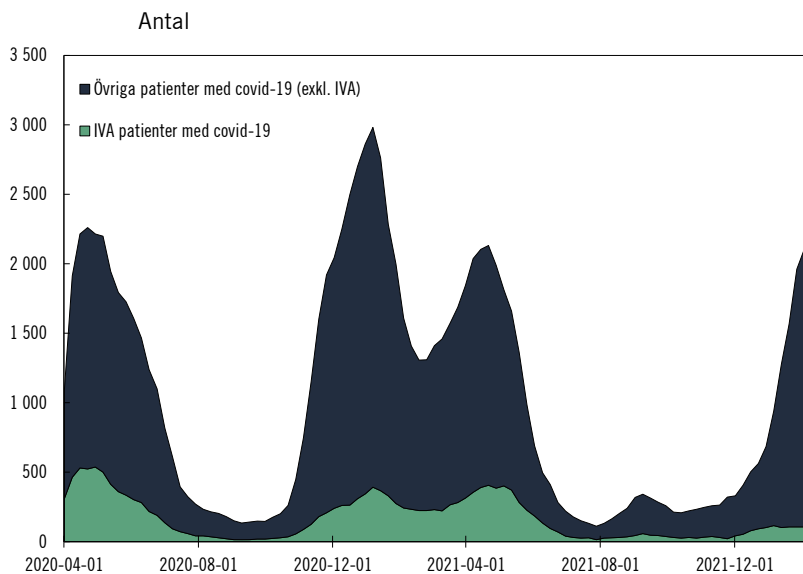
Pandemins förlopp i Sverige kan, något förenklat, delas in i olika faser utifrån smittspridningens fyra s.k. vågor. Det finns flera sätt att beskriva och illustrera pandemins olika faser, bl.a. utifrån antalet patienter som vårdats med covid-19. Antalet patienter som har vårdats inom intensivvården och 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, företagens 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



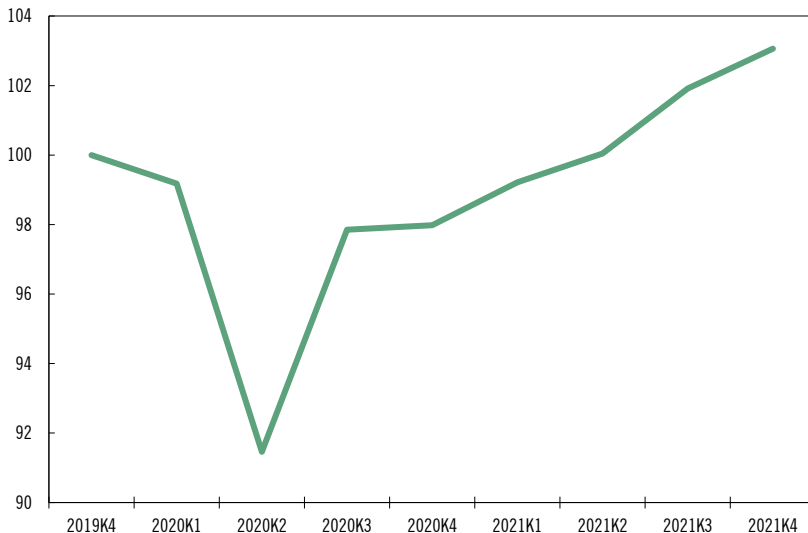
Källa: Konjunkturinstitutet.

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-

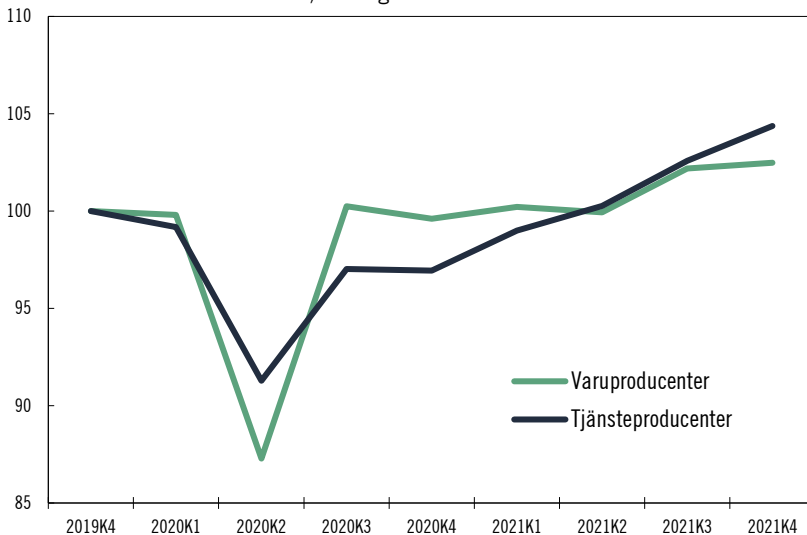
²⁴ I genomsnitt 2012–2019 har tillverkningsindustrin utgjort knappt 60 procent av den totala varuproduktionen i Sverige.

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,

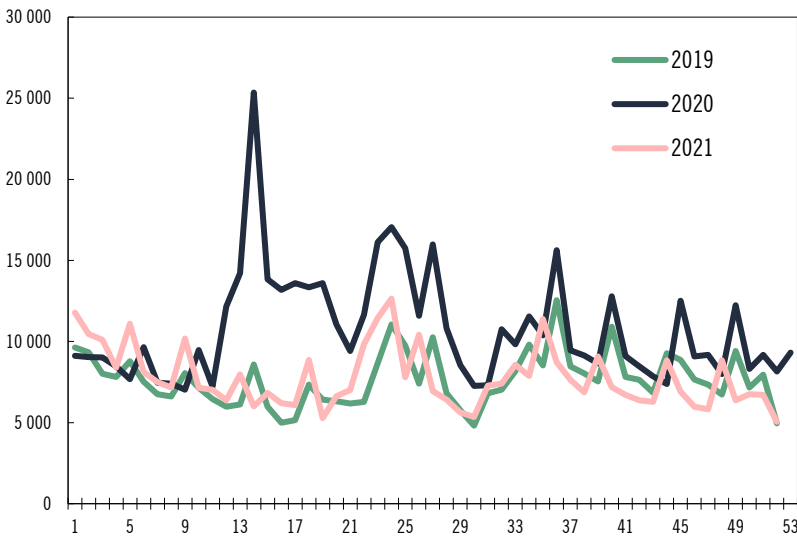
eftersom statistik över bl.a. den kvartalsvisa BNP-utvecklingen ännu inte har publicerats.

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.

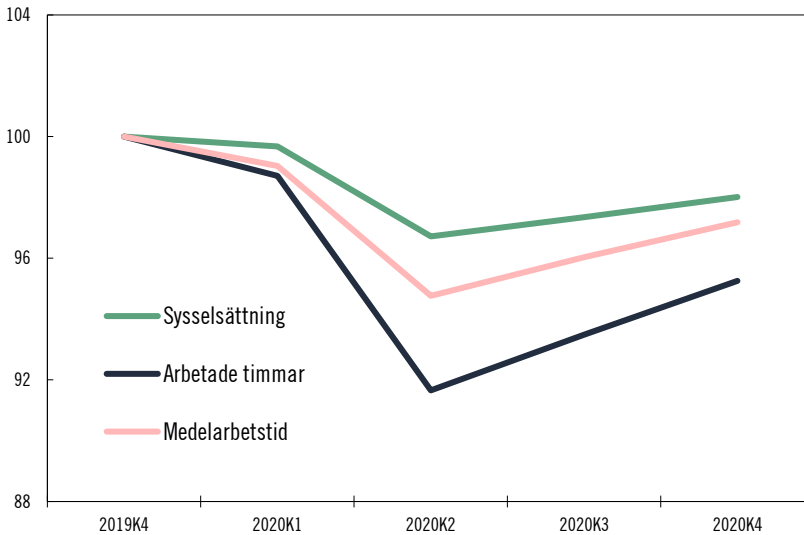
Källa: Arbetsförmedlingen.

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).

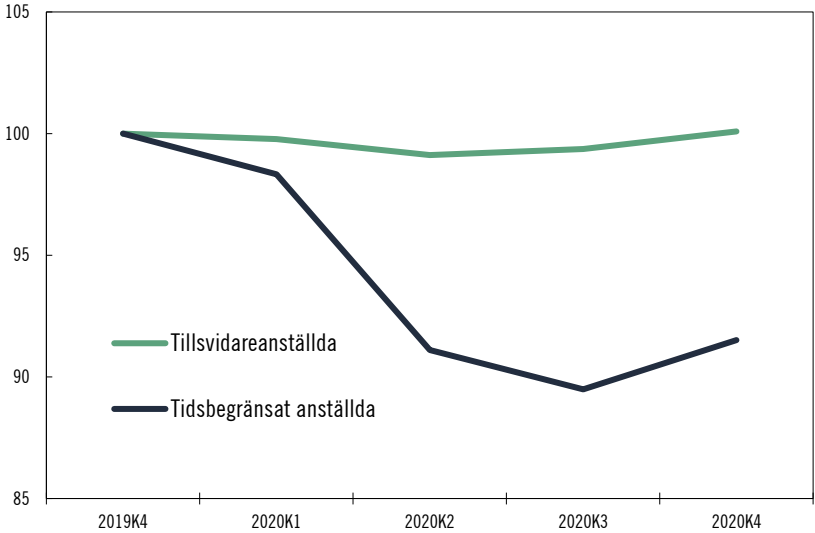
Under det andra kvartalet 2020 minskade antalet sysselsatta med omkring 100 000 personer, motsvarande ungefär två procent av det totala antalet sysselsatta. Samtidigt omfattades nästan 500 000 anställda av stödet vid korttidsarbete. Antalet arbetade timmar föll kraftigt och frånvaron från arbetet var 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*.

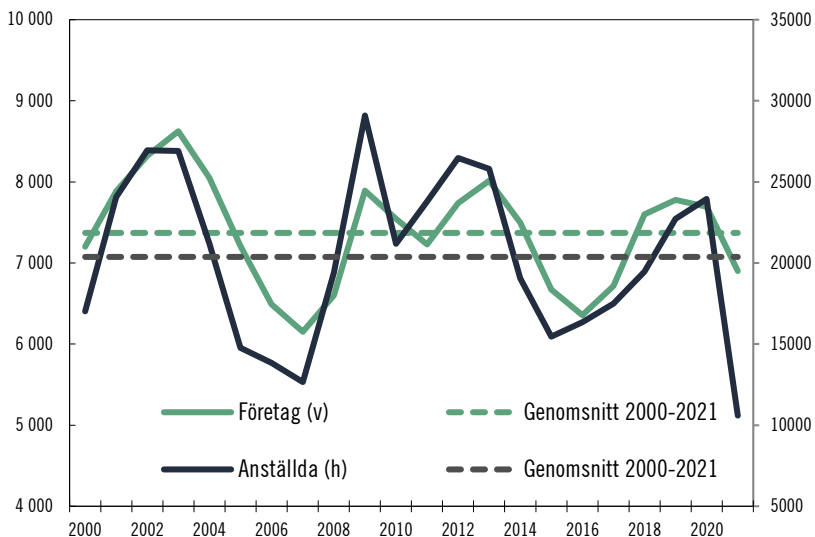
³⁰ De företagsformer som ingår i konkursstatistiken är aktiebolag, enskild firma och handelsbolag.

