

KORTTIDSARBETE UNDER COVID-19

- SYSTEMEN I VIKTIGA KONKURRENTLÄNDER



EN RAPPORT FRÅN DEN PARTSGEMENSAMMA ARBETSGRUPPEN OM
KORTTIDSARBETE I KONKURRENTLÄNDER, SEPTEMBER 2022



Förord

Tillgången till ett väl fungerande system för korttidsarbete är av stor betydelse för svensk industri, dess anställda och svensk ekonomi och välfärd i stort. Det är också av stor vikt att det är utformat så att konkurrensförutsättningarna i Sverige inte är sämre än i viktiga konkurrentländer.

Under Covid19-pandemin användes korttidsarbete med statligt stöd i Sverige för första gången. Systemet var värdefullt för många verksamheter – men tillämpningen innebar även utmaningar. Nu utvärderas systemet. Det är uppenbart att ökad tydlighet, förutsebarhet, flexibilitet och rättssäkerhet krävs framöver. Dessutom måste systemet fungera bättre rent praktiskt att använda – där inte minst Tillväxtverkets tillämpning av lagen i många fall varit huvudproblemet. När förändringar övervägs är det också helt centralt att utgångspunkten tas i behovet av konkurrensneutralitet för de internationellt konkurrensutsatta industriföretagen.

Det är mot den här bakgrunden som industrins förhandlingsråd låtit ta fram denna rapport – i vilken systemen för korttidsarbete i viktiga konkurrentländer övergripande beskrivs.

Industrins förhandlingsråd har utgjort styrgrupp för projektet. Arbetet har utförts av en partsgemensam arbetsgrupp bestående av Josefine Larsson (IF Metall), Jesper Lundholm (Unionen), Kerstin Hallsten (Industriarbetsgivarna) och Robert Tenselius (Teknikföretagen). Därtill har Joel Jenssen (Industriarbetsgivarna) knutits till arbetsgruppen och varit involverad i arbetet med rapporten.

Stockholm i september 2022

Anna Freij
Grafiska Företagens Förbund

Madelene Engman
GS Facket

Tomas Undin
Teknikföretagen

Veli-Pekka Säikkälä
IF Metall

Per Widolf
Industriarbetsgivarna

Martin Wästfelt
Unionen



Innehåll

Sammanfattning.....	6
1. Inledning.....	8
1.1 Bakgrund – från finanskris till pandemi.....	8
1.2 Behovet och baksidorna av korttidsarbete.....	9
1.3 Rapportens syfte, metod och avgränsningar	10
2. Förekomst, övergripande utformning och användning	12
2.1 Förekomst och utformning av systemen för korttidsarbete	12
2.2 Användning i olika länder under pandemin	16
3. Ekonomiska kriterier och krav på partsöverenskommelse.....	17
3.1 Ekonomiska kriterier för stöd	17
3.2 Krav på godkännande av lokalt fack eller företagsråd.....	18
4. Regler om maximal stödperiod, arbetstidsminskning och karens.....	20
4.1 Regler för tidsminskning	20
4.2 Regler för stödperioders längd samt karensregler	21
5. Ersättningsnivåer och fördelning av kostnader.....	24
5.1 Ersättningsnivå till individen olika länders system	24
5.2 Företagets kostnad och hantering av sociala avgifter	26
6. Anställda som omfattas och regler vid arbetsbristuppsägningar	29
6.1 Grupper av arbetstagare som kan omfattas	29
6.2 Regler angående arbetsbristuppsägningar och uppsägningstid.....	30
7. Regler angående vinstutdelning i samband med korttidsarbete.....	33
7.1 Regler om vinstutdelning i olika system	33
7.2 För och nackdelar med förbud mot vinstutdelning.....	35
8. Utbildning i samband med korttidsarbete.....	38
8.1 Kompetenshöjande insatser i samband med korttidsarbete.....	38
8.2 Krav eller incitament för att stimulera kompetensinsatser.....	38
8.3 Orsaker till låg andel i kompetenshöjande insatser.....	40
9. Slutsatser och avslutande diskussion	42
10. Referenslista	49

Sammanfattning

Systemen inom EU och OECD

System för korttidsarbete fanns i stora delar av Europa och även i många OECD-länder redan före Covid19-pandemin. Flera länder som inte hade system införde dessutom temporära system under krisen. Sammantaget hade därmed alla EU- och OECD-länder system för korttidsarbete under pandemin.

Nästan alla utländska system innefattar någon typ av kriterier för ekonomiskt behov som måste vara uppfyllda för att företag och anställda ska kunna få stöd. Ofta med koppling till omsättnings- eller arbetsminskning. I Tyskland gäller att andelen av de anställda som påverkats ska vara minst en tredjedel, men under pandemin sänktes andelen till tio procent. Systemen innefattar ofta även krav på antingen överenskommelse mellan företag och lokal arbetstagarorganisation, eller åtminstone att arbetstagarorganisationen konsulterats eller informerats.

Det kan konstateras att de flesta systemen inte har någon maxgräns hur mycket arbetstiden får förkortas, vilket i praktiken innebär att arbetet helt kan upphöra under korttidsarbete. Under pandemin var stödperiodernas längd i storleksordningen 12 månader i flera viktiga konkurrentländer. I Tyskland finns en modell som innebär att stödperioden under en allvarlig kris kan förlängas på ett förutsebart sätt. Om karenstider förekommer i utländska system förefaller de vara relativt korta.

Ersättningsnivåerna till individen var ofta mellan 60 och 90 procent för arbetsbefriad tid under pandemin. Arbetsgivaren hade samtidigt vanligtvis ingen kvarstående kostnad för ej arbetad tid. Taknivåernas utformning påverkar kostnadsavlyftningen för företagen. Till skillnad från i Sverige avser taken vanligtvis ersättningen till individen i de utländska systemen.

De permanenta systemen omfattar främst tillsvidareanställda – men under pandemin vidgades detta snabbt till att inkludera fler kategorier anställda. (I praktiken skyddas ändå framför allt tillsvidareanställningar.) Inga hinder finns mot arbetsbristuppsägningar i samband med korttidsarbete i de flesta konkurrentländer. Samtidigt kunde vanligtvis korttidsarbete inte tillämpas under uppsägningstid i viktiga konkurrentländer.

I det stora flertalet av EU-länderna fanns eller infördes inga regler som begränsade företagen från att genomföra utdelning till sina aktieägare i samband med korttidsarbete under pandemin. Av för Sverige viktiga konkurrentländer fanns förbud endast i Danmark.

Ambitionen är vanligtvis att kombinera korttidsarbete med kompetenshöjande insatser, även i de utländska systemen. Ändå kan det konstateras att en förhållandevis liten andel av arbetstagarna som omfattats av korttidsarbete har deltagit i utbildning under pandemin. Det är inte speciellt vanligt med krav på utbildningsinsatser i de utländska systemen. I stället fanns incitament till utbildningsinsatser i fler länder under pandemin än under finanskrisen.

Hur det svenska systemet bör utvecklas

Mot bakgrund av hur betydelsefullt det är med ett väl fungerande system för korttidsarbete i Sverige – som i tillräcklig utsträckning bidrar med konkurrensneutralitet jämfört med i viktiga konkurrentländer samt dessutom är förutsebart och rättssäkert – kan ett antal slutsatser dras angående hur det svenska systemet bör utvecklas.

Dagens båda svenska system bör ersättas med ett som finns permanent tillgängligt och bygger på det nuvarande öppna och permanent aktiva systemet och det aktiverbara systemet. Det bör dock förses med olika komponenter som stegvis kan göra det mera generöst. De olika komponenterna ska kunna aktiveras av regeringen vid behov.

Därtill bör bland annat de ekonomiska kriterierna, reglerna kring stödperioder, nivåer för ersättning och arbetstidsminskning samt vad som gäller under uppsägningstid ses över i enlighet med vad som beskrivs i denna rapports avslutande del.

Mot bakgrund av konkurrensneutralitetsaspekten bör det inte finnas något förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i det svenska systemet för korttidsarbete.

Inga krav på att genomföra kompetenshöjande insatser bör heller knytas till användning av korttidsarbete i Sverige. Det bör dock fortsatt finnas ekonomiska incitament för genomförande av kompetenshöjande insatser, i första hand i form av bidrag till finansieringen. Dessa incitament bör även förbättras.

Se rapportens sista kapitel ”Slutsatser och avslutande diskussion” för en mera detaljerad genomgång av hur det svenska systemet bör utvecklas.

1. Inledning

1.1 Bakgrund – från finanskris till pandemi

Erfarenheterna från finanskrisen

Konsekvenserna av att Sverige under den globala finanskrisen 2008 och 2009 saknade ett system för korttidsarbete var brutala för industriföretagen och dess anställda. Efter Lehman Brothers konkursansökan den 15 september 2008 spred sig snabbt oron från finansvärlden till den reala ekonomin. För svensk industri blev resultatet att beställningar slutade strömma in. Till följd av att ett system för korttidsarbete då saknades i landet behövde företagen i stället genomföra omfattande varsel om uppsägningar. Antalet anställda inom industrin i Sverige minskade med ungefär 100 000 personer mellan 2008 och 2010.¹

När industrins parter efter finanskrisen jämförde utvecklingen i Sverige med den i EU- och OECD-länder blev det tydligt att sysselsättning och industriproduktion bättre hade kunnat upprätthållas i länder där det fanns system för korttidarsarbete. I stället för att tvingas till massiva uppsägningar kunde företagen – med statens hjälp – behålla sina medarbetare och deras kompetens. De var därmed väl förberedda när efterfrågan vände uppåt igen. Efter finanskrisen kom industrin i Sverige i gång senare än i exempelvis Tyskland. Inte minst vid jämförelse med Tyskland blev det även tydligt att det hade skett en överutslagning av industriproduktion och arbetstillfällen i Sverige, vilket framgår av rapporten *Korttidsarbete – Systemen i viktiga konkurrentländer*.²

Därtill är skillnader i konkurrensförutsättningar av stor betydelse i samband med investeringsbeslut och lokalisering av produktionsvolym inom industrin även i mera normala konjunkturlägen. Att det inom en och samma koncern ofta finns liknande anläggningar i flera olika länder gör skillnader extra tydliga. Om Sverige inte har villkor som är likvärdiga med dem i viktiga konkurrentländer innebär det en risk för att investeringar och jobbtillfällen förläggs till andra länder.

De båda systemen för korttidsarbete i Sverige

Industrins parter var, mot denna bakgrund, starkt pådrivande för att få ett system för korttidsarbete på plats även i Sverige. Förutom den ovan nämnda genomgången av systemen i viktiga konkurrentländer tog industrins parter även fram rapporten *Korttidsarbete – Ett partsgemensamt förslag för Sverige* under 2012.³ Den låg till grund för det aktiverbara systemet som kom på plats i och med att lagen om stöd vid korttidsarbete trädde i kraft den 1 januari 2014. Senare kunde parterna gemensamt konstatera att det inte räckte med det system som tagits fram då det endast kan användas vid mycket djupa kriser och kräver aktivering av staten. Det var inte tillräckligt flexibelt för att uppnå tillräcklig grad av konkurrensneutralitet gentemot viktiga konkurrentländer.

¹ Se exempelvis SCB:s kortperiodiska sysselsättningsstatistik (2022-02-10).

² Se Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

³ Se Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2012).

Dessutom saknades utbildningsinslag vilket parterna efterfrågat från början. Det banade vägen för förslaget till det öppna och permanent aktiva systemet för korttidsarbete, som lades fram 2018 efter ännu en statlig utredning. Trots att lagförslagen fanns redan 2018 dröjde det till 2020, då Covid19-pandemin hade brutit ut, innan förslagen infördes.

De begrepp som används i det följande i denna rapport för att beskriva de båda svenska systemen är ”det aktiverbara systemet” respektive ”det öppna och permanent aktiva systemet”.

Betydelsen för industrin under pandemin

Under våren 2020 slog återigen en allvarlig kris till mot svensk industri – nämligen Covid19-pandemin. Restriktioner, brutna värdekedjor och osäkerhet påverkade industrin i stor utsträckning. Industrin hanterade dock sammantaget situationen annorlunda än under finanskrisen. I stället för att varsla – valde man i många fall att tillämpa korttidsarbete. Möjligheten var värdefull för industriföretagen och deras anställda – men tillämpningen innebar även utmaningar avseende såväl förutsebarhet och rättssäkerhet som administration, vilket bör hanteras.

Centralt att ha i beaktande när korttidsarbete utvärderas med användningen under pandemin som utgångspunkt är de särskilda omständigheter som rådde. Företag runt om i världen gick från normala förhållanden till kris på bara några veckor och ekonomiska stödpaket sjuksattes på löpande band i så gått som alla länder. Därmed bör inte erfarenheterna från pandemin allt för ensidigt vara utgångspunkt för utformningen av framtida regelverk för korttidsarbete, som ska kunna användas till att parera olika typer av framtida kriser.

1.2 Behovet och baksidorna av korttidsarbete

Behovet av att behålla kompetens i företagen under en tillfällig kris

Olika stödåtgärder är av stor betydelse för näringsliv och arbetsmarknad under en tillfällig ekonomisk kris. System för korttidsarbete finns i olika varianter i olika länder – men det gemensamma är att de syftar till att anställda behåller sitt anställningsavtal samtidigt som företagen behåller kompetensen i verksamheten, så att de står väl rustade när störningarna är över eller efterfrågan kommer tillbaka.

Mera konkret hjälper de företag att klara ekonomiska svårigheter samtidigt som de hjälper anställda att behålla sina jobb och skydda sina löner. Motivet är att upprätthålla bandet mellan företag och deras anställda vid tillfällena då efterfrågan tillfälligt minskar. Dessa band är kostsamma att bygga upp och genom att se till att dessa inte bryts vid en tillfällig störning står företag och arbetstagare väl rustade när krisen klingar av. Rätt utformade skyddar systemen företag och jobb som i grunden är livskraftiga samtidigt som negativa bieffekter begränsas. Detta bidrar till att onödiga kostnader för samhället inte uppstår, och att resurser i stället kan användas för att stärka samhället och öka välbefindet.

Riskerna med utebliven strukturomvandling och dödviktseffekter

Det finns samtidigt risker med korttidsarbete. Om systemen utformas och används felaktigt kan detta förhindra nödvändig strukturomvandling samt resultera i

dödviktseffekter. Det förstnämnda handlar om att företag som i grunden inte är livskraftiga, hålls under armarna samt att arbetskraft hålls kvar i verksamheter trots att personerna skulle göra bättre nytta om de bytte jobb. Det sistnämnda handlar om att skattepengar används för att stötta företag och arbetstillfällen som egentligen inte hade behövt hållas under armarna.

Orsaken till att vi tydligt nämner även de negativa bieffekterna är att dessa risker är viktiga att ha i åtanke när förändringar i det svenska systemet övervägs. Jämfört med under finanskrisen har dock frågan om överutnyttjande och eventuella effekter på strukturomvandlingen varit mindre framträdande i den offentliga debatten under pandemin.

1.3 Rapportens syfte, metod och avgränsningar

Nu utvärderas de svenska reglerna för korttidsarbete och kommer sannolikt till viss del ändras och förbättras. Eftersom tillämpningen innebar utmaningar avseende såväl förutsebarhet och rättssäkerhet som administration är detta positivt. Det är i detta arbete viktigt att behovet av flexibilitet och konkurrensneutralitet för de internationellt konkurrensutsatta industriföretagen är i fokus. Mot den bakgrunden har industrins förhandlingsråd givit en arbetsgrupp i uppdrag att ta fram denna rapport.

Syfte

Rapporten syftar till att tillhandahålla övergripande information om hur systemen för korttidsarbete är utformade i relevanta konkurrentländer samt att ge övergripande förslag på vad som kan behöva ändras i det svenska systemet. Detta för såväl industrins parters eget behov som för andra som kan tänkas ha användning av informationen. Förhoppningen är att rapporten ska kunna bidra till ett fortsatt fokus på den avgörande konkurrensneutraliteten för industrin och att vi står än mer rustade vid nästa kris.

Metod och avgränsningar

I första hand har ett antal aktuella rapporter från OECD, Eurofound och ETUI använts som utgångspunkt till sammanställningen som presenteras i denna rapport. Detta för att ge en övergripande bild av var inom EU och OECD det finns system och hur de i grova drag var utformade under pandemin. Informationen återges i de flesta fall så som den presenteras i dessa rapporter. I vissa fall har arbetsgruppen gjort egna fördjupningar via nationella källor, vilket i så fall nämns i rapporten. Arbetsgruppen vill uppmärksamma läsaren på att det kan finnas specialregler som inte är uppmärksammade, att viktiga detaljer kan ha missats, att det kan ha skett förändringar i systemen under pandemin och förändringar som för närvarande utreds ej beskrivs. Syftet med sammanställningen är dock främst att ge en övergripande och så långt det är möjligt dagsaktuell bild.

Avgränsningen är att systemen i olika EU- och OECD-länder beskrivs på en mycket övergripande nivå. Framför allt i rapportens tabeller. De länder som beskrivs något mera i detalj är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Storbritannien och Tyskland. Det tyska systemet *Kurzarbeit* har i stor utsträckning varit en förebild för korttidsarbete i Sverige och beskrivs därför mer ingående.

De nuvarande svenska reglerna för korttidsarbete beskrivs inte i detalj eftersom rapportens syfte är att beskriva de utländska systemen. I rapportens sista del "Slutsatser och avslutande diskussion" diskuteras dock utformningen av det svenska systemet i relation till hur de utländska systemen är utformade. Förslag på hur det svenska systemet bör förändras diskuteras, med ett konkurrensneutralitetsperspektiv i fokus.

2. Förekomst, övergripande utformning och användning

2.1 Förekomst och utformning av systemen för korttidsarbete

System för korttidsarbete fanns i stora delar av Europa och även i många OECD-länder redan före Covid19-pandemin. Flera länder som inte hade system införde dessutom temporära system under krisen. Sammantaget hade därmed alla EU- och OECD-länder system för korttidsarbete under pandemin. Detta kapitel innehåller en sammanställning av förekomst, övergripande utformning och användning av olika typer av system i Europa och OECD. Rapporterna *Job retention schemes in Europe - A lifeline during the Covid-19 pandemic* och *OECD Employment Outlook 2021 – Navigating the Covid-19 crisis and recovery* har i första hand använts som källor.⁴

Alla EU- och OECD-länder hade system för korttidsarbete under pandemin

Antal länder inom EU och OECD där system för korttidsarbete existerade före krisen samt skapades under pandemin

Land	System fanns under pandemin	Sedan tidigare existerande system	Nytt system (ofta tillfälligt)
EU-länder	27 av 27	13 av 27	18 av 27
OECD-länder*	37 av 37	19 av 37	21 av 37

Källa: ETUI (2021) och OECD (2021)

* Uppgifterna avser de 37 OECD-länder som var med i början av 2021. Därefter har även Costa Rica blivit medlem i OECD.

Olika systemtyper – korttidsarbete respektive lönesubventionssystem

Korttidsarbete innebär att stöd ges till företag och anställda för att finansiera ej arbetad tid i samband med någon form av allvarliga störningar av verksamheten. System finns i olika varianter – men det gemensamma dem emellan är att anställda behåller sitt anställningsavtal samtidigt som företagen behåller kompetensen i verksamheten, så att de står väl rustade när störningarna är över eller efterfrågan kommer tillbaka. Det är vanligt att man skiljer på korttidsarbetessystem, permitteringssystem och lönesubventionssystem. De engelska begreppen för dessa är "Short-time work schemes", "Furlough schemes" respektive "Wage subsidy schemes". Det har alltid funnits en viss överlappning mellan de olika systemen, vilket tilltagit under pandemin.

Det som definitionsmässigt särskiljer permitteringssystemen från mer traditionella korttidsarbetessystem är vanligtvis att arbetstiden ska minskas med 100 procent, att de bygger på arbetslöshetsförsäkringen och att ersättningen betalas ut direkt till individen. I praktiken kan flera av permitteringssystemen trots detta användas på deltid och tillämpningen har i flera fall gjorts mera flexibel under pandemin. De mer traditionella systemen för korttidsarbete delas ibland in i undergrupperna "generella" respektive "arbetsdelning" beroende på om inga direkta begränsningar finns för hur arbetstiden kan minskas respektive om tydliga begränsningar finns. Lönesubventionssystem ger stöd till

⁴ Se ETUI (2021) och OECD (2021) för dessa studier, som rekommenderas till den som vill fördjupa sig ytterligare.

företag oavsett om arbetstid för specifika anställda är reducerad och finansieringen sker regelmässigt via statsbudgeten.

Olika varianter av korttidsarbete och andra jobbupprätthållande system

Sammanställning av typer av korttidsarbete och andra jobbupprätthållande system samt deras grundläggande utformning

Typ av system*	Förkortning i rapporten*	Beskrivning av grundläggande delar av utformningen i respektive system
Korttidsarbete ("Short-time work schemes")	STW	Stöd till företag och anställda för att finansiera ej arbetad tid. Finansieringen varierar.
- Typ generell/obegränsat ("General/ unrestricted")	STW	Inga direkta begränsningar i hur arbetstiden kan begränsas. Ersättningen betalas ut via företaget.
- Typ arbetsdelning ("Work-sharing")	STW	Tydliga begränsningar i maximal arbetstidsminskning och hur arbetstiden kan begränsas. Ersättningen betalas ut via företaget.
- Typ permitteringssystem ("Furlough")	STW-FS	Ofta inte möjligt att delvis minska arbetstiden. Är ofta knutna till arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen betalas ut direkt till individen.
Lönesubventionssystem ("Wage subsidy schemes")	WS	Stöd till företag oavsett om arbetstid för specifika anställda är reducerad. Finansiering via statsbudgeten.

Källa: ETUI (2021) och OECD (2021)

* Benämningar och förkortningar bygger på den som finns i rapporterna från ETUI och OECD.

I denna rapport betraktas även permitteringssystemen som en variant av korttidsarbete.⁵ Främst eftersom industrins parter tidigare använt begreppet korttidsarbete för att beskriva alla system där arbetstiden minskas och staten eller arbetslöshetsförsäkringen bidrar med finansieringen för detta. Därtill även på grund av den glidning som finns mellan systemen och att skillnaderna blivit särskilt otydliga på grund av alla justeringar under pandemin. Korttidsarbete av typen permitteringssystem markeras dock med beteckningen "STW-FS" i rapportens tabeller, men vi markerar inte om systemen är generella eller av typen arbetsdelning.

Lönesubventionssystemen kategoriseras dock inte som korttidsarbete i denna rapport, eftersom de är något väsentligt annorlunda. Vi har ändå med dessa system i sammanställningarna för att kunna ge en samlad bild av de jobbupprätthållande systemen som användes under pandemin.