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



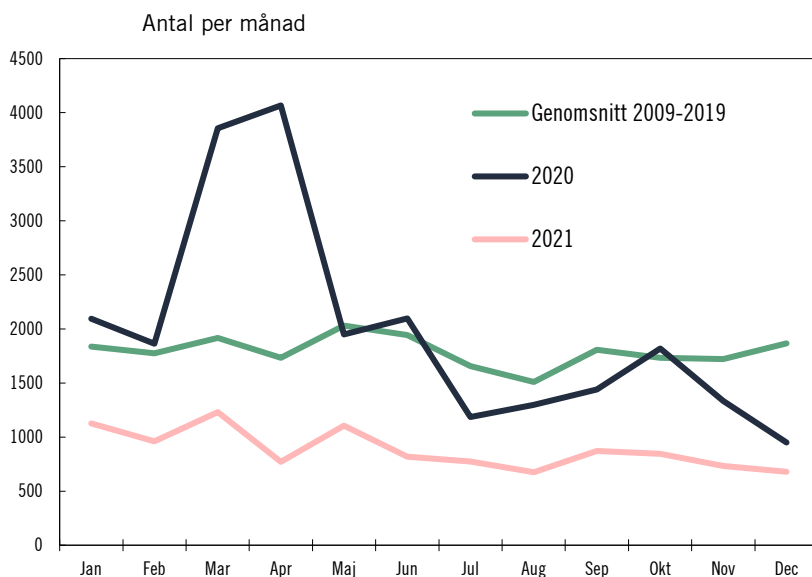
Källa: Tillväxtanalys.

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



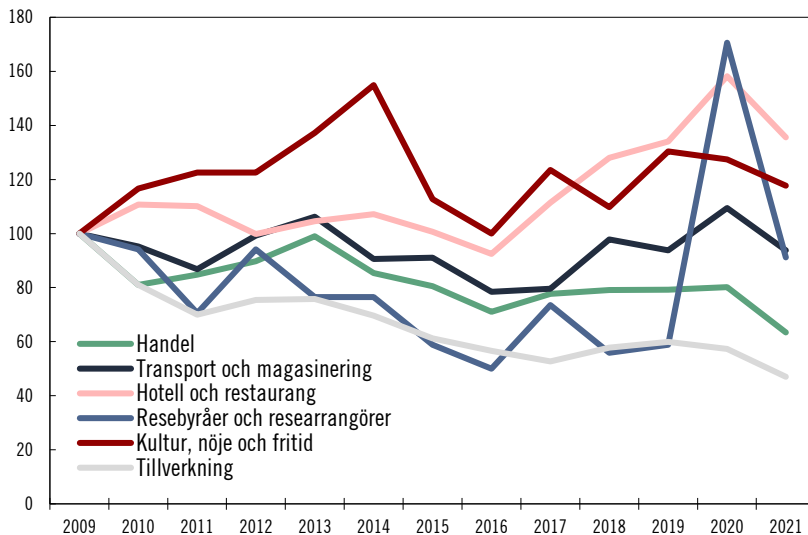
Källa: Tillväxtanalys.

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: Tillväxtnalys.

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

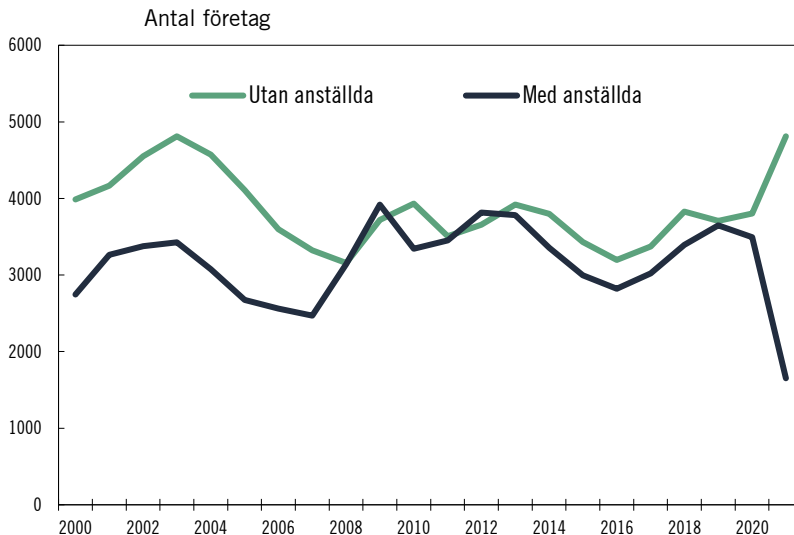
	Genomsnitt 2009–2019	Utfall 2020	Utfall 2021
Näringslivet totalt	0,6	0,6	0,5
Stål- och metallframställning (24)	1,2	1,4	0,3
Transportmedelsindustri (29–30)	1,1	0,5	0,3
Byggindustri (41–43)	1,2	1,1	1,1
Handel med och serviceverkstäder för motorfordon (45)	1,2	1,1	1,1
Parti- och provisionshandel (46)	1,2	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 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.

4.3 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.

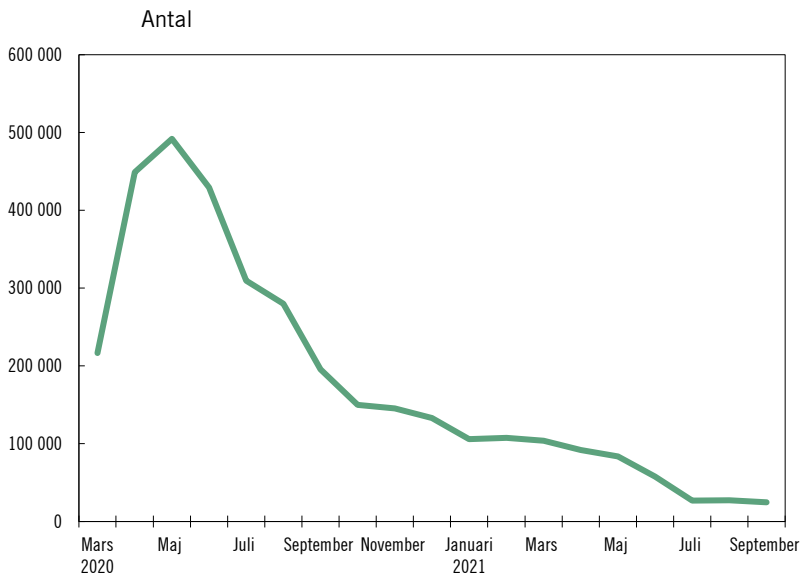
⁴ Avser ett årsgenomsnitt för 2019 enligt kortperiodisk sysselsättningsstatistik.

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

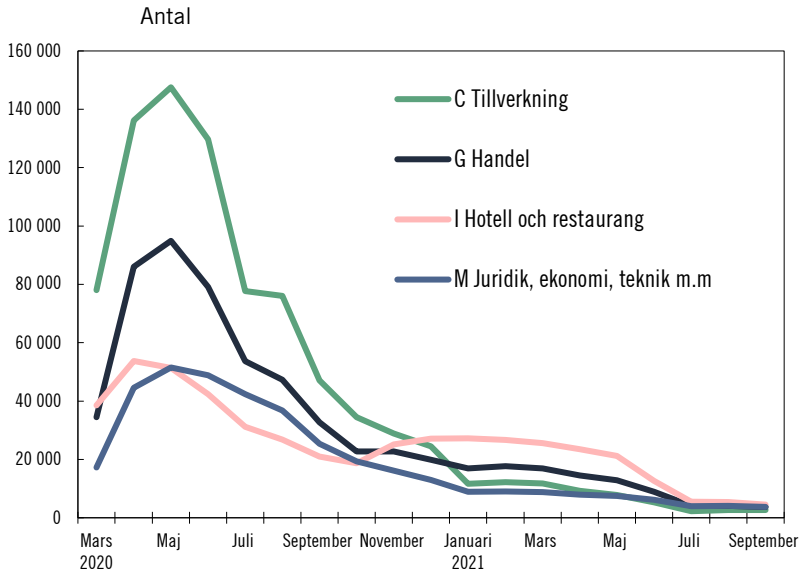
5.3.1 Stödets betydelse har varierat mellan branscher under pandemins olika faser

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

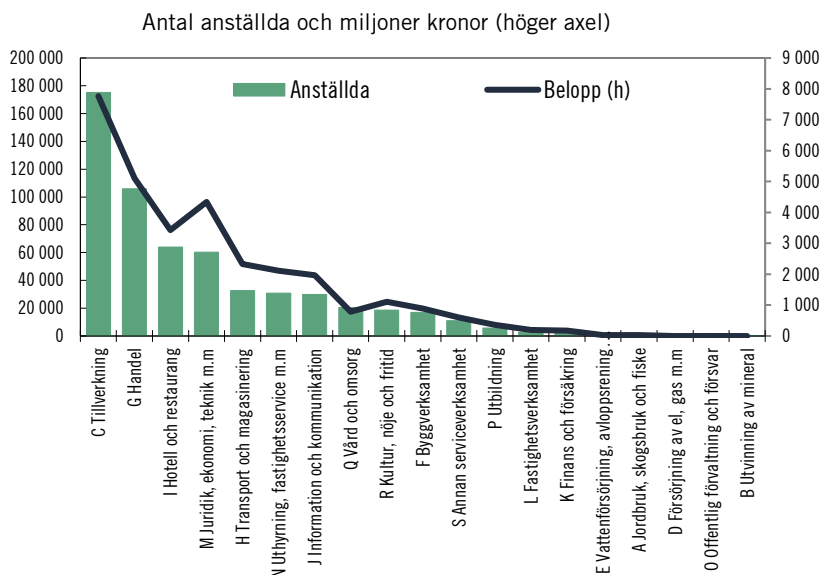


Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under månaden. Uppgifter över beviljade per månad är preliminära och kan komma att ändras framöver.

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 struktur- omvandling 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.

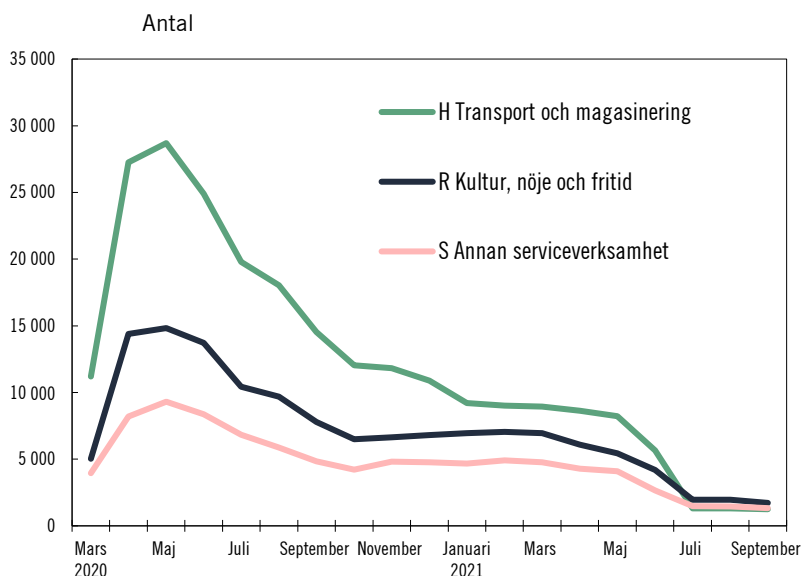
Stödet har även varit viktigt inom kultur, nöje och fritid samt annan serviceverksamhet⁷, även om nyttjandet av stödet varit på en lägre nivå (se Figur 5.4). Detta framgår när en jämförelse görs med hänsyn till branschens storlek, vilket kommittén återkommer till i nästkommande avsnitt. Branscherna visar 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