Förekomst av permanenta eller tillfälliga system i olika EU-länder

Under pandemin var olika varianter av system för korttidsarbete vanligast förekommande. Inom EU fanns sådana system tillfälligt eller permanent i 25 länder. I sju av dem var de av typen permitteringssystem. Det var samtidigt av typen arbetsdelning eller mer generella i 21 länder. Lönesubventionssystem fanns i sju länder. I flera fall fanns olika system parallellt. Dessa siffror avser EU. Även i Norge, Storbritannien och Schweiz, som också är med i sammanställningen i ETUI (2021), fanns dock system. (Se tabellen nedan).

⁵ Uppdelningen som används i denna rapport ligger nära den som används i ETUI (2021) men med skillnaden att permitteringssystem ("Furlough") här anges som en variant av korttidsarbete. I OECD (2021) kategoriseras permitteringssystem som en variant av korttidsarbete, men endast beroende på om arbetstiden behöver minska helt eller ej. I OECD (2021) görs också en uppdelning i undergrupperna "General/unrestricted" respektive "Work-sharing".

De länder som inte hade permanenta system skapade tillfälliga

Sammanställning av system för korttidsarbete under 2020 utifrån typ och om de var permanenta eller tillfälliga*

Land	System fanns under pandemin	Typ av system	Befintligt eller tillfälligt system
Belgien	Ja	STW-FS	Permanent
Bulgarien	Ja	STW WS	Tillfälligt Tillfälligt
Danmark	Ja	STW-FS STW	Permanent Tillfälligt
Cypern	Ja	STW	Tillfälligt
Estland	Ja	STW	Tillfälligt
Finland	Ja	STW-FS	Permanent
Frankrike	Ja	STW	Permanent
Grekland	Ja Ja	STW STW-FS	Tillfälligt Tillfälligt
Irland	Ja	STW-FS WS	Permanent Tillfälligt
Italien	Ja	STW STW	Permanent Tillfälligt
Kroatien	Ja	STW WS	Tillfälligt Tillfälligt
Lettland	Ja	STW	Tillfälligt
Litauen	Ja	STW	Tillfälligt
Luxemburg	Ja	STW	Permanent
Malta	Ja	WS	Tillfälligt
Nederländerna**	Ja	(STW-FS) WS	(Permanent, ej aktivt) Tillfälligt
Norge	Ja	STW-FS	Permanent
Polen	Ja	WS	Tillfälligt
Portugal	Ja	STW	Permanent
Rumänien	Ja	STW	Tillfälligt
Schweiz	Ja	STW	Permanent
Slovakien	Ja	STW	Tillfälligt
Slovenien	Ja	STW	Tillfälligt
Spanien	Ja	STW-FS	Permanent
Storbritannien	Ja	STW	Tillfälligt
Sverige***	Ja	STW	Permanent
Tjeckien	Ja	STW WS	Tillfälligt Tillfälligt
Tyskland	Ja	STW	Permanent
Ungern	Ja	STW WS	Tillfälligt Tillfälligt
Österrike	Ja	STW	Permanent

Källa: ETUI (2021) och OECD (2021)

* Kategoriseringen är gjord med utgångspunkt i ETUI (2021) i första hand och OECD (2021) i andra hand.

** Det befintliga systemet i Nederländerna ersattes av ett tillfälligt under pandemin.

*** Såväl det aktiverbara systemet som det öppna och permanent aktiva systemet definieras här som "permanent" eftersom de inte enbart infördes att gälla tillfälligt under pandemin.

Permanent system fanns i 13 av länderna inom EU före pandemin samtidigt som 18 av länderna införde tillfälliga system. I flera fall fanns permanenta och tillfälliga system parallellt. Nederländerna ersatte tillfälligt sitt permanenta korttidsarbetessystem med ett lönesubventionssystem under pandemin.

Det kanske mest välkända utländska systemet för korttidsarbete är tyska *Kurzarbeit*. Andra exempel är det belgiska *Chômage temporaire*, det danska *Arbejdsfordeling* och det franska *Activité partielle*. Alla dessa system är typiska korttidsarbetessystem och de fanns permanent tillgängliga redan före pandemin. Även det finska permitteringssystemet – som alltså är av typen permitteringssystem fanns långt före pandemin. Det skapades en gång i tiden med det gamla svenska, sedan länge avskaffade, permitteringssystemet som förebild. Dessa länders system finns i för svensk industri viktiga konkurrentländer och är därför centrala att studera för att avgöra om det svenska systemet bidrar med konkurrensneutralitet i tillräcklig utsträckning.⁶

I de flesta länder med befintliga system gjordes betydande modifieringar under pandemin. Förändringarna var oftast temporära och vi beskriver exempel på förändringar löpande i rapporten.

Utbetalning via företaget eller direkt till individen

En central aspekt att belysa – som är direkt relaterad till systemens utformning – är frågan om hur stödet vid korttidsarbete betalas ut. Det finns egentligen bara två alternativ. Antingen betalas stödet ut direkt till den anställde eller så går stödet via företaget till den anställde.

I det stora flertalet av systemen inom EU under pandemin var modellen att utbetalningarna skedde via företaget. Detta gäller i synnerhet de tillfälliga systemen. Den klassificering som presenteras tidigare i detta kapitel – som bygger på ETUI (2021) – kan användas för att ringa in hur utbetalning sker. Generellt gäller att utbetalning sker till individen i systemen som är av permitteringstyp (betecknade STW-FS) och till företaget i övriga korttidsarbetessystem (betecknade STW). Undantaget som bekräftar regeln är Estland, där ersättningen betalas ut till individen.

Det finns för och nackdelar med båda varianterna. Utbetalning via företaget leder sannolikt till enklare handläggning och snabbare utbetalningstider, men innebär samtidigt att risker vid eventuell dåligt fungerande administration flyttas från individen till företaget. I länder där stödet betalas ut direkt till individen tenderar arbetslöshetsförsäkringen att spela en större roll för finansieringen. De anställda blir vanligtvis formellt arbetslösa, utan att vara kontraktslösa och får därmed åtkomst till arbetslöshetsersättningen. De anställda kan bäst klassificeras som deltidsarbetslösa då det är möjligt att kombinera arbetslöshetsersättningen med inkomster från den tiden de jobbar, vilket begränsar inkomstförlusten.

Exempel på länder där stöd betalas direkt till individen är Danmark, Finland och Spanien. Danmark hade två parallella system under krisen, detta gäller det permanenta systemet.

⁶ I samband med att industrins parter efter finanskrisen tittande närmare på utländska system studerades inte minst *Kurzarbeit* och det finska permitteringssystemet i detalj. Därtill även det tillfälliga system som fanns i Nederländerna under finanskrisen. Se rapporten Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

Genom att de permitterade är anslutna till arbetsförmedlingen tillkommer ofta krav på att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. I det finska systemet föreligger kravet först efter en längre period som permitterad, medan detsamma gäller direkt i det danska systemet.

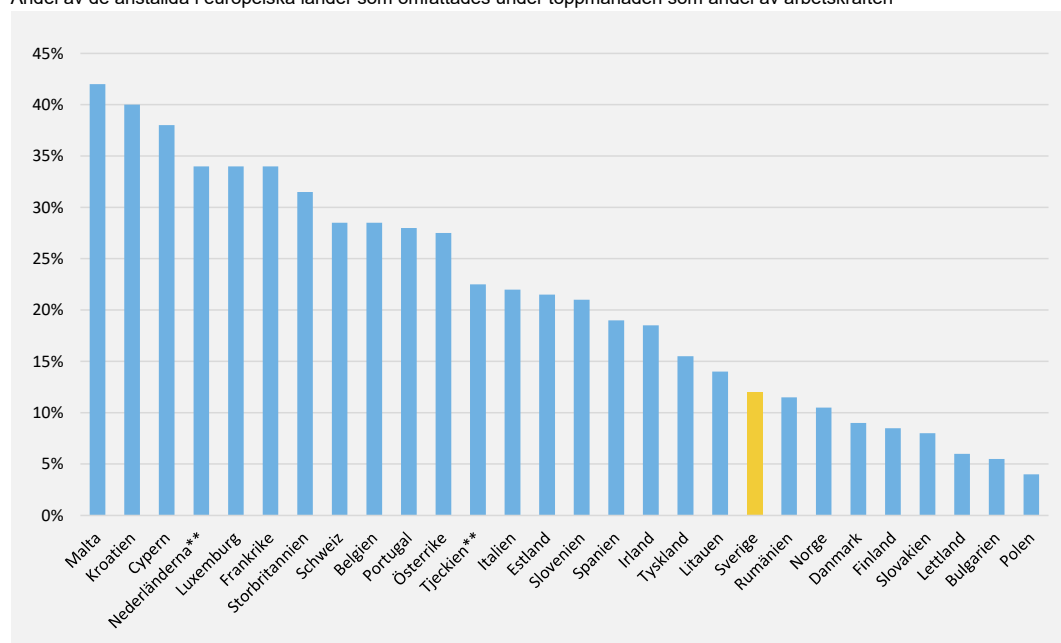
2.2 Användning i olika länder under pandemin

Nyttjandet av korttidsarbete under pandemin varierade kraftigt mellan olika länder. Detta framgår bland annat av figuren nedan där antal personer i korttidsarbete som andel av landets totala arbetskraft under toppmånaden 2020 visas.

Till skillnad från under finanskrisen användes inte korttidsarbete främst inom industrin denna gång, utan nyttjandet var omfattande främst inom handeln och hotell- och restaurangnäringen, enligt bland annat ETUI (2021) och OECD (2021).

Omfattande men kraftigt varierande användning i olika länder

Andel av de anställda i europeiska länder som omfattades under toppmånaden som andel av arbetskraften



Källa: ETUI (2021)

* Se aktuell publikation för ytterligare detaljer.

** I Nederländerna avses lönesubventionssystemet och i Tjeckien både korttidsarbete och lönebidragssystem.

3. Ekonomiska kriterier och krav på partsöverenskommelse

3.1 Ekonomiska kriterier för stöd

Nästan alla utländska system för korttidsarbete innefattar någon typ av kriterier för ekonomiskt behov som måste vara uppfyllda för att företag och anställda ska kunna få stöd. Kraven syftar till att undvika dödviktskostnader genom att styra stödet dit det verkligen behövs – eftersom det är samhällsekonomiskt ineffektivt att betala ut stöd till företag som inte är i behov av det. Här föreligger det en skillnad mellan länder som innan pandemin hade ett system på plats och länder som inte hade det. Under inledningen av pandemin var det vanligare med lågt ställda krav för att säkerställa att så många som möjligt i behov av stöd, fick tillgång till stöd. Informationen detta avsnitt kommer från ETUI (2021) när inget annat anges.

Kriterier kopplande till omsättnings- eller arbetsminskning vanligast

Det i särklass vanligaste mätbara kriteriet är minskad omsättning i relation till en relevant jämförelseperiod. Kriterium utformade på detta sätt var inte minst vanligt i de tillfälliga systemen under pandemin. Exempelländer är Nederländerna, Polen, Ungern och Slovakien.

I länder som Danmark och Tyskland föreligger inget krav på minskad omsättning relativt jämförelsemånad utan i stället att en viss andel av arbetskraften kan anses överflödigt till följd av minskad efterfrågan. I Tyskland gäller att andelen av de anställda som påverkats ska vara minst en tredjedel, men under pandemin sänktes andelen till tio procent. I Danmark finns det två system, ett korttidssystem som reglerades genom lag, *Lønkompensationsordningen*, vilket introducerades under pandemin och kräver att minst 30 procent eller totalt 50 stycken av de anställda inte hade arbete att utföra. Vid sidan av det systemet existerar ett permitteringssystem där enbart företag med kollektivavtal är berättigade till systemet. Permitteringssystemet är äldre än pandemin och vägleds utav kollektivavtalen. Permitteringssystemet har inga kvantifierbara ekonomiska kriterier. Är ett företag anslutet till ena systemet så kan det inte ansöka om stöd från det andra.

Därutöver benämner ETUI (2021) de ekonomiska kriterierna i ett antal länder som ”ospecificerade”. Det innebär vanligtvis att det finns definierat när korttidsarbete får användas, men att kriterier inte enkelt går att beskriva i termer av omsättningsminskning eller andel anställda som minst ska omfattas. I Frankrike och Belgien finns exempelvis ett antal situationer uppställda för när systemen kan användas.⁷ Motsvarande gäller även i många fall i länderna där det även finns tydligt definierade kriterier, exempelvis i Tyskland. I ETUI (2021) benämns även kriterierna i Sverige som ”ospecificerade”. I det öppna och permanent aktiva systemet i Sverige finns ändå fyra kriterier som ska vara

⁷ I Frankrike är de: vid störningar berörande på den ekonomiska situationen, försörjningen av insatsvaror, en katastrof eller väderförhållanden av exceptionell karaktär, omvandling, omstrukturering eller modernisering av företaget eller någon annan exceptionell omständighet såsom förlust av en huvudkund. Detta enligt Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

uppfyllda för att korttidsarbete ska kunna tillämpas.⁸ Dessa kriterier baseras på vad som gäller i Tyskland.

Få länder har varken krav på ekonomiskt behov eller partsöverenskommelse

Sammanställning av krav på ekonomiskt behov respektive partsöverenskommelse i olika system

Land	Krav på ekonomiskt behov	Krav på förhandling/ök mellan parterna	System som avses
Belgien	Ospecificerat	Konsultation	STW-FS, permanent
Danmark	Ospecificerat Ja, arbetsminskning	Krav Konsultation/info	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland	Ja, omsättningsminskning	Nej	STW, tillfälligt
Finland	Ospecificerat	Krav	STW-FS, permanent
Frankrike	Ospecificerat	Konsultation/info	STW, permanent
Italien	Ja*	Konsultation/info	STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland	Ospecificerat	Nej	STW, tillfälligt
Litauen	Nej, annat	Nej	STW, tillfälligt
Nederländerna	Ja, omsättningsminskning	Konsultation/info	WS, tillfälligt
Norge	Ospecificerat	Nej*	STW-FS, permanent
Polen	Ja, omsättningsminskning	Krav	WS, tillfälligt
Slovakien	Ja, omsättningsminskning	Konsultation/info	STW, tillfälligt
Spanien	Nej	Konsultation/info	STW-FS, permanent
Storbritannien	Nej	Nej	STW, tillfälligt
Sverige	Ospecificerat	Krav	STW, permanent
Tjeckien	Ospecificerat	Nej	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland	Ja, arbetsminskning	Krav	STW-G, permanent
Ungern	Ja, omsättningsminskning	Nej	STW-WS, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike	Ospecificerat	Krav	STW-WS, permanent

Källa: ETUI (2021)

* I dessa är källan i stället Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

3.2 Krav på godkännande av lokalt fack eller företagsråd

Merparten av de utländska systemen för korttidsarbete innefattar också krav på antingen överenskommelse mellan företag och lokal arbetstagarorganisation eller åtminstone att arbetstagarorganisationen konsulterats eller informerats. Kravet på facklig överenskommelse kan tänkas bidra till att motverka dödviktsförlust.

Generellt kan sägas att kraven på partsöverenskommelser är vanligare i de permanenta systemen än i de tillfälliga som skapades under pandemin.

⁸ I det öppna och permanent aktiva systemet i Sverige gäller att: 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.

I Tyskland behöver exempelvis en arbetsgivares ansökan också godkännas av arbetstagarnas lokala företagsråd. I Finland ska en så kallad samarbetsförhandling ske mellan parterna. Förhandlingen sker under en bestämd tidsperiod och därefter kan arbetsgivaren ensidigt besluta om permittering. I Frankrike och Belgien föreligger inte krav på en lokal facklig överenskommelse, däremot behöver företagen i Frankrike ett godkännande från *labour inspectorate* (*Arbetsmiljöverket*). I Sverige gäller att parterna lokalt behöver träffa en överenskommelse för att korttidsarbete ska kunna tillämpas, även om det finns en alternativregel när kollektivavtal saknas.

4. Regler om maximal stödperiod, arbetstidsminskning och karens

4.1 Regler för tidsminskning

Regler för i vilken omfattning arbetstiden får minska i samband med korttidsarbete varierar de olika systemen emellan. Begränsningar för arbetstidsminskningen är också det som främst används för att sortera in systemen i olika typer, vilket beskrivits i rapportens andra kapitel. Minimigränser för användningen brukar syfta till att begränsa nyttjandet till just de företag som genomlever en betydande nedgång i efterfrågan. Maxgränser kan samtidigt bidra till att sprida användningen av korttidsarbete över en större grupp anställda. Informationen om reglerna för arbetstidsminskning kommer där det är möjligt från ETUI (2021), men annars från andra källor vilket då angivits.

Oftast ingen maxgräns för reducering av veckoarbetstid

Regler för maximal och minimal reducering av veckoarbetstid i olika system

Land	Minimum	Maximum	System som avses
Belgien	Kan ske på deltid	100%	STW-FS, permanent
Danmark	Kan ske på deltid	100%	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland	-	-	STW, tillfälligt
Finland	Kan ske på deltid	100%	STW-FS, permanent
Frankrike	Kan ske på deltid	50%	STW, permanent
Italien	0%	100%	STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland	Kan ske på deltid	100%	STW, tillfälligt
Litauen	Kan ske på deltid	100%	STW, tillfälligt
Nederländerna	-	-	WS, tillfälligt
Norge	Kan ske på deltid	100%	STW-FS, permanent
Polen	-	-	WS, tillfälligt
Slovakien	Kan ske på deltid	100%	STW, tillfälligt
Spanien	Kan ske på deltid	100%	STW-FS, permanent
Storbritannien	-	-	STW, tillfälligt
Sverige*	20%	60% (80%)	STW, permanent
Tjeckien	Kan ske på deltid	100%	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland	10% (inkomstminskning)	100%	STW, permanent
Ungern	30 %	50% (75% efter ändring)	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike	10%	90%	STW, permanent

Källa: ETUI (2021)

* Den maximala arbetstidsminskningen i Sverige är vanligtvis 60 procent. Enligt tillfälliga regler som infördes under pandemin fanns ytterligare ett steg som möjliggjorde 80 procent arbetstidsminskning.

Oftast ingen maximal gräns för arbetstidsförkortningen

Generaliserat kan konstateras att de flesta systemen inte har någon maxgräns hur mycket arbetstiden får förkortas, vilket i praktiken innebär att arbetet helt kan upphöra under korttidsarbete. Detta gäller såväl för de permanenta systemen som för de tillfälliga systemen som fanns under pandemin, vilket framgår av tabellen nedan. I bland annat Belgien, Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland finns inga regler som begränsar den möjliga arbetstidsförkortningen. Frankrike är samtidigt ett exempel där den maximala arbetstidsminskningen är begränsad till 50 procent.

Minimibegränsningar för arbetstidsminskningen är samtidigt vanligare. I Tyskland finns exempelvis en minimigräns på 10 procent, där procentsatsen avser inkomsten och inte arbetstiden. I Belgien är miniminivån ca 50 procent. ETUI (2021) som är den huvudsakliga källan i detta avsnitt anger att systemen kan användas på deltid i många länder men anger inte närmare i vilken omfattning.

Den svenska modellen där arbetstiden enbart kan minskas i fasta steg om 20, 40 respektive 60 procent (samt även 80 procent enligt de tillfälliga reglerna) har inga motsvarigheter i andra länder. Det är även ett typiskt exempel på ett arbetsdelningssystem enligt OECD:s sätt att klassificera de olika systemen för korttidsarbete. Bakgrunden till de fasta stegen i Sverige är samtidigt främst att förenkla för parterna i samband med lokala förhandlingar om att införa korttidsarbete.

4.2 Regler för stödperioders längd samt karensregler

Begränsningar av stödperiodernas längd, förlängningsregler och karensregler är ytterligare centrala parameter i systemen för korttidsarbete. Myndigheterna i olika länder har alltså försett systemen med ramar främst för att försöka minska risken för dödviktseffekter och utebliven strukturomvandling. Det var samtidigt inte minst reglerna om stödperioder som i stor utsträckning förändrades och gjordes mera generösa under åren med pandemi.

Stödperiodernas längd – 12 månader i flera viktiga konkurrentländer

Reglerna avseende längd på maximal stödperiod varierar kraftigt mellan olika system. Generellt kan ändå sägas den var ca ett år i flera viktiga konkurrentländer under inledningen av pandemin. I flera andra länder var den samtidigt enbart ca ett kvartal. Detta enligt ETUI (2020) där det finns information om stödperioders längd i olika länder, vilken visas i diagrammet nedan. I de mera omfattande internationella sammanställningarna ETUI (2021) och OECD (2021) finns samtidigt inte motsvarande uppgifter. Sannolikt på grund av de många förlängningar och andra ändringar som skedde under pandemin samt att många systemen var tillfälliga.⁹

I Tyskland är den maximala varaktigheten 12 månader i normalfallet, men under pandemin har företag kunnat tillämpa korttidsarbete i upp till 28 månader.¹⁰ Enligt ETUI (2020) var även stödperioderna 12 månader i Frankrike och Italien. Det ordinarie

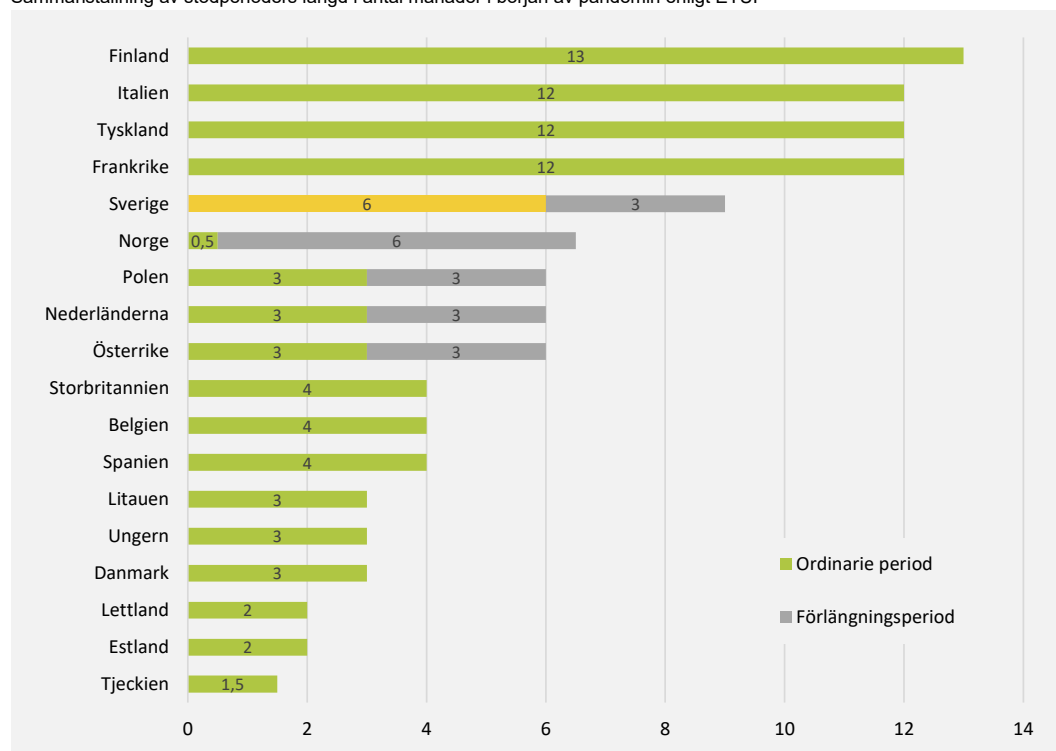
⁹ I parternas tidigare sammanställning Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011) finns även information om vad som gällde i samband med finanskrisen 2008-2009.