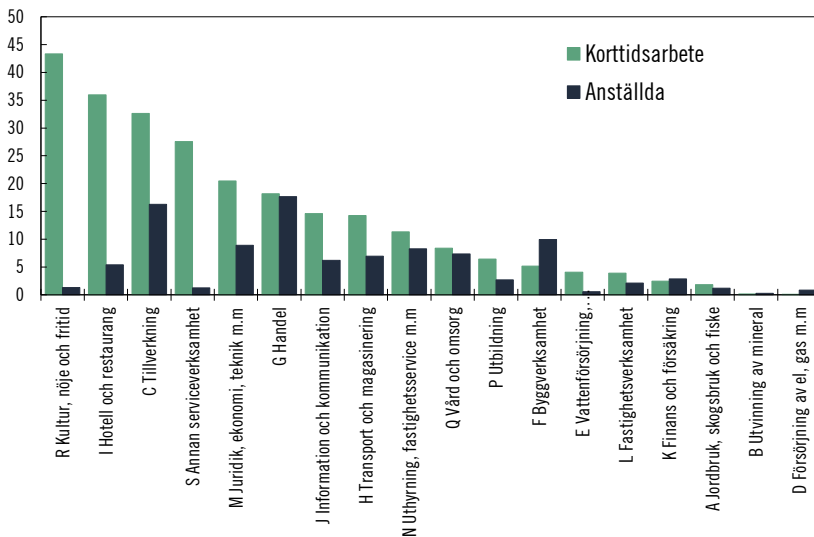
Genom att relatera anställda i korttidsarbete till branschens storlek, definierat som hur många som är anställda inom respektive bransch, framgår nyttjandegraden i relation till branschens storlek.⁸ Det blir då tydligare att nyttjandegraden har varit som högst i branscher som drabbats mest av de beteendeförändringar 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

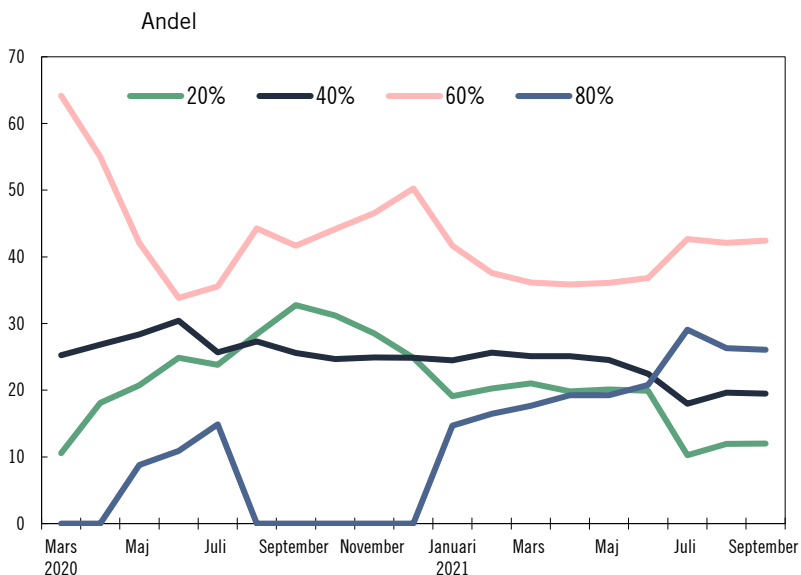
⁹ Enligt Statistiska centralbyråns företagsdatabas 2019.

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

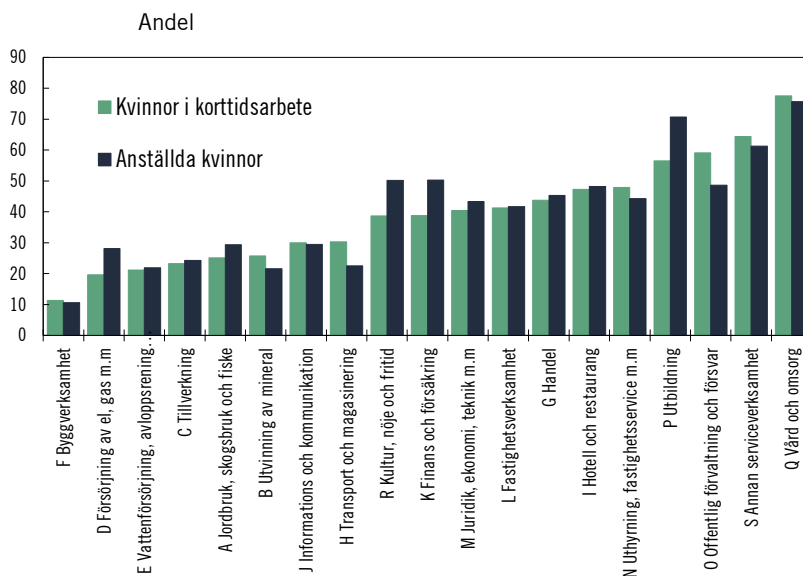
¹² Se exempelvis Arbetsförmedlingens rapporter *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2020* och *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2021* samt *Regionala utsikter våren 2021* för mer information om utvecklingen på arbetsmarknaden under pandemin i ett regionalt perspektiv.

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

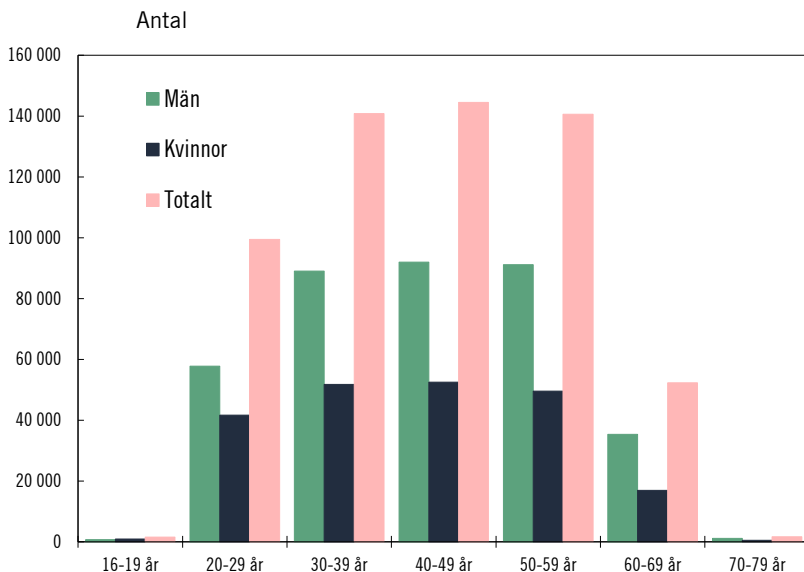
Tre fjärdedelar av dem som omfattades av stödet vid korttidsarbete, omkring 425 000 anställda, under 2020 var mellan 30–59 år, dvs. tillhörde kärnarbetskraften¹⁵ (se Figur 5.8). Dessa åldersgrupper var överrepresenterade i relation till åldersfördelningen på arbetsmarknaden.¹⁶ Betydligt fler män än kvinnor 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.

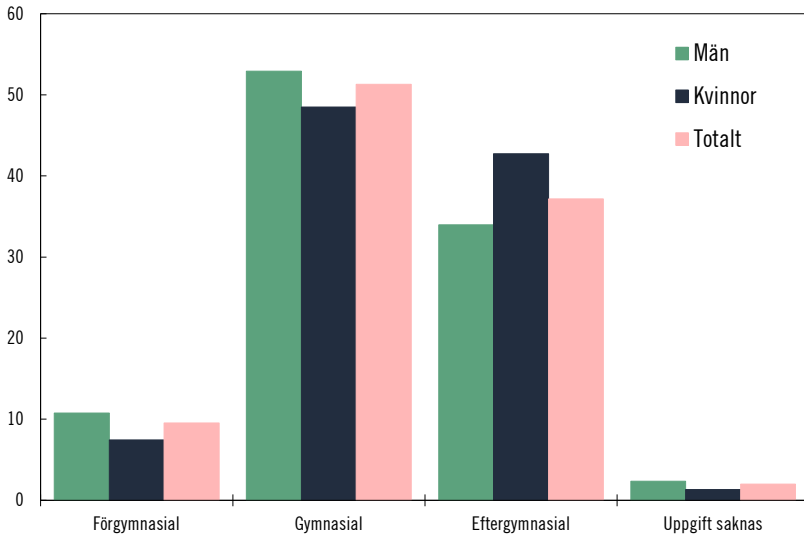
¹⁸ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2019.

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
Andel



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.

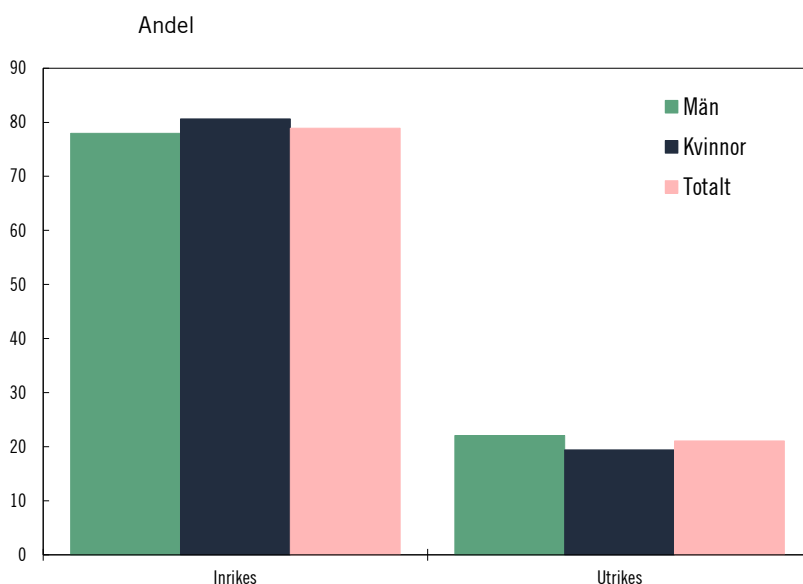
5.4.4 Andelen inrikes och utrikes födda i korttidsarbete återspeglar fördelningen på arbetsmarknaden

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

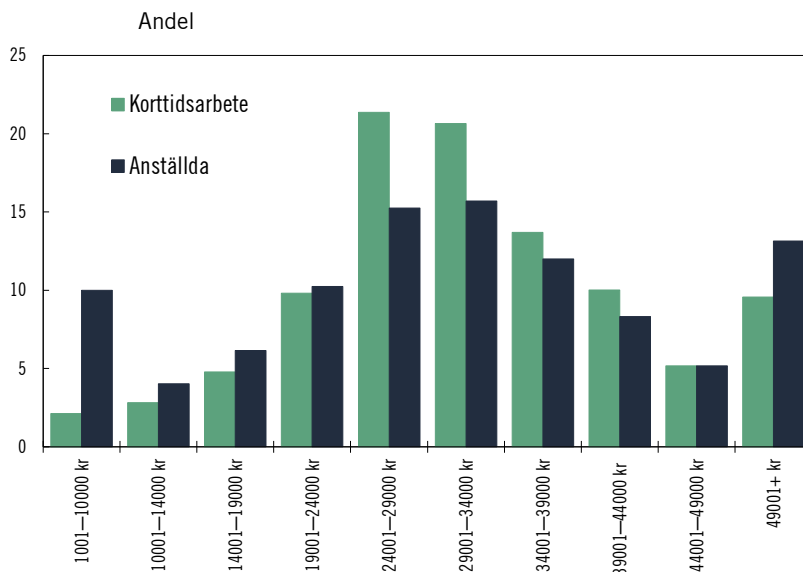
Genom att dela upp anställda i korttidsarbete efter månadslön²¹ framgår att majoriteten, omkring 56 procent, av dem som har tagit del av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020 hade en månadslön

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



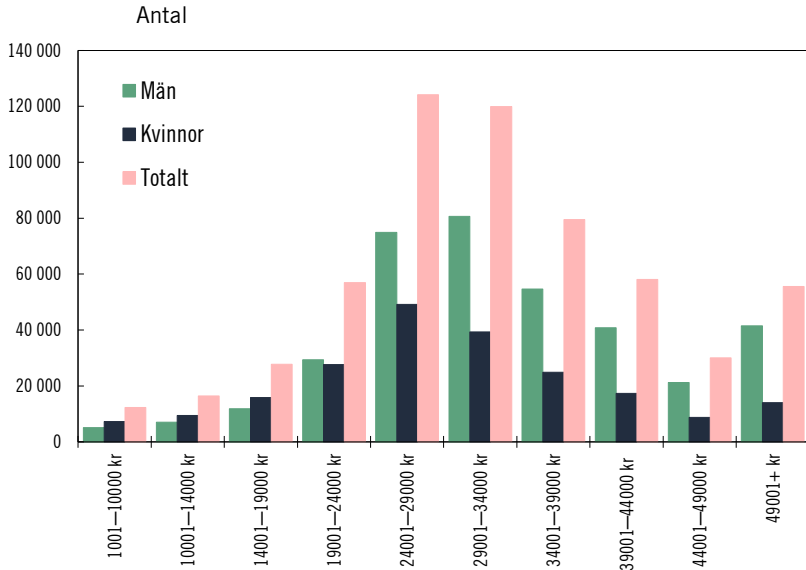
Anm.: Avser anställda som omfattats av stödet vid korttidsarbete någon gång under 2020. Uppgifterna är preliminära och kan komma att ändras framöver.