¹⁰ Detta enligt Bundesagentur für Arbeit (2022-06-14). Tidigare har den ordinarie stödperioden i Tyskland varit sex månader.

regelverket i Frankrike innebär samtidigt att stödperioden är 6 månader, med möjlighet till förlängning.¹¹ I några länder finns i stället ett begränsat antal dagar eller timmar reserverade per anställd för korttidsarbete. Om arbetstiden minskas i liten omfattning räcker ersättningen längre. Om arbetstiden sänks kraftigt är ersättningsperioden mer begränsad. I Finland finns ingen tidsbegränsning, men ersättningen till individen upphör efter ett 400 ersättningsdagar. Därav att ETUI (2020) anger att stödperioden är 13 månader. I det öppna och permanent aktiva systemet i Sverige är stödperioden 6 månader med möjlighet till en förlängning på tre månader. I det aktiverbara systemet som aldrig har använts är stödperioden 12 månader räknat från det att regeringen aktiverar systemet, med möjlighet till 12 månaders förlängning efter beslut av regeringen.

Kraftigt varierande längd på maximal stödperiod i olika länder

Sammanställning av stödperioders längd i antal månader i början av pandemin enligt ETUI



Källa: ETUI (2020)

* Se aktuell publikation för ytterligare detaljer.

En modell med förberedd möjlighet till förlängning i Tyskland

Ett väl fungerande system för korttidsarbete förutsätter att det är förutsebart och rättssäkert. Samtidigt är det på förhand svårt att veta vilka kriser som kommer och hur de utvecklas.

Tyskland har, mot den bakgrunden en intressant modell, för hantering av stödperiodens längd. Innan stödperioden generellt förlängdes till 12 månader gällde att lagstiftningen medgav att den genom ministerförordning kunde förlängas i upp till 12 månader i fall av exceptionella omständigheter på arbetsmarknaden i specifika branscher eller regioner och med upp till 24 månader vid exceptionella omständigheter på den hela arbetsmarknaden.¹²

¹¹ Detta enligt informationen om Frankrike i Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

¹² Se informationen om *Kurzarbeit* i Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

Om karenstider förekommer i utländska system förefaller de vara relativt korta. Regler om eventuell karenstid avgör i praktiken hur begränsningar av stödperioders längd påverkar användningen av korttidsarbete i olika länder. Arbetsgruppen har samtidigt inte hittat information om karensregler i olika länder i de internationella sammanställningar som generellt används som källor i denna rapport. Dock finns information som fortfarande är aktuell om Tyskland och Finland i Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011) samt på informationssidor från myndigheter i olika länder.

I Tyskland är karenstiden i praktiken tre månader vilket innebär att det räcker med ett relativt kort uppehåll för att företagen ska kunna använda stödet under en ytterligare period.¹³ Vid ett kortare avbrott i användningen än tre månader, kan systemet fortsätta användas utan nytt godkännande om stöd. 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. Även om detta i praktiken leder till en karenstid på tre månader, finns egentligen inga karensregler i det tyska systemet. I Finland finns ingen karenstid, men begränsningar i hur länge en individ kan få ersättning innebär begränsningar i praktiken.¹⁴ I Sverige inträder en karenstid på 24 månader efter utgången av en stödperiod, även när korttidsarbete avbrutits utan att maximalt antal stödmånader använts.¹⁵

¹³ Detta enligt Bundesagentur für Arbeit (2022-06-14).

¹⁴ Detta enligt Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

¹⁵ Under krisen infördes dock tillfälliga regler innebärande att nya stödperioder kunde inledas trots karensreglerna.

5. Ersättningsnivåer och fördelning av kostnader

5.1 Ersättningsnivå till individen olika länders system

Den grundläggande principen under korttidsarbete är arbetstiden minskas tillfälligt och att arbetstagaren får en andel av den tidigare lönen ersatt under den ej arbetade tiden. Systemens generositet varierar och är därtill beroende av hur taknivåer är utformade. Ersättningsnivåerna påverkar i vilken mån systemen används – inte minst i länder där överenskommelse krävs med arbetstagarorganisation för att systemen ska kunna användas.

Vanliga ersättningsnivåer ligger mellan 60 och 90 procent

Ersättningsnivån varierar stort olika länder emellan. Räknat som andel av den tidigare lönen för ej arbetad tid spänner de från strax under 40 procent upp till 100 procent i de olika länderna. I de flesta fall ligger de dock mellan 60 och 90 procent, vilket framgår av tabellen.¹⁶ I vissa fall avses andelar av bruttolön och i andra fall nettolönen.

Sammanställning av ersättningsnivåer baseras i första hand på ETUI (2021), vilken rekommenderas för den som vill fördjupa sig i ytterligare detaljer. I vissa länder står arbetsgivaren för utfyllnad över taket i ersättningssystemet enligt överenskommelser mellan parterna.¹⁷

Det finns ingen tydlig tendens att de tillfälliga systemen skulle vara mer generösa än de permanenta som fanns på plats tidigare. Likt i Sverige gjordes ersättningsnivåerna i de permanenta systemen mera generösa även i ett antal andra länder i samband med pandemin. Eurofound (2021) nämner att så skedde i åtta länder. Att ersättningsgraden varierar beroende på arbetstidsminskningen är mindre vanligt. De undantag som nämns i ETUI (2021) där så sker är Polen och Sverige.

I Tyskland är ersättningsnivån 60 procent för arbetstagare utan barn och 67 procent för arbetstagare med minst ett barn, räknat som andel av den tidigare nettolönen under ej arbetad tid. Under pandemin gällde dock de högre ersättningsnivåerna 70 respektive 77 procent efter fyra månaders korttidsarbete och 80 respektive 87 procent efter sex månaders korttidsarbete.¹⁸ I Finland består ersättningen av en grunddel och en tilläggsdel (relateras till dag ersättningen i a-kassan) vilket ger utfallet 40 till 90 procent av bruttolönen enligt ETUI (2021). Andra exempel är Frankrike där ersättningen är 70 procent av bruttolönen och Danmark där den är 100 procent, men med ett tak på 30 000 DKK, också enligt ETUI (2021).

¹⁶ I en del länder förekommer sektorsvisa överenskommelser eller partsöverenskommelser på företagsnivå som ger större ersättning, ovanpå den lagstadgade. Se Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011) ytterligare beskrivningar av detta.

¹⁷ Se exempelvis Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

¹⁸ Detta enligt informationen om *Kurzarbeit* i Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

De svenska ersättningsnivåerna som är 40-67 procent enligt de ordinarie reglerna men tillfälligt var förhöjda till 80-88 procent under pandemin, kan jämföras med andelarna ovan. Observera att andelarna som anges för Sverige är felaktiga i såväl ETUI (2021) som i OECD (2021) eftersom procentsatserna i det svenska regelverket felaktigt antagits avse enbart arbetsbefriad tid.

Ersättningsnivå för ej arbetad tid varierar olika länder emellan perspektiv

Sammanställning av ersättningsnivå till individen i olika länders system

Land	Ersättningsnivå för ej arbetad tid		Typ av system
Belgien	70% av bruttolön		STW-FS, permanent
Danmark	100% av bruttolön Upp till 90% av bruttolön		STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland	50-70% av bruttolön		STW, tillfälligt
Finland	40-90% av bruttolön		STW-FS, permanent
Frankrike	70% av bruttolön		STW, permanent
Italien	80% av bruttolön		STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland	70-90% av bruttolön		STW, tillfälligt
Litauen	50-75% av bruttolön		STW, tillfälligt
Nederländerna	100% av bruttolön		WS, tillfälligt
Norge	62,4-100% av bruttolön		STW-FS, permanent
Polen	50% av bruttolön		WS, tillfälligt
Slovakien	60-80% av bruttolön		STW, tillfälligt
Spanien	50-70% av bruttolön		STW-FS, permanent
Storbritannien	80% av bruttolön		STW, tillfälligt
Sverige*	80-88% av bruttolön (tillfälligt) 40-67% av bruttolön (normalt)		STW, permanent
Tjeckien	60-100% av bruttolön 90% av bruttolön		STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland	60 - 87 % av nettolön		STW, permanent
Ungern	100 % av nettolön 100 % av bruttolön		STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike	80 - 90 % av nettolön		STW, permanent

Källa: ETUI (2021)

* För Sverige är felaktiga ersättningsnivåer angivna i aktuell källa. Korrekta nivåer är dock angivna i tabellen ovan.

Taknivåerna avser vanligtvis ersättningen till individen

Den faktiska ersättningen som betalas ut avgörs givetvis också av ersättningstak, karensdagar, etc. Inte minst takreglerna har stor betydelse samt om dessa gäller ersättningen till individen eller från stat till arbetsgivare, där arbetsgivare ändå behöver ersätta arbetstagarna över taket.

Såväl utformning som generositet för takreglerna varierade kraftigt inom EU i systemen som fanns på plats under pandemin enligt ETUI (2021) – i sådan grad att det är svårt att generalisera. Reglerna i det tyska systemet innebär att den maximala bruttolönen som beaktas vid beräkningen av stödet är 7 100 euro i västra Tyskland och 6 700 euro i östra

Tyskland. Detta motsvarar 71 994 respektive 67 938 kr när den genomsnittliga växelkursen för 2021 används. I ETUI (2021) finns även en beräkning av taknivån som andel av medellönen i respektive land – även om man delvis jämför äpplen och päron.

Generellt avser taknivån ersättningen till individen i de utländska system för korttidsarbete. Utformningen i Sverige med ett tak vid 44 000 kr per månad för ersättningen från staten till arbetsgivaren, men där arbetsgivaren betalar ersättning förefaller vara ovanlig. Det innebär att individen i praktiken inte berörs av ersättningstaket samtidigt som modellen går ut över kostnadsavlyftningen för företagen.

5.2 Företagets kostnad och hantering av sociala avgifter

Hur kostnaden för den ej arbetade tiden fördelas mellan stat, företag och arbetstagare samt hur de kostnaden för sociala avgifter hanteras, varierar olika länder emellan. För att systemen ska vara ett reellt alternativ till att varsla anställda om uppsägning när företagen behöver minska kostnaderna, krävs att systemen ersätter företagen för lönekostnaden för den arbetsbefriade tiden i tillräcklig utsträckning. Mer generösa villkor ökar givetvis risken för oönskade effekter så som dödviktseffekter och utebliven strukturomvandling. Samtidigt innebär för restriktiva villkor en överhängande risk att systemen inte används. Information om systemens generositet ur arbetsgivarnas perspektiv finns i såväl ETUI (2021) som OECD (2021), vilka är de huvudsakliga källorna till detta delkapitel.

Arbetsgivaren har oftast ingen kvarstående kostnad för ej arbetad tid

Generaliserat kan konstateras att arbetsgivaren i de flesta länder inte hade någon kvarstående ansvar för lönekostnaden för ej arbetad tid i samband med korttidsarbete under pandemin. Därtill befriades ofta arbetsgivarna även från att betala arbetsgivaravgifter för arbetsbefriad tid, antingen genom att inga sådana avgifter behövde betalas eller genom att staten övertog ansvaret.

I såväl Tyskland som Finland är arbetsgivaren helt befriad från lönekostnad under arbetsbefriad tid. I Tyskland behöver samtidigt arbetsgivaren betala såväl sina egna som arbetstagarens sociala avgifter för den arbetsbefriade tiden. Under pandemin befriades dock arbetsgivaren även från dessa kostnader. I Finland gäller generellt att arbetsgivaren inte har någon kostnad för sociala avgifter under arbetsbefriad tid. I länder som Danmark, Frankrike och Italien har samtidigt arbetsgivaren viss kostnad för ej arbetad tid. Se tabellen nedan samt ETUI (2021) och OECD (2021) för ytterligare detaljer.

Det svenska systemets utformning som innebär att arbetsgivaren har kvar en del av lönekostnaden – som varierar beroende på vilket steg för arbetstidsminskning som tillämpas – samt även ansvaret för arbetsgivaravgifterna för denna del, innebär därmed att det svenska systemet sticker ut negativt i konkurrensneutralitetshänseende.¹⁹ Detta gäller främst kostnadsfördelningen enligt de ordinarie stödnivåerna.

¹⁹ Enligt de ordinarie reglerna står staten för 1/3 av arbetskraftskostnaden för den arbetsbefriade tiden medan arbetsgivare och arbetstagare delar på resterande del. Enligt de tillfälliga reglerna under pandemin stod staten samtidigt för 3/4 av arbetskraftskostnaden för den arbetsbefriade tiden.

Oftast full kostnadsavlyftning för arbetsbefriad tid i de utländska systemen

Sammanställning av arbetsgivarens ansvar för ersättningen till individen och för de sociala avgifterna

Land	Arbetsgivarens ansvar för ersättningen för ej arbetad tid*	Ansvar för sociala avgifter för ej arbetad tid*	Typ av system
Belgien	Inget (0%)	Staten tar hela kostnaden	STW-FS, permanent
Danmark	Inget (0%) 10-25%	Varierar Staten tar hela kostnaden	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland	Enbart grundbelopp	Staten tar hela kostnaden	STW, tillfälligt
Finland	Inget (0%)	Inga arbetsgivaravgifter betalas	STW-FS, permanent
Frankrike	Varierar	Staten tar hela kostnaden	STW, permanent
Italien	Inget (0%) Varierar	Företaget har ingen kostnad	STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland	Inget (0%)	Företag och anställda fortsätter betala	STW, tillfälligt
Litauen	Inget (0%)	Inga arbetsgivaravgifter betalas	STW, tillfälligt
Nederländerna	Varierar	Företag och anställda fortsätter betala	WS, tillfälligt
Norge	Varierar	Inga arbetsgivaravgifter betalas	STW-FS, permanent
Polen	Varierar	Företag och anställda fortsätter betala	WS, tillfälligt
Slovakien	0-20%	Ändrades under pandemin	STW, tillfälligt
Spanien	Inget (0%)	Arbetsgivare erhåller delvis kostnadsreduktion	STW-FS, permanent
Storbritannien	0-20%	Ändrades under pandemin	STW, tillfälligt
Sverige	5-12% (tillfälligt) 5-33% (normalt)	Arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgift på justerad lön	STW, permanent
Tjeckien	0-40% 100%	Arbetsgivare erhåller delvis kostnadsreduktion	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland	Inget (0%)	Varierar, ändrades under pandemin	STW, permanent
Ungern	Varierar	Inga avgifter betalas Varierar	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike	Inget (0%)	Staten tar hela kostnaden	STW, permanent

Källa: ETUI (2021)

* Se den aktuella källan för mera detaljerade beskrivningar.

Ersättningstakets utformning påverkar kostnadsavlyftningen

Som nämnts tidigare i detta kapitel är ersättningstaket i det svenska systemet utformat så att staten inte beaktar lönedelar överstigande 44 000 kr per månad, när ersättningen till arbetsgivaren beräknas. Detta samtidigt som arbetsgivaren betalar ersättning i enlighet med procentsatserna i de fasta stegen till individen även över taket. Eftersom ersättningstaken i de flesta utländska systemen avser ersättning till individen innebär detta att kostnadsavlyftningen vid höga lönenivåer blir väsentligt mindre i Sverige än i de flesta systemen i viktiga konkurrentländer. Särskilt missgynnas verksamheter med stor andel höglönad personal jämfört med motsvarande verksamheter i andra länder.

Det låga taket för stödet till arbetsgivarna fick även effekten att den tillfälliga kostnadsfördelning under pandemin (staten stod för tre fjärdedelar av lönekostnaden samtidigt som arbetstagarna fick högre ersättning) som syftade till att staten skulle ta ett större ekonomiskt ansvar, i stället innebar att arbetsgivarnas kostnader för högavlönade blev högre än om ordinarie kostnadsfördelning hade tillämpats.

Den låga nivån på taket i Sverige innebär även att korttidsarbete kan komma att fördelas ojämnt mellan arbetare och tjänstemän, trots att behov av korttidsarbete finns i båda grupper. Därtill kan det innebära en ökad risk för uppsägningar bland tjänstemän med löner över taket.

6. Anställda som omfattas och regler vid arbetsbristuppsägningar

6.1 Grupper av arbetstagare som kan omfattas

Reglerna för vilka grupper av anställda skiljer sig länderna emellan men är även något som i stor utsträckning ändrats i samband med pandemin. Även om korttidsarbete främst syftar till att företag ska kunna behålla tillsvidareanställda i verksamheten, finns skäl att upprätthålla banden även mellan arbetsgivare och tidsbegränsat anställda i samband med en allvarlig kris.²⁰

Tidsbegränsat anställda omfattades i nästan alla länder under pandemin

Det är vanligt att de permanenta system för korttidsarbete främst omfattar tillsvidareanställda enligt ordinarie bestämmelser. I flertalet länder med befintliga system vidgades dessa snabbt vid början av krisen till att inkludera fler kategorier anställda. I länder som tidigare saknade system för korttidsarbete och som införde nya system i början av krisen omfattades som regel fler grupper anställda från början, enligt ETUI (2021). Sammantaget omfattade systemen i de allra flesta EU länder under krisen tidsbegränsat anställda och i en majoritet av länderna även bemanningsanställda, enligt Eurofound (2021). Även inom OECD har nästan alla system exempelvis inkluderat tidsbegränsat anställda under Covid19-pandemin, enligt OECD (2021).

I exempelvis Tyskland omfattas i det ordinarie regelverket både tillsvidareanställda och tidsbegränsat anställda samt bemanningsanställda om de är inhyrda till en arbetsgivare som använder korttidsarbete. Under krisen ändrades regelverket tillfälligt så att även bemanningsföretag, som normalt inte kan nyttja korttidsarbete, omfattades av möjligheten att använda korttidsarbete.

I Finland kan normalt en tidsbegränsat anställd bli tillfälligt permitterad endast när denne vikarierar för en ordinarie arbetstagare som arbetsgivaren skulle haft rätt att permittera. Under krisen utvidgades möjligheten tillfälligt till att omfatta tidsbegränsat anställda generellt, enligt Eurofound (2021).

Även i Sverige omfattades tillfälligt anställda av regelverket för korttidsarbete under Covid19 krisen. Samtidigt krävs när det öppna och permanent aktiva systemet för korttidsarbete används att arbetsgivaren ska ha använt tillgängliga åtgärder för att minska kostnaderna för arbetskraft, vilket bland annat kan handla om uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms vara verksamhetskritisk, t.ex. konsulter, inhyrd personal eller tillfälligt anställd personal. Vilka åtgärder som anses tillgängliga får enligt förarbeten bedömas utifrån förhållandena hos den arbetsgivare som har ansökt om godkännande. Hade däremot regeringen aktiverat systemet för korttidsarbete, vilket är möjligt vid en synnerligen djup lågkonjunktur, hade tidsbegränsat anställda omfattats av stöd utan att det hade behövts göras någon bedömning om de anses

²⁰ När inget annat anges kommer informationen i detta delkapitel från Eurofound (2021), ETUI (2021) eller OECD (2021).

vara av verksamhetskritisk betydelse för verksamheten och företagen hade kunnat få stöd för korttidsarbete utan krav på att säga upp inhyrda och konsulter.

När det gäller möjligheten för bemannings- och konsultföretag att få stöd för korttidsarbete i Sverige varierar det beroende på om regeringen aktiverar stödet vid en synnerligen djup lågkonjunktur eller om det är det öppna och permanent aktiva systemet som används.²¹ Även bemannings- och konsultföretag kunde dock erhålla stöd för korttidsarbete under Covid19-pandemin.

Korttidsarbete skyddar i praktiken framförallt tillsvidareanställningar

Trots att en majoritet av länderna inkluderade tidsbegränsat anställda i systemen för korttidsarbete visar undersökningar att det inte i betydande omfattning har bidragit till att skydda dessa anställningar under Covid-19 krisen. Detta följer samma mönster som under finanskrisen 2008-2010 då systemen också utvidgades till att inkludera fler grupper anställda.²² Företagen har inte samma incitament att behålla visstidsanställda som tillsvidareanställda under en ekonomisk kris. Arbetsgivaren har ofta kvar kostnader för de anställda i samband med korttidsarbete, lagstadgade och/eller avtalade kostnader, vilket ska ställas mot möjligheten att snabbt minska företagets kostnader genom att inte förlänga tidsbegränsade anställningar.

6.2 Regler angående arbetsbristuppsägningar och uppsägningstid

Reglerna för vad som gäller i samband med arbetsbristuppsägningar när korttidsarbete nyttjas bör vara väl avvägda. Detta så att reglerna inte motverkar förändringar i verksamheten som kan vara motiverade för att öka verksamhetens långsiktiga konkurrenskraft. Informationen i de internationella sammanställningar som utgör de primära källorna i denna rapport har i detta avsnitt behövs kompletteras med information direkt från ett antal viktiga konkurrentländer, vilket anges löpande nedan.

Inget hinder mot arbetsbristuppsägningar i de flesta konkurrentländerna

I drygt hälften av EU länderna har det under Covid-19 krisen funnits förbud mot uppsägningar i samband med korttidsarbete. Se tabellen nedan för en sammanställning av vad som gäller i ett antal europeiska länder. Förbudet täcker i många fall utöver tiden med korttidsarbete även tid i anslutning till att perioden med korttidsarbete har avslutats. I många länder däribland i flera viktiga konkurrentländer som Finland, Tyskland, Belgien och Norge har det däremot inte funnits något förbud mot uppsägningar. Ett viktigt argument mot förbud mot arbetsbristuppsägningar är att det utgör ett hinder för förändringar i verksamheten som kan vara motiverade för att öka verksamhetens långsiktiga konkurrenskraft.

²¹ När regeringen aktiverar systemet finns inte någon särskild reglering av bemannings eller konsultföretag. När det gäller det öppna permanenta systemet, framgår det av prop. 2019/20:132 att stöd inte bör kunna erhållas av arbetsgivare vars verksamhet syftar till att möta andra arbetsgivares tillfälliga och kortsiktiga behov av arbetskraft, och att stora och plötsliga fall i efterfrågan på arbetskraft för sådana arbetsgivare inte bör anses vara oförutsedda. Vid behandlingen av lagförslaget underströk emellertid riksdagen i bet. 2019/20:FiU51 att även dessa typer av verksamheter, t.ex. bemanningsföretag och konsultföretag, kan ställas inför omfattande fall i efterfrågan, exempelvis vid en ekonomisk kris, som inte har kunnat förutses eller undvikas.