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.

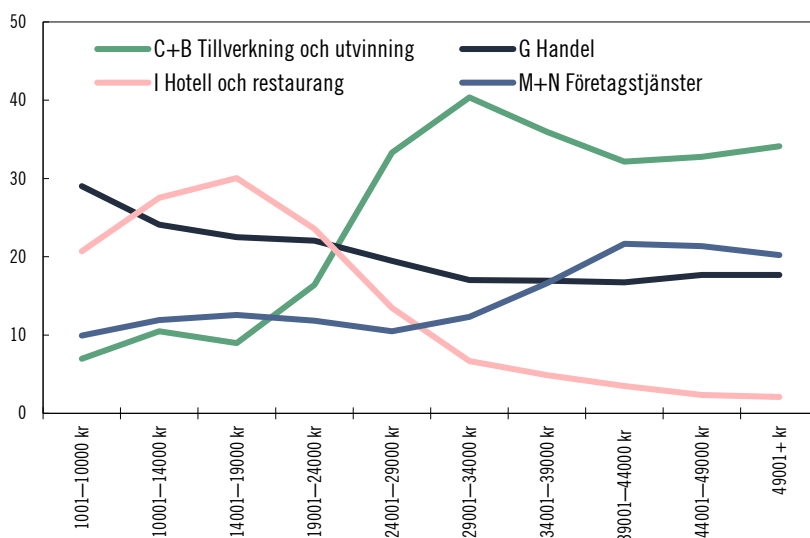
Lönenivåer varierar tydligt mellan olika branscher, vilket påverkar fördelningen per lönenivå totalt sett då olika branscher har använt stödet i varierande utsträckning. Av dem som omfattades av stödet någon gång under 2020 var drygt 175 000 anställda inom tillverkningsindustrin, varav majoriteten var 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

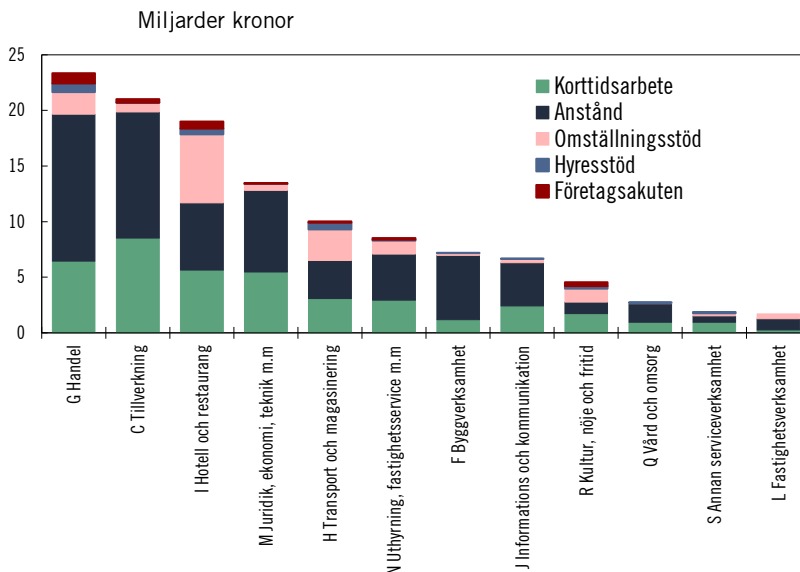
Statliga stödåtgärder har nyttjats i stor omfattning under pandemin, särskilt inom vissa branscher. Dessutom har många företag använt flera av stöden. I avsnitt 3.3 redogör kommittén övergripande för de största behovsprövade företagsstöden som utgått under pandemin. Under

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



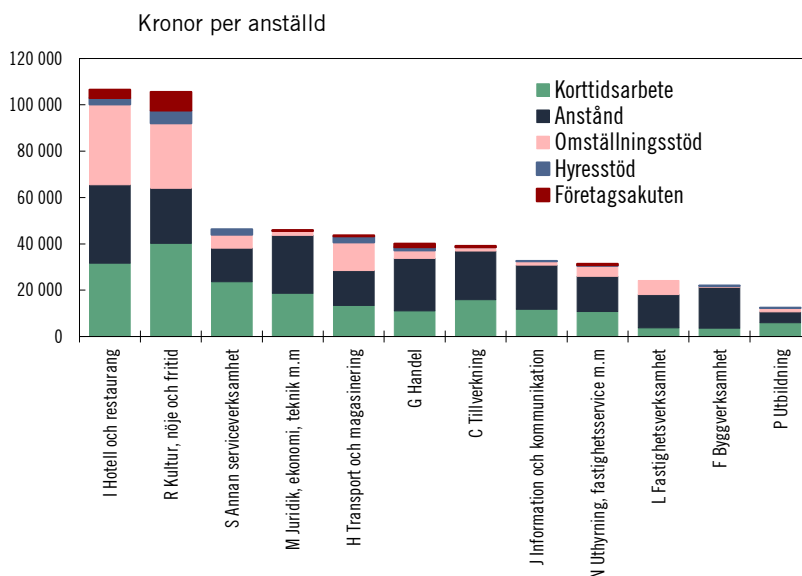
Anm.: Figuren avser de 12 branscher som nyttjat mest stöd. Uppgifter över stödbelopp är ännu preliminära.

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 avlogs 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 samhällsekonomska 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 skattebetalningar. 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

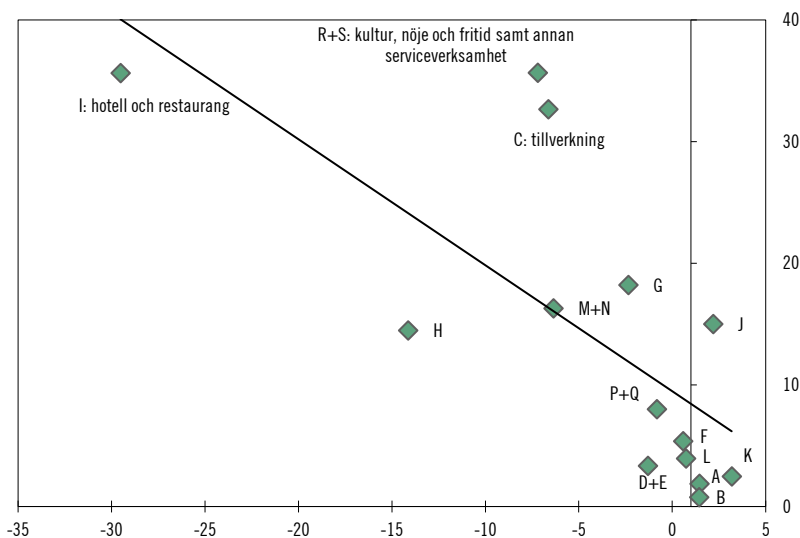
Ett sätt att bedöma huruvida stödet vid korttidsarbete har nyttjats av företag som påverkats tydligt under pandemin är att relatera nyttjandet av stödet till hur produktionen²⁰ i olika branscher har förändrats mellan 2019 och 2020. Det ger en indikation på makronivå om stödets träffsäkerhet. I relation 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

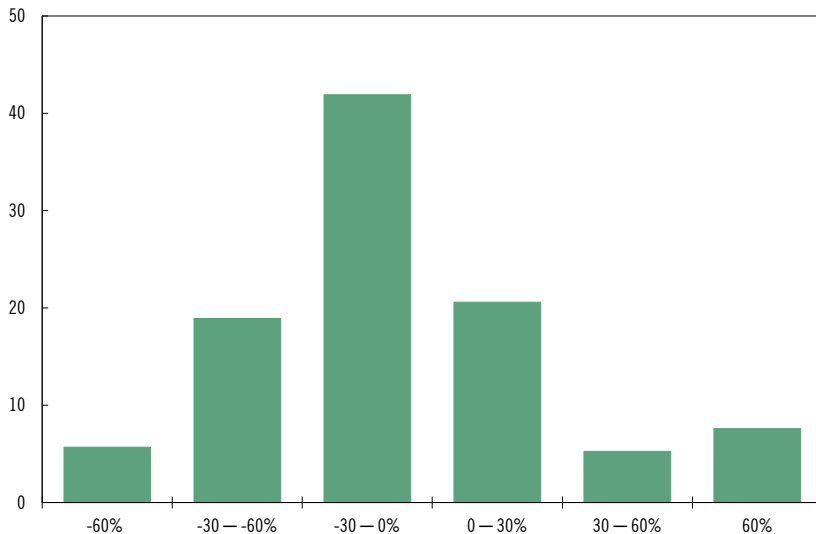
²² En omsättningsminskning på 30 procent sammanfaller med den lägsta gränsen för att få omställningsstöd, då handlar det om förändringar jämfört med motsvarande period föregående år. En omsättningsminskning på minst 30 procent i förhållande till motsvarande period 2019 är även kriteriet som Europeiska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

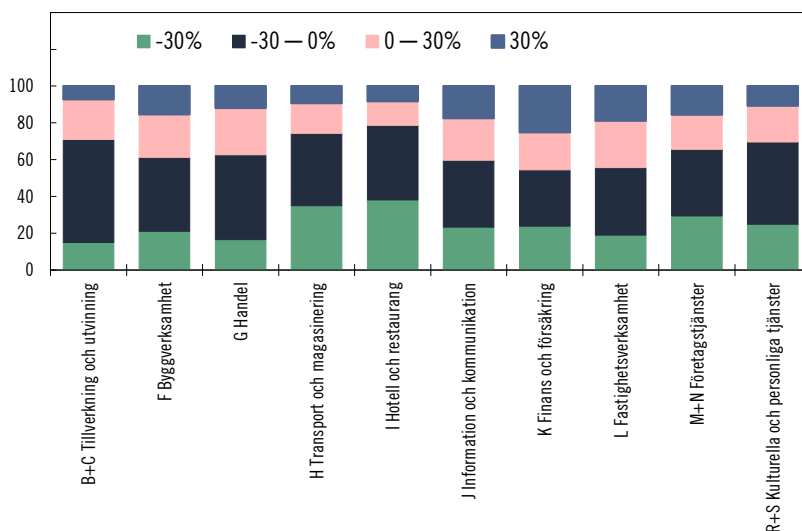
²³ Storlek definieras här som antalet anställda i företagen 2019.

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 verksamma 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 säsonsberoende verksamhet att under pandemin få godkännande för stöd vid korttidsarbete.

Det finns däremot andra krav i regelverket som också medför svårigheter för säsonsberoende 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 säsonsberoende 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 anställts 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 säsongsberoende 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 säsongsberoende 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, säsongsberoende 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

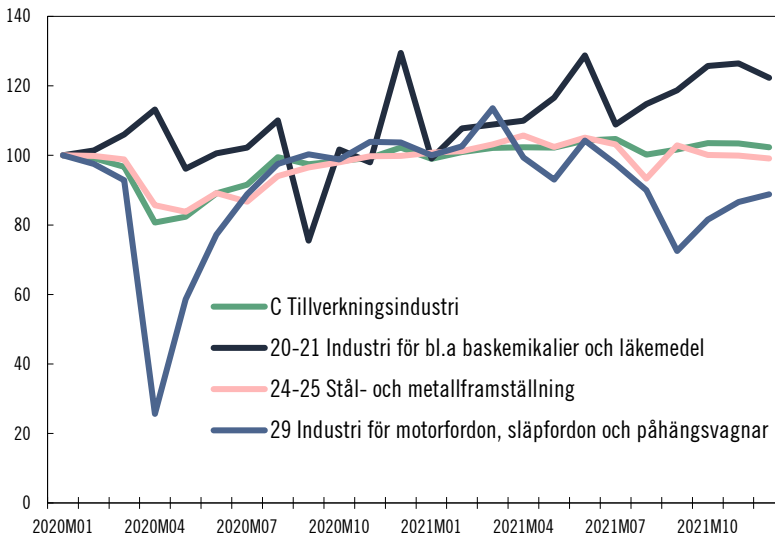
³² Produktionsvärdesindex (PVI) beskriver den månadsvisa utvecklingen av näringslivets produktion av varor och tjänster. Produktionsvärde är ett mått som används i beräkningarna av BNP och kan förenklat beräknas som nettoomsättning från produktion samt handelsmarginal. Handelsmarginal är intäkter från 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 utbudsproblematik, 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, säsongrensade 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

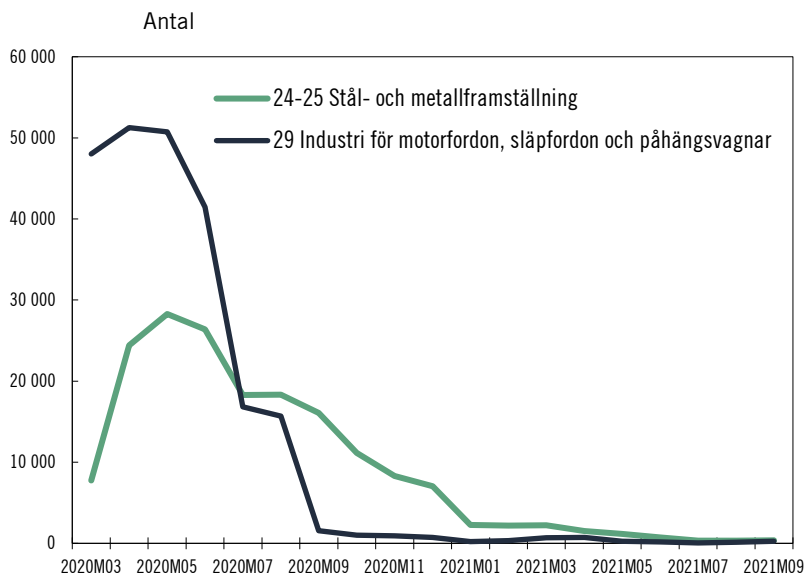
Även inom stål- och metallframställning var nyttjandet av stödet stort under inledningen av pandemin. Nyttjandet av stödet minskade successivt under 2020 för att uppgå till jämförelsevis låga nivåer under inledningen av 2021, vilket också följer produktionen inom branschen relativt väl.

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

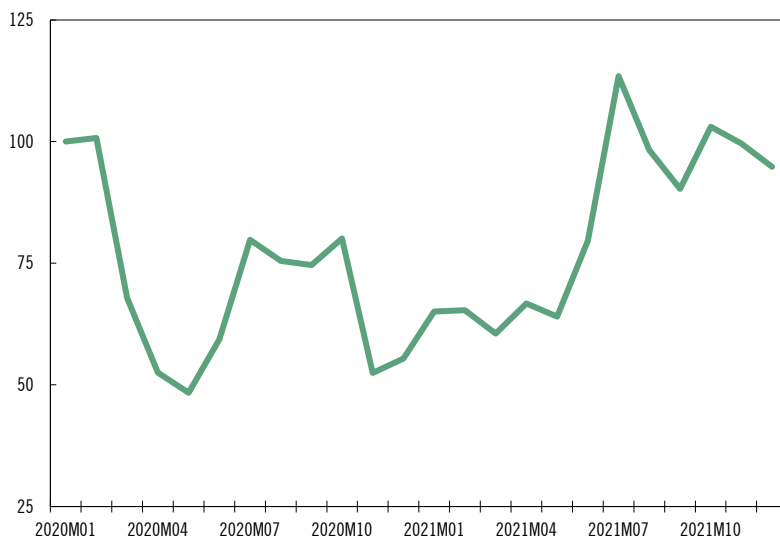
anställda ändå hade blivit uppsagda till följd av osäkerheten. Det är därför svårt att bedöma storleken på eventuella dödviktseffekter. Kommittén utvecklar frågan om dödviktseffekter mer under avsnitt 8.4.4.

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).

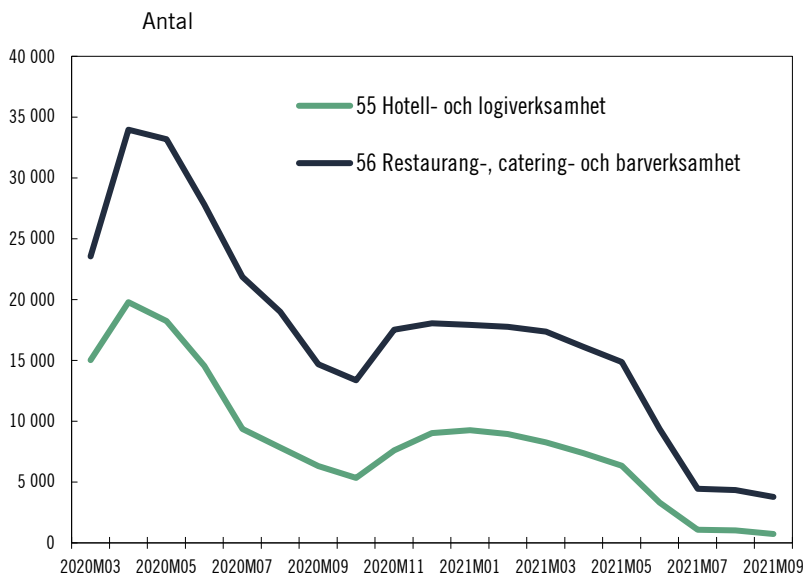
³⁷ Enligt uppgifter från den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).

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*.

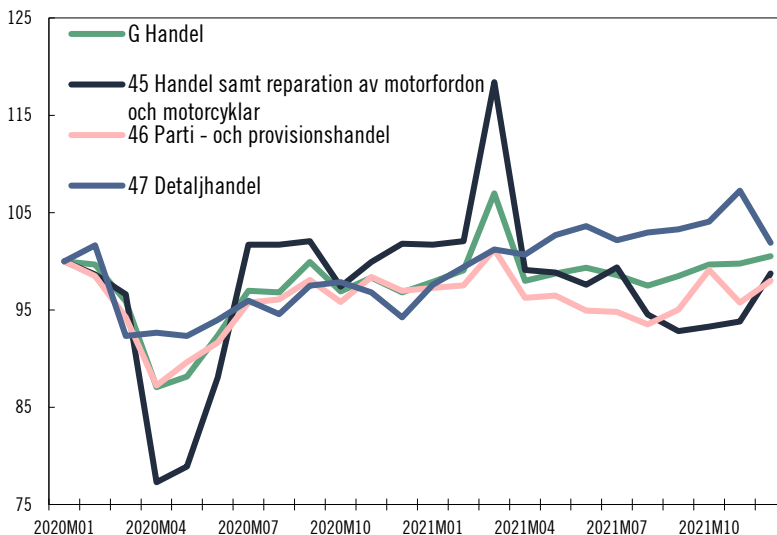
⁴² Branschen handeln har en bred definition och består av verksamhet inom handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar, parti- och provisionshandel samt detaljhandel.

(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

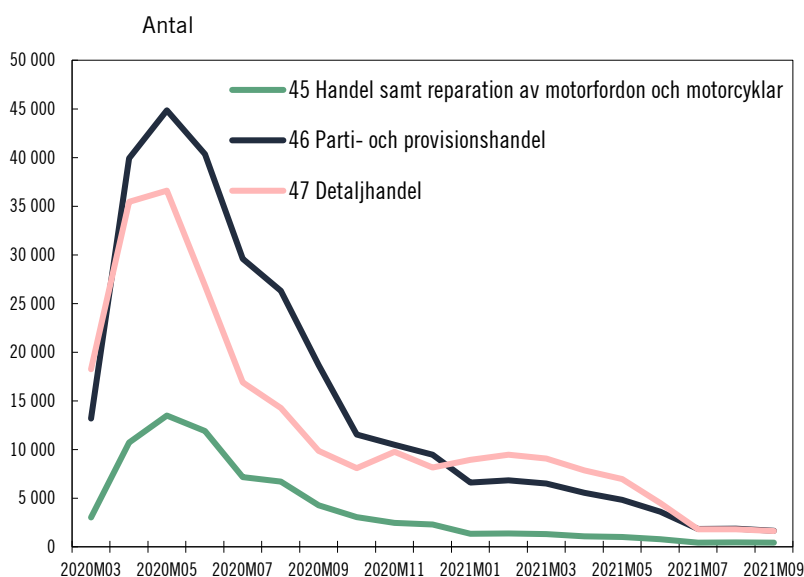
Index 2020M01=100, säsongsrensade månadsvärden



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



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 försatts 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.

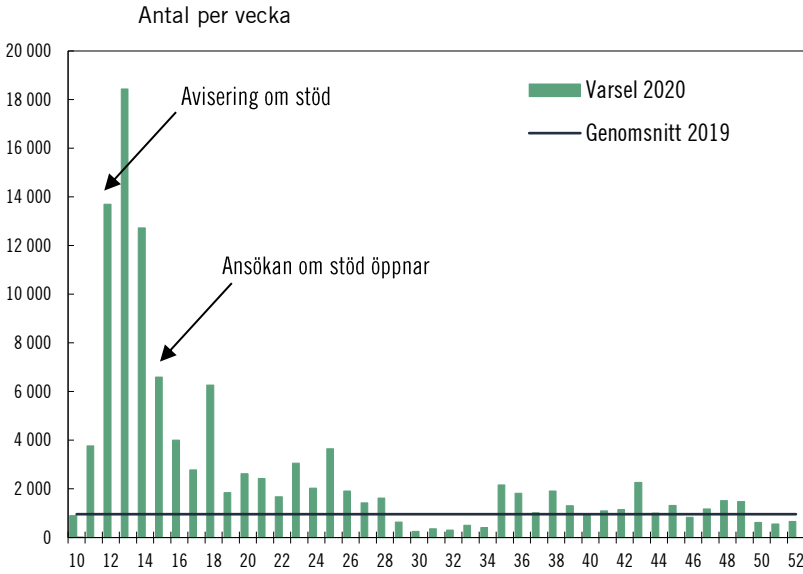
Exceptionellt höga varselstal vid pandemins inledning dämpades när stödet infördes

De kraftigt stigande varselalen 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 varselalen. 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). Varselalen var fortfarande, fram till sommaren 2020, på en högre nivå än normalt. Kommittén anser dock att den omständigheten att varselalen minskade markant i nära anslutning till att stödet infördes, ger stöd för bedömningen att stödet haft betydelse för arbetsmarknaden genom att dämpa de höga varselalen.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 varselalen stigit igen efter påskveckorna (vecka 15 och 16).

Figur 7.1 Anställda berörda av varsel om uppsägning



Källa: Arbetsförmedlingen.