²² Se exempelvis Eurofound (2021) och OECD (2021).

Arbetsbristuppsägningar vid korttidsarbete tillåts i flertalet konkurrentländer

Sammanställning av eventuella förbud mot arbetsfristuppsägningar vid korttidsarbete i konkurrentländer*

Land	Förbud mot arbetsbrist-uppsägningar	System som avses
Belgien ⁽¹⁾	Nej	STW-FS, permanent
Danmark ⁽¹⁾	Ja	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland ⁽¹⁾	Ja	STW, tillfälligt
Finland ⁽¹⁾	Nej	STW-FS, permanent
Frankrike ⁽¹⁾	Ja	STW, permanent
Italien ⁽¹⁾	Ja	STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland ⁽¹⁾	Nej	STW, tillfälligt
Litauen ⁽¹⁾	Ja och nej	STW, tillfälligt
Nederländerna ⁽¹⁾	Ja	WS, tillfälligt
Norge ⁽³⁾	Nej	STW-FS, permanent
Polen ⁽³⁾	Ja	WS, tillfälligt
Slovakien ⁽¹⁾	Ja	STW, tillfälligt
Spanien ⁽²⁾	Ja	STW-FS, permanent
Storbritannien ^(1 & 4)	Nej	STW, tillfälligt
Sverige ⁽⁵⁾	Nej	STW, permanent
Tjeckien ⁽³⁾	Ja	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland ⁽¹⁾	Nej	STW, permanent
Ungern ^(1 & 2)	Ja och nej	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike ⁽¹⁾	Ja	STW, permanent

Källa: ETUI (2021), Eurofound (2021), UK.GOV (2022-03-01) och ETUI:s länderrapporter (2022-08-31)

* De källor som primärt använts för respektive land är enligt följande: 1=ETUI (2021), 2=Eurofound (2021), 3= ETUI:s länderrapporter (2022-08-31), 4=UK.GOV (2022-03-01), 5=parternas kännedom om regelverket i Sverige.

Inget stöd under uppsägningstid i viktiga konkurrentländer

När det gäller regleringar om vad som gäller under uppsägningstiden för arbetstagare som sägs upp under korttidsarbete i de länder där det är tillåtet, saknas övergripande rapporter att tillgå. Arbetsgruppen har valt att inhämta närmare uppgifter om Tyskland, Finland, Norge, Storbritannien och Belgien. I Tyskland återgår arbetstagaren till sin anställning med ordinarie sysselsättningsgrad under uppsägningstiden, och arbetsgivaren har inte rätt till stöd för korttidsarbete.²³ Även i Finland och Norge upphör permitteringen vid uppsägning och arbetstagaren arbetsgivaren betalar ordinarie lön under uppsägningstiden.²⁴ I Storbritannien rådde till en början viss osäkerhet, men i december 2020 bekräftades att arbetsgivare inte kan erhålla stöd för korttidsarbete under den anställdes uppsägningstid, enligt House of Commons Library (2021). I Belgien kan uppsägningstiden påbörjas först efter att tiden med så kallad tillfällig arbetslöshet har

²³ Se Eurofound om *Kurzarbeit*, dvs. Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

²⁴ Enligt FINLEX (2022-06-28) gäller följande i Finland. Från lönen för uppsägningstiden får arbetsgivaren dra av 14 dagars lön, om permitteringen av arbetstagaren föregicks av en lag- eller avtalsenlig tidsfrist för permitteringsmeddelandet på över 14 dagar. Genom riksomfattande kollektivavtal kan man avvika från denna anvisning.

avslutats.²⁵ Stöd utgår därmed inte i något av de länder arbetsgruppen har uppgifter om under uppsägningstid.

Ordningen i Sverige under Covid-19 krisen där arbetsgivare efter en tillfällig ändring av regelverket fick ersättning för korttidsarbete även under uppsägningstid avviker därmed från övriga länder som arbetsgruppen har uppgifter om. Enligt ordinarie regelverk får arbetsgivare inte ersättning för korttidsarbete under uppsägningstid i Sverige.

Då syftet med korttidsarbete är att rädda långsiktigt livskraftiga verksamheter och jobb i samband med en tillfällig ekonomisk kris bör stöd för korttidsarbete inte kunna utgå under uppsägningstid. Ett sådant stöd motverkar syftet med korttidsarbete och utgör tvärtom en subvention av arbetsgivares kostnader för arbetsbristuppsägningar.

²⁵ Se Eurofound om *Chômage partiel/Tijdelijke werkloosheid*, dvs. Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28).

7. Regler angående vinstutdelning i samband med korttidsarbete

7.1 Regler om vinstutdelning i olika system

Diskussioner om införande av eventuella vinstutdelningsbegränsningar i samband med olika typer av krisåtgärder fördes i flera länder under pandemin. Begränsningar i samband med just korttidsarbete fanns eller infördes samtidigt bara i ett fåtal länder – medan det i det stora flertalet länder inte fanns några begränsningar eller förbud. Motiven för förbud handlar ofta om att det kan vara svårt att förklara varför skattepengar ska gå till företag som genomför utdelningar.

Det är i detta sammanhang centralt att ha det övergripande syftet med korttidsarbete i åtanke – nämligen betydelsen av att upprätthålla anställningsavtal och kompetens i företagen och att motverka en överutslagning av i grunden livskraftiga verksamheter och jobb. Därmed väger konkurrensneutralitetsperspektivet tungt när en sammantagen analys av frågan görs, vilket beskrivs närmare i andra delen av detta kapitel.

Ytterligare en aspekt att ha med i beaktande när det gäller frågan om förbud eller begränsningar mot vinstutdelning är de särskilda omständigheter som rådde i samband med Covid-19 krisen, vilka sannolikt bidrog till att en debatt uppstod till skillnad från under finanskrisen.²⁶

Begränsningar enbart i Danmark bland de viktiga konkurrentländerna

Den övergripande slutsatsen är att inga regler som begränsade företagen från att genomföra utdelning till sina aktieägare fanns eller infördes i det stora flertalet av EU-länderna i samband med korttidsarbete under pandemin. Detta baserat på en genomgång av de internationella sammanställningarna som över lag används som källor i denna rapport.²⁷

Förutom i Sverige fanns begränsningsregler i Danmark, Kroatien, Nederländerna, Portugal, Slovenien, Spanien samt från juni 2021 även Tjeckien. (Se tabellen nedan för ett antal av dessa länder). Det bör även noteras att de flesta av dessa länder enbart hade tillfälliga system i samband med pandemin (närmare bestämt Kroatien, Nederländerna, Slovenien och Tjeckien). Eftersom systemet i Nederländerna var av typen lönesubventionssystem och inte ett traditionellt korttidsarbetessystem blir slutsatsen att

²⁶ Spridningen av krisens effekter i ekonomin var mycket snabb, där företag på bara några veckor gick från normala förutsättningar till kris. Politiska beslut fattades därtill som innebar att såväl företag och anställda fick mer generösa ersättningar än enligt ordinarie regelverk och omfattande statliga ekonomiska stödpaket sjösattes i så gott som alla länder. Parternas erfarenhet från tidigare genomgång av system för korttidsarbete under finanskrisen, som hade andra orsaker och förlopp och främst berörde internationellt konkurrensutsatt industriverksamhet, är att frågor om vinstutdelning inte var framträdande vare sig i debatten eller i vetenskapliga artiklar. Frågan berörs inte heller i någon av de statliga utredningar om korttidsarbete som genomförts i Sverige före pandemin. Det särskilda omständigheter som präglade pandemin bör därför inte vara utgångspunkt för utformningen av framtida regelverk för korttidsarbete som ska kunna användas till att parera framtida kriser.

²⁷ De rapporter som använts för sammanställningen angående vinstutdelningsbegränsningar är ETUI (2020), ETUI (2021), Raina (2020) och OECD (2020). Informationen har i några fall kompletterats med information från primärkällor i respektive land.

begränsningar för vinstutdelning i samband med just korttidsarbete endast fanns i Danmark bland de länder vi betraktar som viktiga konkurrentländer för svensk industri.

Reglerna i Danmark innebär mera konkret ett förbud mot vinstutdelning endast om företaget har mottagit mer än åtta miljoner euro i stödåtgärder sammantaget, inklusive stöd för korttidsarbete (ETUI, 2020).²⁸

I övriga EU-länder, däribland de för Sverige viktiga konkurrentländerna, Belgien, Finland, Frankrike, Norge och Tyskland, fanns eller infördes inte begränsningar av vinstutdelning. Detta även om viss debatt förekom i bland annat Frankrike och Österrike, enligt ETUI (2020).

Vinstutdelningsförbud ovanligt i konkurrentländer i samband med korttidsarbete

Sammanställning av eventuella begränsningar av vinstutdelning i samband med korttidsarbete i olika länder*

Land	Utdelningsförbud	Kommentar	System som avses
Belgien ⁽¹⁾	Nej		STW-FS, permanent
Danmark ^(1 & 2)	Ja	Förbud om företaget sammantaget har mottagit mer än åtta miljoner euro i stödåtgärder	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland ⁽¹⁾	Nej		STW, tillfälligt
Finland ⁽¹⁾	Nej		STW-FS, permanent
Frankrike ⁽¹⁾	Nej		STW, permanent
Italien ⁽¹⁾	Nej		STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland ⁽¹⁾	Nej		STW, tillfälligt
Litauen ⁽¹⁾	Nej		STW, tillfälligt
Nederländerna ⁽³⁾	Ja	Om företaget mottar mer än 100 000 euro i stöd	WS, tillfälligt
Norge ⁽¹⁾	Nej		STW-FS, permanent
Polen ⁽¹⁾	Nej		WS, tillfälligt
Slovakien ⁽¹⁾	Nej		STW, tillfälligt
Spanien ⁽⁴⁾	Ja		STW-FS, permanent
Storbritannien ⁽⁵⁾	Nej		STW, tillfälligt
Sverige ^(1 & 6)	Ja	Enbart begränsningar i det tillfälliga regelverket under pandemin	STW, permanent
Tjeckien ⁽¹⁾	Ja	Förbudet från juni 2021 under en ny permanent lag	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Tyskland ^(1, 2 & 3)	Nej		STW-G, permanent
Ungern ⁽¹⁾	Nej		STW-WS, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike ⁽¹⁾	Nej		STW-WS, permanent

Källa: ETUI (2020), ETUI (2021), Raina (2020), OECD (2020) och UK.GOV (2022-03-01)

* De källor som primärt använts för respektive land är enligt följande: 1=ETUI (2021), 2=ETUI (2020) 3=Raina (2020), 4=OECD (2020), 5=UK.GOV (2022-03-01), 6=parternas kännedom om regelverket i Sverige.

²⁸ På liknande sett har Nederländerna sedan juni 2020 ett system där enbart företag som mottagit mer än 100 000 euro i stöd är förbjudna att göra utdelning, vilket gäller på koncernnivå, enligt Raina (2020).