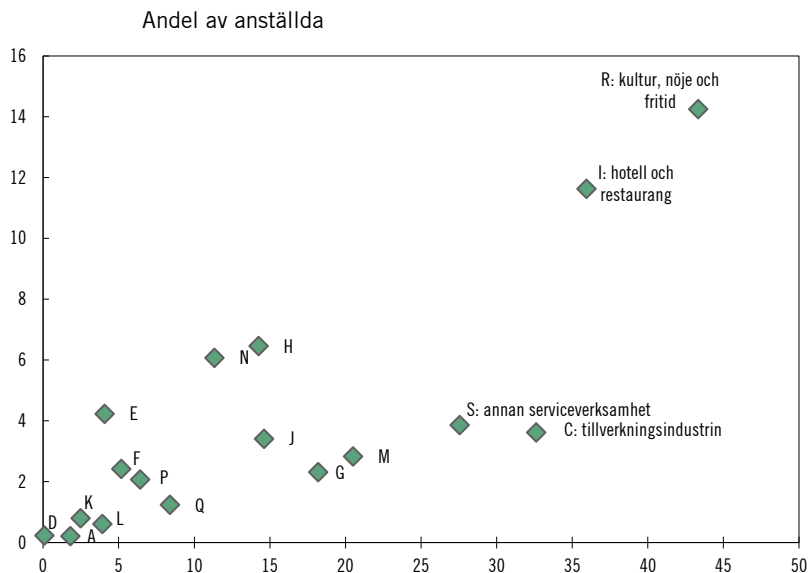
Det skulle sannolikt vara möjligt att närmare analysera vilka anställda, av dem som varslades i inledningen av pandemin, som sedermera omfattades av stödet och fick behålla sin anställning. En sådan analys skulle även visa huruvida företag har nyttjat stödet under uppsägningstiden för anställda. Den 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: tillverkningsindustrin, 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).

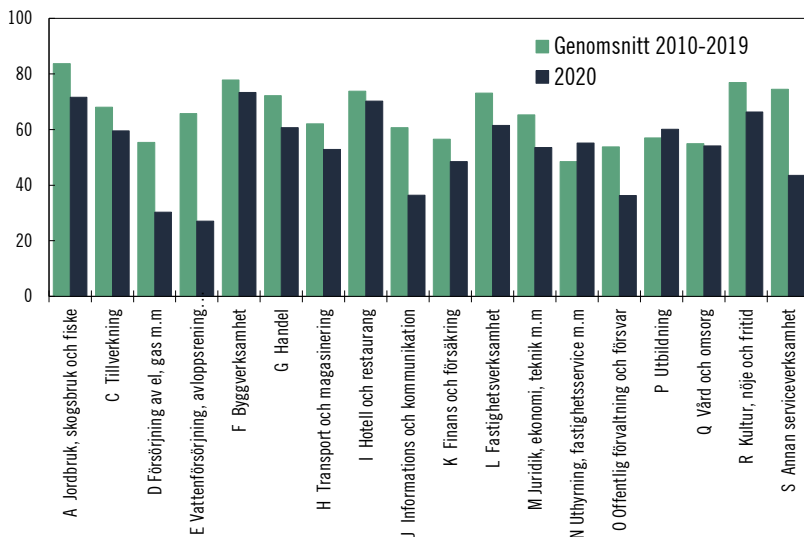
Alla varsel leder inte till uppsägning av de anställda som omfattas av varslet. I genomsnitt har realiseringsgraden tolv månader efter aviserat varsel varit knappt 70 procent under 2010–2019. Varseltalen stiger vanligtvis under en ekonomisk kris och gjorde så i samband med både pandemin och finanskrisen. 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

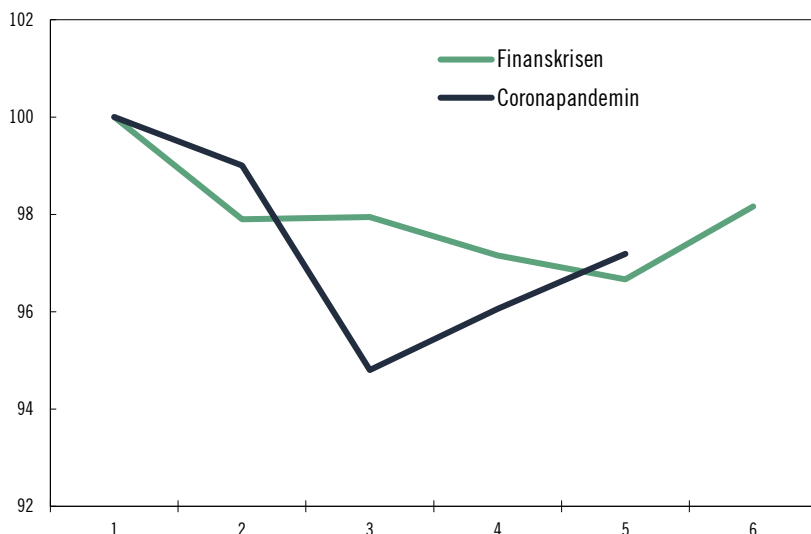
Medelarbetstiden, dvs. antalet arbetade timmar per sysselsatt, föll tydligt vid pandemins inledning. Arbetade timmar minskade i betydligt större utsträckning än vad sysselsättningen gjorde, vilket bidrog

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 återhämningsperioden, 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.

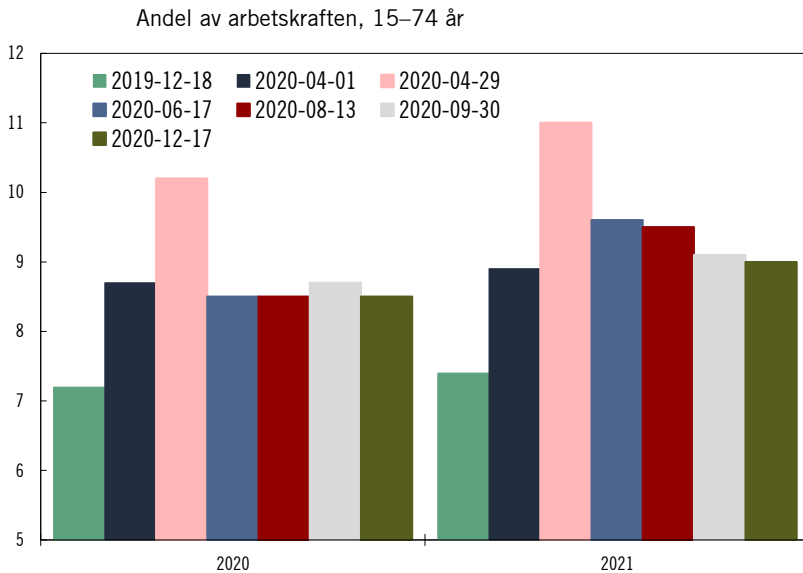
¹¹ Konjunkturinstitutets rapport *Konjunkturläget – april 2020*.

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



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 upp 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 överskattade 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 Estimaten 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.

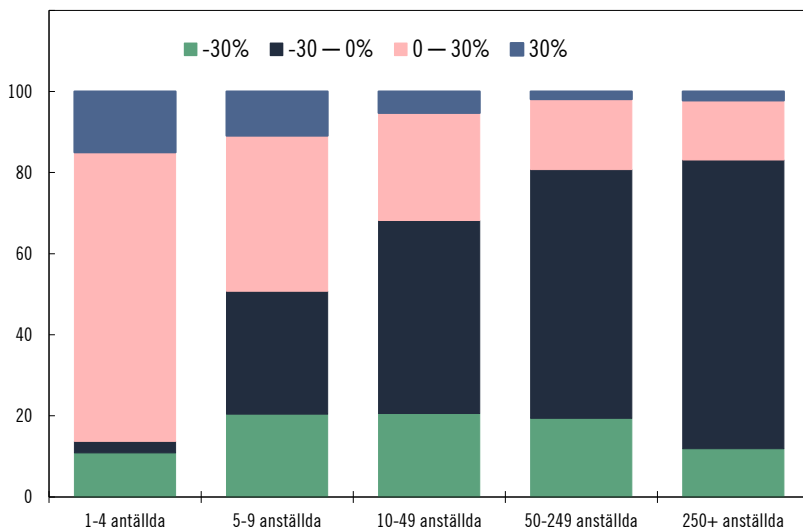
Inom de minsta och de största storleksklasserna har det varit en lägre andel företag som har minskat antalet anställda med mer än

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

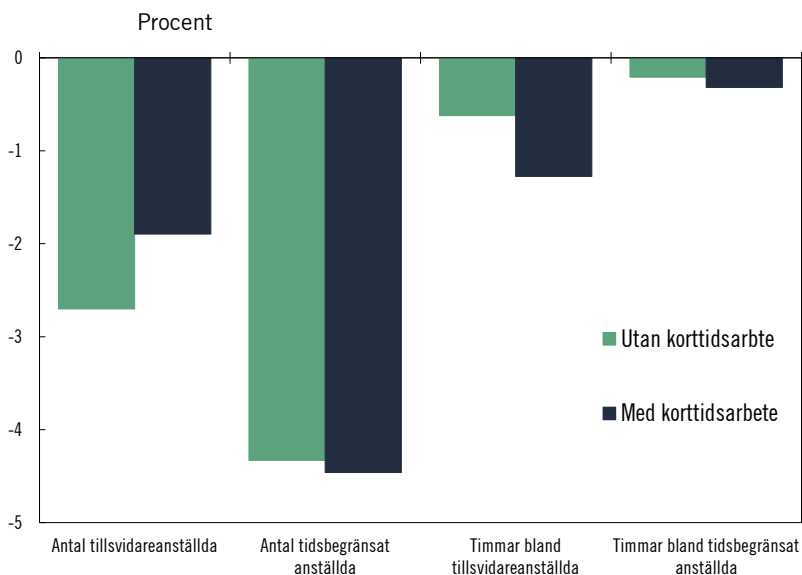
Även om stödet vid korttidsarbete har bidragit till att hålla sysselsättningen uppe under pandemin har stödet inte kommit alla till del. Det är heller inte ett förväntat utfall eller ett rimligt krav. Sysselsättningen sjönk tydligt under första halvåret 2020, i synnerhet bland tidsbegränsat anställda 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 anlidade 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).

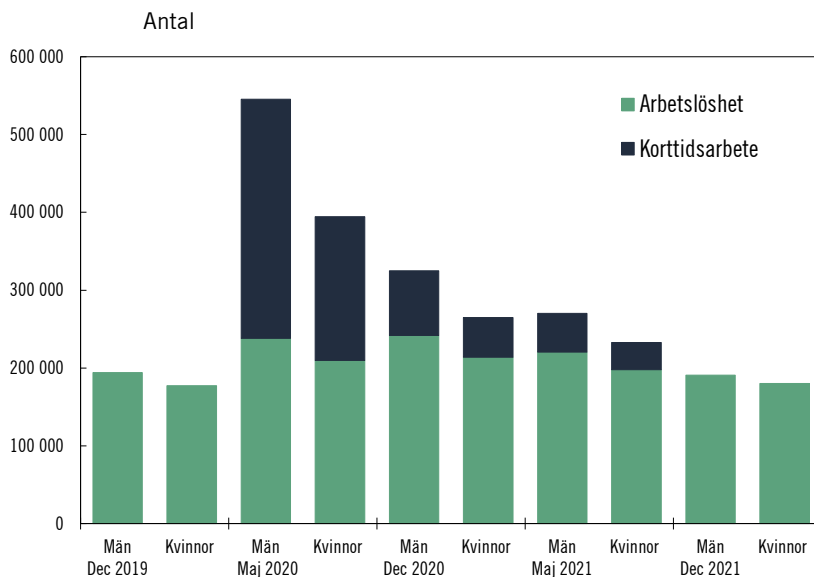
Som framgår av Figur 7.8 har många unga (15–24 år) kvinnor förlorat sin anställning under pandemin. Sysselsättningen minskade med omkring 40 000 bland unga kvinnor (närmare 16 procent) första halvåret 2020, jämfört med 17 000 bland unga män (närmare 7 procent). De branscher som har drabbats under pandemin, 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 tjänstebanscher 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 dödviktstkostnader 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. inläsningseffekter). 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

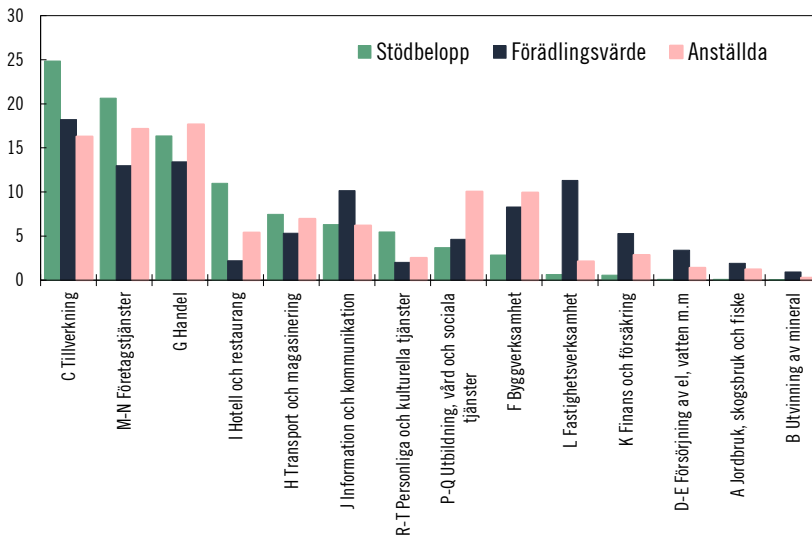
Genom att mäta nyttjandet av stödet som andel av det totala netto-beviljade beloppet i respektive bransch framgår att den högsta nyttjandegraden var inom tillverkningsindustrin, som uppbar omkring 25 procent av det totala stödbeloppet 2020. Det är även den bransch med högst förädlingsvärde och som sysselsätter 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 skatteinbetalningar. 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 oförutsägbar. Stödets negativa effekter ökar också ju längre tid stödet nyttjas, framför allt i form av risker för hämmad struktur- omvandling, 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

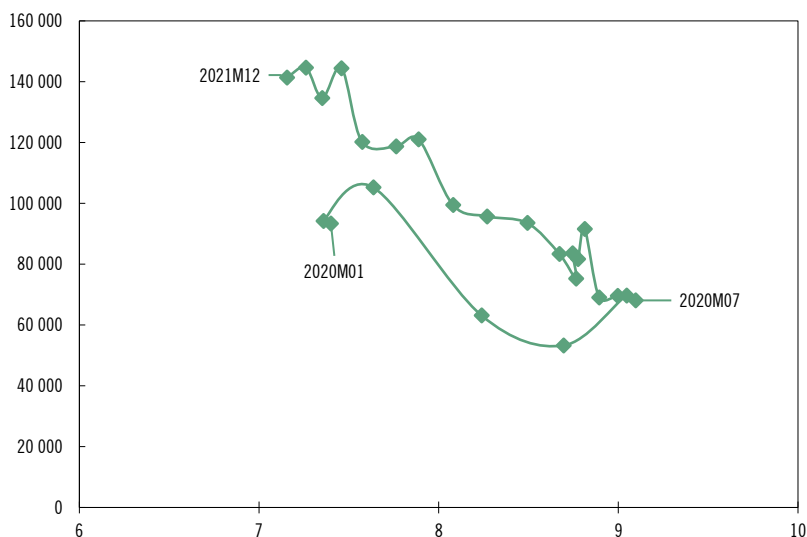
Ett stort antal anställda i näringslivet omfattades av stödet vid korttidsarbete, i synnerhet under våren 2020. Stödet innebär att individer behåller sin anställning och minskar risken för att de blir arbetslösa. Det finns dock en risk att anställda som omfattas av korttidsarbete väljer att stanna kvar 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 hämrat 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 alltjämt 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 karenregler 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.

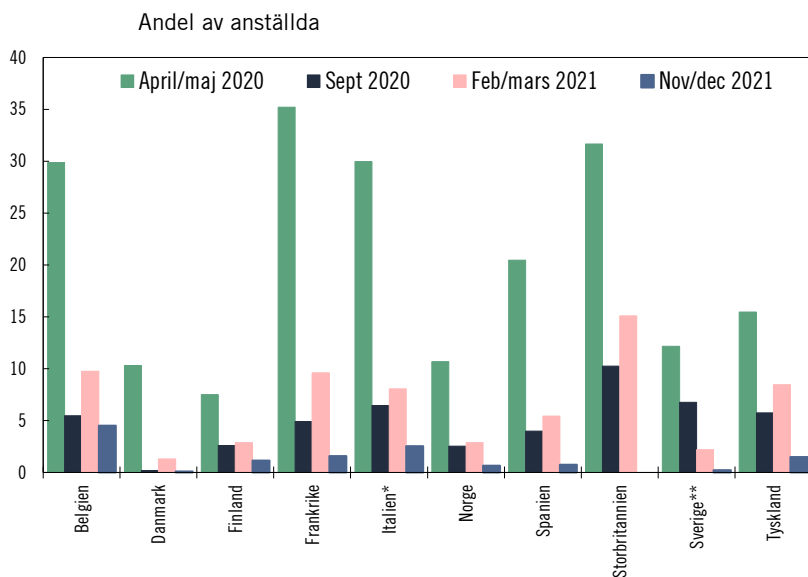
9.1.1 Högt nyttjande av sysselsättningssystem inom OECD

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 anställda 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 Elinkeino toimisto/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 Elinkeino toimisto/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, begynnelsestidpunkt och permitterings 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).

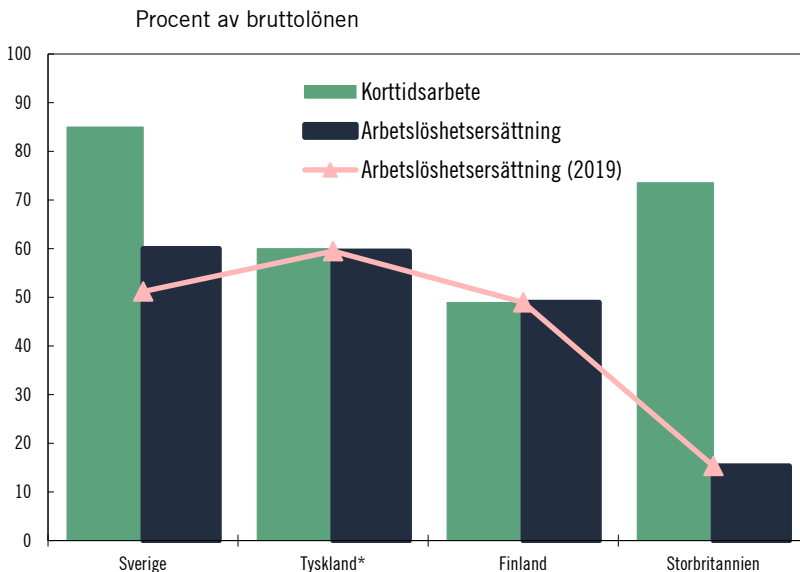
Tabell 10.1 Stöd till arbetstagare i korttidsarbete för icke arbetad tid

	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 nettoinkomst 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

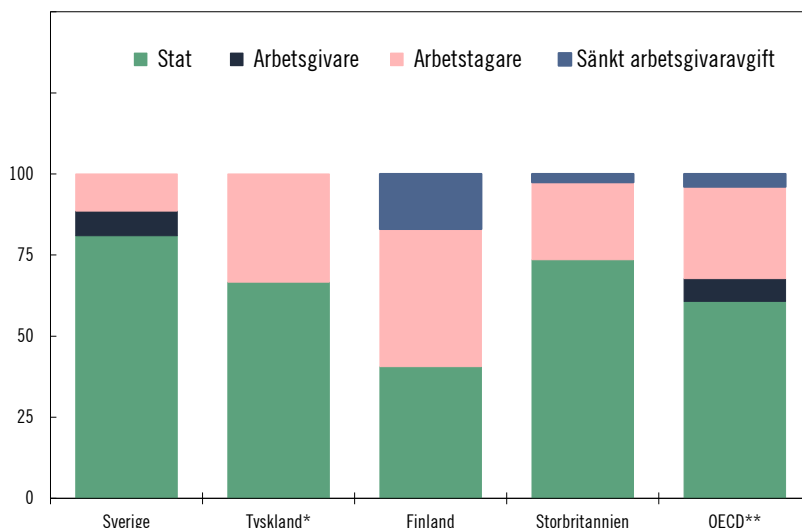
	Enligt ordinarie regelverk	Under pandemin
Sverige	1, 11, respektive 20 % av kostnaden (lön + arbetsgivaravgifter) om arbetstidsminskningen är 20, 40 respektive 60 %.	1, 4, 7,5 respektive 8 % av kostnaden (lön+ arbetsgivaravgifter) om arbetstidsminskningen var 20, 40, 60 respektive 80 %.
Tyskland	Sociala 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 kvarstått 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 kvarstått 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 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, likt 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 arbetstagaren 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 regelverkens 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.

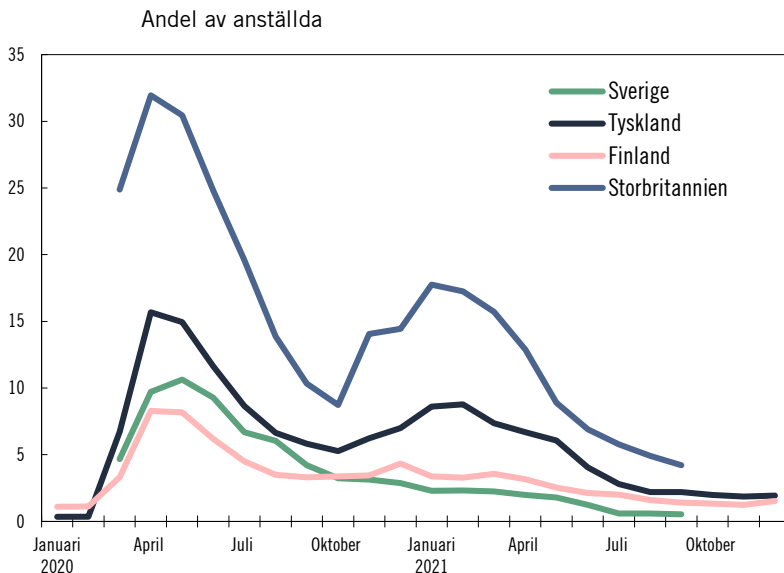
²³ Värt att notera är att graden av arbetstidsförkortningen varierar bland anställda. I samtliga länder utom Sverige har det varit möjligt med en arbetstidsförkortning på 100 procent. Figur 10.3 skulle med fördel kunna kompletteras med hur många timmar som anställda minskat sin arbetstid. Dessa uppgifter 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), Statistiskentralen (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 Statistiskentralen 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.

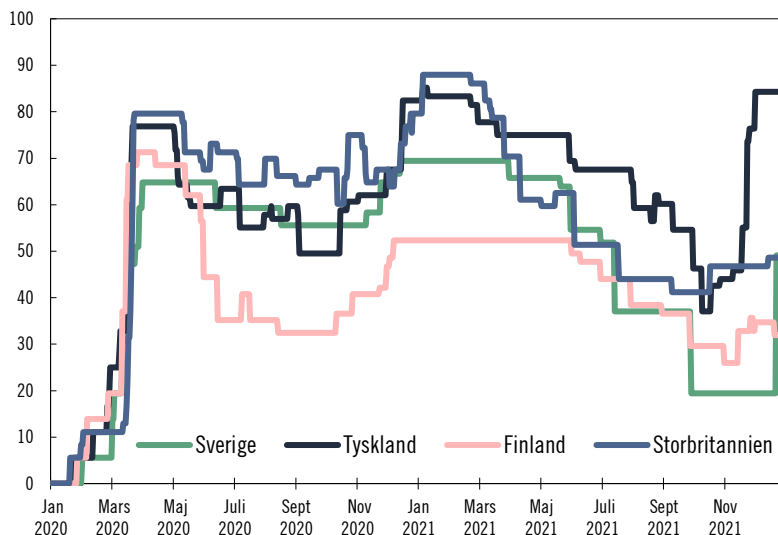
⁴⁴ Sådana effekter kan exempelvis fångas av Googles mobilitetsindex. Kommittén avgränsar sig dock här till att redovisa graden av restriktioner i Sverige och jämförelseländerna.