De ekonomiska kriterierna innebär ofta indirekta begränsningar

Det faktum att det regelmässigt inte finns några förbud mot vinstutdelning i samband med korttidsarbete, innebär inte att företagen utan vidare kan dela ut vinster. Som beskrivits i kapitel tre finns i nästan alla system för korttidsarbete olika typer av kriterier avseende ekonomiskt behov som ska vara uppfyllda, för att stöd ska kunna erhållas. Dessa regler innebär ofta indirekta begränsning även avseende vinstutdelning. Alltså likt vad som är fallet i det öppna och permanent aktiva systemet även i Sverige, vilket också beskrivs närmare i kapitel 3.

Begränsningar mer vanligt i samband med andra stödåtgärder

Samtidigt som begränsningsregler för vinstutdelning varit mindre vanliga i samband med korttidsarbete har sådana varit något mera vanliga i samband med andra typer av stöd som exempelvis olika lånegarantier, sänkta eller framskjutna skattebetalningar eller andra typer av kostnadsminskningar.

I Tyskland var det exempelvis inte tillåtet för företaget att göra utdelningar om företagen ansökt om lån från den statligt ägda utvecklingsbanken *KfW*, enligt ETUI (2020). Storbritannien har ett liknande system där enbart företag som ansökt om lån från Bank of England på över 50 miljoner pund var förbjudna från att genomföra utdelning, enligt UK.GOV (2022-03-01). Förutom förbud mot vinstutdelning lyfts i dessa sammanhang även förbud mot bonusar, återköp av egna aktier samt förbud mot att erhålla stöd om företaget var skrivet i ett skatteparadis.

7.2 För och nackdelar med förbud mot vinstutdelning

Eftersom frågan om att begränsa vinstutdelning och andra värdeöverföringar är föremål för diskussion såväl i samband med korttidsarbete som vid nyttjande av andra stöd både i Sverige och andra länder, presenteras nedan ett antal argument för och emot sådana begränsningar. Sammanställningen baseras delvis på de källor som används tidigare i detta kapitel men är främst arbetsgruppens egna bland annat med utgångspunkt i ekonomisk teori. Argumenten är såväl generella som mer specifika för korttidsarbete, där systemens utformning i det sistnämnda fallet avgör dess relevans.

Argument för...

Ett antal argument för att begränsa utdelning i samband med korttidsarbete är dessa:

- Misstanke om att de ekonomiska problemen trots allt inte är så allvarliga ifall utdelning kan ske.
- Risk för ”moral hazard” innebärande att överdrivet risktagande kan ske om staten alltid kliver in och ger stöd till företag med problem. Detta ifall stödet inte är tydligt begränsat.
- Utdelningsbegränsningar behövs i avsaknad av andra tydliga kriterier och incitament som motverkar dödviktseffekter och utebliven strukturomvandling.

- Svårt att förklara – inte minst medialt och av politiska skäl – eftersom det kan uppfattas som att skattemedel inte används effektivt.

...och emot begränsningar av vinstutdelning

Ett antal argument mot att begränsa utdelning i samband med korttidsarbete är samtidigt nedanstående – inklusive två helt centrala argument som utvecklas sist i kapitlet:

- Riskerar att leda till minskad användning och därmed överutslagning av i grunden livskraftiga arbetstillfällen och verksamheter – dvs. begränsningar motverkar syftet med korttidsarbete, se vidare nedan.
- Försämrar systemets konkurrensneutralitet jämfört med de i andra viktiga konkurrentländer, se vidare nedan.
- Begränsningar är inte tidsmässigt ändamålsenliga eftersom ett företags utdelning vanligtvis är en följd av de resultat som gjorts under tidigare år. En kris kan även komma snabbt och utdelningar kan redan vara gjorda samtidigt som företag ändå kan drabbas av akuta likviditetsproblem.
- Riskerar att leda till att ägarna önskar hålla balansräkningarna i bolagen mindre än annars, vilket kan få till följd att ekonomiska medel inte finns i bolagen när de behövs, t.ex. i samband med en kris. Det kan också medföra att investeringar blir mindre omfattande än vad som annars hade varit fallet.
- Risk för ineffektiv allokering av kapital. Vid ett utdelningsförbud stannar vinsten inom företaget och betalas sannolikt ut vid ett senare tillfälle. Vid en negativ chock i ekonomin som dämpar efterfrågan är det särskilt viktigt att kapital frigörs och allokeras till de mest produktiva investeringarna.
- Medför problematik i exempelvis internationella koncerner eftersom det kan vara svårt för svenska dotterbolag att påverka beslut om vinstutdelningar som fattas av moderbolag i andra länder.
- Kan innebära att inbetalningar till pensionsfonder och forskningsstiftelser etc. inte blir av.
- Det finns ofta andra mer ändamålsenliga regler inbyggda i de ekonomiska kriterierna som måste vara uppfyllda i olika länders system, vilka även innebär indirekta begränsning avseende vinstutdelning.

Konkurrensneutraliteten och själva syftet med stöd vid korttidsarbete bör vara i fokus

Det finns avslutningsvis skäl att tydliggöra de (för industrins parter) två huvudsakliga argumenten mot ett förbud mot utdelningar som listats ovan; nämligen konkurrensneutralitetsperspektivet och själva syftet med stöd vid korttidsarbete.

Om merparten av konkurrentländerna inte har ett utdelningsförbud skulle ett förbud innebära en konkurrensnackdel för internationellt konkurrensutsatta företag och verksamheter i det land som inför ett sådant. Konkurrensneutralitetsargumentet blir

speciellt viktigt för ett land som har en relativt liten hemmamarknad och stor export eller där industrikoncerner finns med omfattande motsvarande verksamhet även i andra länder.

I samband med en kris är risken överhängande att företag väljer att inte använda korttidsarbete för verksamheter i länder där systemet avviker negativt i konkurrensneutralitetshänseende, utan genomför varsel om uppsägningar i stället. Risken är därmed överhängande att en överutslagning av verksamhet sker – likt vad som var fallet i Sverige i samband med finanskrisen.²⁹ I ett längre perspektiv blir även effekten av snedvridna konkurrensvillkor att produktionsvolym och arbetstillfällen läggs i andra länder samt att investeringar uteblir.

Givet det övergripande syftet med korttidsarbete, nämligen att upprätthålla anställningsavtal och kompetens i företagen och att motverka en överutslagning av i grunden livskraftiga verksamheter och arbetstillfällen – så att företag och anställda står väl rustade när störningarna är över och efterfrågan kommer tillbaka – väger därmed konkurrensneutralitetsperspektivet tungt.

Risken är sammantaget överhängande att förbud mot vinstutdelning och värdeöverföringar skulle kunna få vissa företag att inte nyttja ett system för korttidsarbete – vilket är negativt ur ett konkurrensneutralitetshänseende och motverkar själva systemets syfte.

²⁹ Detta beskrivs bland annat Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2011).

8. Utbildning i samband med korttidsarbete

8.1 Kompetenshöjande insatser i samband med korttidsarbete

De flesta länder i Europa har ambitionen att på något sätt kombinera korttidsarbete med kompetenshöjande insatser. Genom att kombinera korttidsarbete med kompetenshöjande insatser kan den tid som frigörs användas på ett effektivt sätt, så att anställda och företag inte bara överlever under krisen utan i bästa fall stärker sin ställning respektive blir mer konkurrenskraftiga när de ekonomiska svårigheterna är över.³⁰ I flera länder infördes, liksom i Sverige, nya regelverk under pandemin i syfte att åstadkomma detta.

Förhållandevis liten andel i kompetenshöjande insatser under pandemin

Generellt kan ändå konstateras att en förhållandevis liten andel av arbetstagarna som omfattats av korttidsarbete deltagit i utbildning under pandemin. Det är samtidigt svårt att göra en sammanställning mera i detalj eftersom tillgången till statistik som beskriver deltagande i kompetenshöjande insatser i samband med korttidsarbete i olika länder är begränsad.

Enligt OCED är andelen under 10 procent i de flesta länder, trots ekonomiska incitament. Två intressanta undantag är Frankrike där runt 20 procent av dem som omfattades av korttidsarbete deltog i kompetenshöjande insatser och Spanien där deltagandet var nästan 30 procent. Både i Spanien och Frankrike förekom generösa subventioner för kompetensinsatser enligt OECD (2022), vilket utvecklas senare i kapitlet.

Reglerna tillåter vanligtvis kompetensinsatser under korttidsarbete

En grundförutsättning för att det över huvud taget ska gå att genomföra kompetenshöjande insatser i samband med korttidsarbete är detta är tillåtet. I merparten av de studerade länderna är kompetenshöjande insatser tillåtna i samband med korttidsarbete. Det vill säga i de länder där inte motsatsen anges i tabellen nedan.

I länder där korttidsarbete har en tydlig koppling till arbetslösersättningen är det normalt sett däremot inte tillåtet att studera och samtidigt få ersättning. Så är fallet i bland annat Danmark, Finland och Norge. Under pandemin gjordes tillfälliga undantag som gjorde det möjligt för individen att studera samtidigt som de fick ersättning (ETUI 2021).

8.2 Krav eller incitament för att stimulera kompetensinsatser

Det finns i princip två politiska verktyg som används för att stimulera kompetensutveckling i samband med korttidsarbete. Det ena innebär att staten ställer krav på att utbildning ska ske för att korttidsarbete ska aktiveras. Antingen ställs krav på arbetstagaren att den ska delta på kompetenshöjande insatser eller så ställs krav på

³⁰ Vid mer omfattande arbetstidsminskning frigörs dessutom tid för mer omfattande insatser än under normala konjunkturella förhållanden i företagen samtidigt som alternativkostnaden är lägre.

arbetsgivaren att erbjuda de anställda utbildning. Kraven kan variera vad gäller längd på utbildning, omfattning, innehåll och hur utbildningen genomförs. Vidare kan kraven variera mellan tjänstemän och arbetare och även mellan andra målgrupper.

Incitament till utbildning i fler länder under pandemin än under finanskrisen

Sammanställning incitament respektive krav på utbildning i samband med korttidsarbete i olika länder

Land	Koppling till utbildning under finanskrisen*	Koppling till utbildning under pandemin**	System som avses
Belgien ⁽¹⁾	Incitament	Incitament i enstaka regioner	STW-FS, permanent
Danmark ⁽¹⁾	Ej tillåtet	Tillfälligt tillåtet, inga krav eller incitament	STW-FS, permanent STW, tillfälligt
Estland ⁽²⁾	-	Tillåtet, inga krav eller incitament	STW, tillfälligt
Finland	Incitament	Tillfälligt tillåtet	STW-FS, permanent
Frankrike ⁽²⁾	Incitament	Incitament	STW, permanent
Italien ⁽¹⁾	Incitament	Formellt krav på företag att erbjuda utbildning	STW, permanent STW, tillfälligt
Lettland ⁽¹⁾	Incitament	Inga krav eller incitament	STW, tillfälligt
Litauen ⁽¹⁾	Incitament	Inga krav eller incitament	STW, tillfälligt
Nederländerna ⁽¹⁾	Obligatoriskt	Incitament, rekommendation	WS, tillfälligt
Norge ⁽¹⁾	-	Tillfälligt tillåtet	STW-FS, permanent
Polen ⁽¹⁾	Obligatoriskt	Inga krav eller incitament	WS, tillfälligt
Storbritannien ⁽¹⁾	=	Tillåtet	STW, tillfälligt
Sverige ⁽³⁾	-	Incitament from jan 2021	STW-FS, permanent
Tjeckien ⁽¹⁾	Obligatoriskt	Inga krav eller incitament	STW, tillfälligt
Tyskland ⁽¹⁾	Incitament	Incitament	STW, permanent
Ungern ⁽²⁾	Incitament/obligatoriskt	