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.: Mättet 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 betendeförändringar 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).

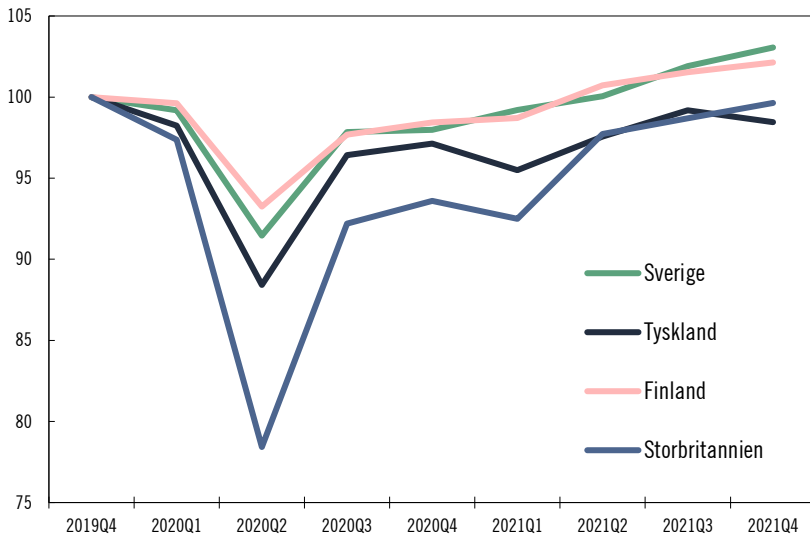
länder av snabba förlopp och krisen har dessutom påverkat ungefär samma branscher i de olika länderna. Detta är i stor utsträckning branscher som inte har drabbats i samma omfattning vid tidigare ekonomiska kriser.

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), Statistiska centralbyrån 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.

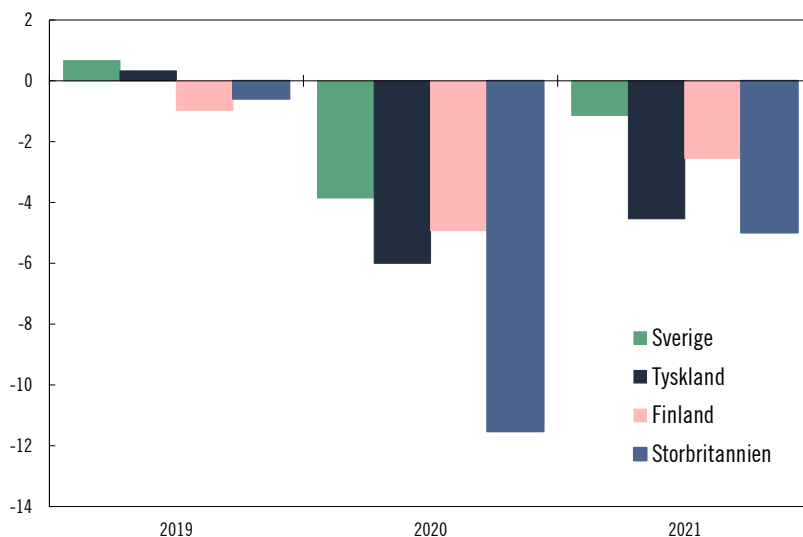
Den ekonomiska aktiviteten påverkades kraftigt negativt under pandemin och OECD:s bedömning är att samtliga länder befann sig i en djup lågkonjunktur under 2020 (se Figur 10.6). Storbritannien

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.

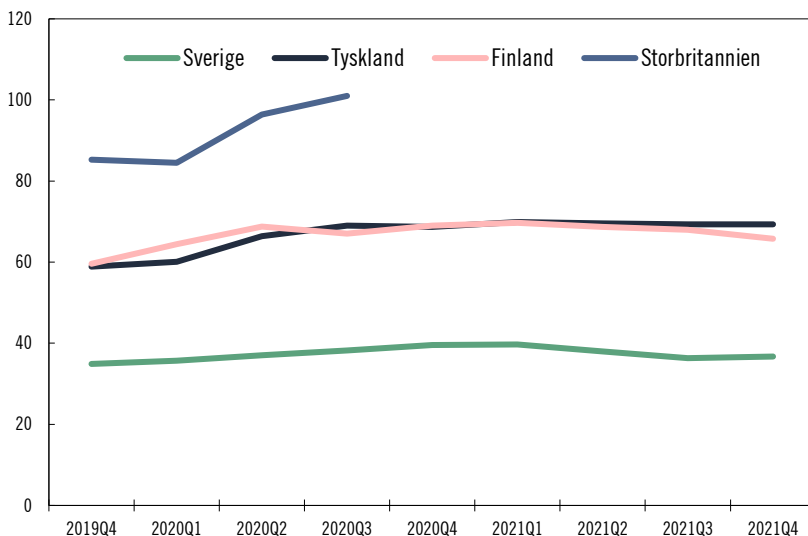
Maastrichtskulden har stigit i samtliga länder under pandemin (se Figur 10.7). Det är ett förväntat utfall och den steg även under finanskrisen. De stora stödpaketet har bidragit till detta, dels genom att åtgärder har bidragit till lägre skatteinkomster än vanligt (t.ex. genom möjligheten till anstånd 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

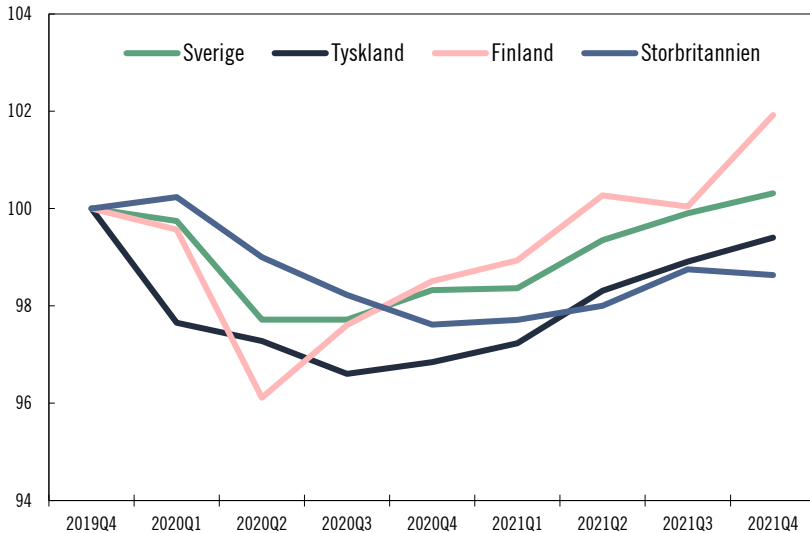
⁵⁶ Det har skett en omläggning av arbetsmarknadsstatistiken, Labour force survey (LFS), som gäller från och med 2021, vilket påverkat jämförelsen över tid. Förändringen genomfördes inom medlemsländer i EU och EES för att möta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1700 om fastställande av 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.

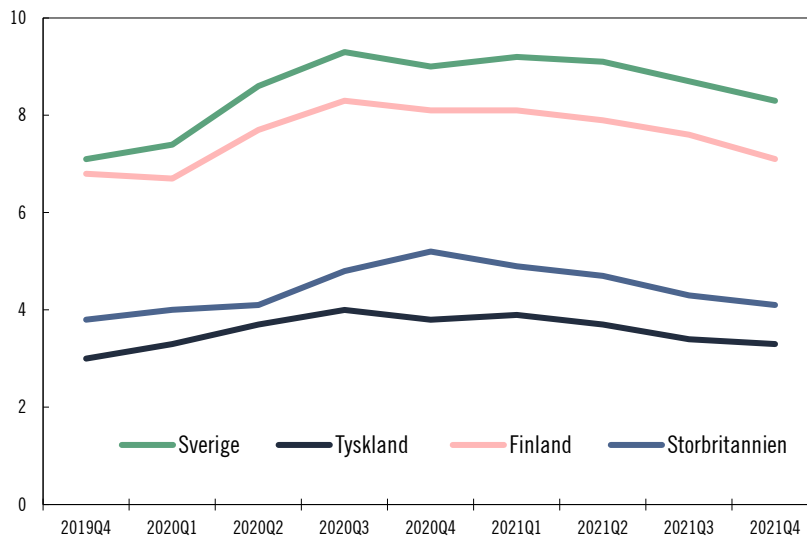
Källor: Eurostat och U.K. Office for National Statistics (ONS).

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 konjunktur-nedgång, 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.

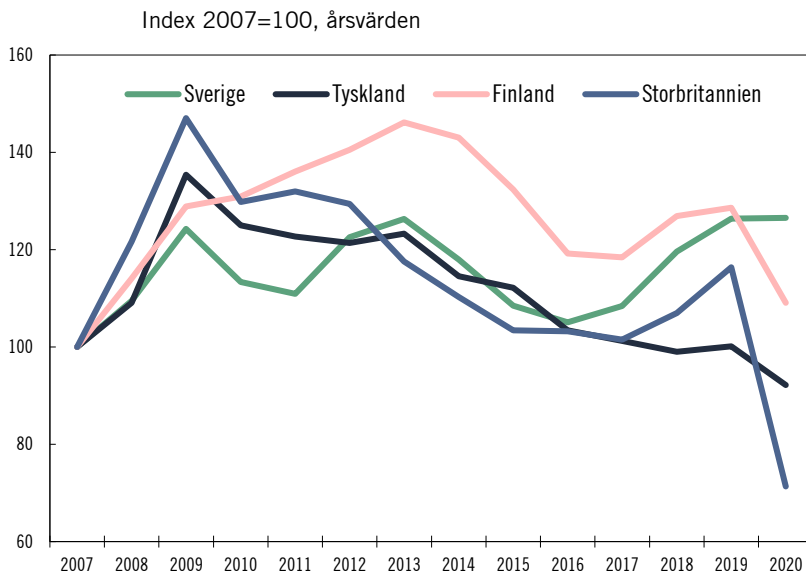
Under återhämtningsperioden stämde relationerna bättre överens med ett förväntat förlopp. Företag ökar produktionen genom att först öka befintlig personals arbetade timmar, bl.a. då det tar tid för företag att rekrytera ny personal. Många anställda har haft en tillfällig arbetstidsminskning som snabbt kunnat reduceras, vilket inte skapat lika stora akuta behov av nyanställningar för vissa företag. Kommitténs analys av företagens möjlighet till återstart i Sverige visar att stödet vid korttidsarbete har möjliggjort för företag att snabbare anpassa befintlig personals arbetade timmar, både i konjunktur-nedgången 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 säsongsberoende 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.

Webbida *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/perm-
ittering](https://www.tyosuojelu.fi/web/sv/anstillningsforhallande/perm-
ittering), 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](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/permittning-och-uppsagning.html#kysymys4](https://www.pam.fi/sv/coronaviruset-och-
servicebranschens-arbeten-las-mera-pa-
undersidorna/permittning-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 strukturomvandling genom att lågproduktiva företag stöttas. Detta kan också innebära s.k. undanträngningseffekter då arbetstillfällena bevaras i företag som på lång sikt inte kan behålla dessa arbetstillfällena, vilket försvårar för företag med högre produktivitet och tillväxtpotential att rekrytera arbetskraft. Dessutom riskerar frånvaro från arbete under längre perioder att leda till depreciering av humankapital. De negativa effekterna av det ska dock vägas mot risken för ökad arbetslöshet. Stödåtgärden kan också leda till s.k. dödviktseffekter genom att stöd lämnas till företag som skulle ha valt att behålla sin personal även i avsaknad av statlig subvention. I dessa fall innebär korttidsarbete dessutom att arbetstid och produktion minskar eftersom staten subventionerar 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 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 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]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

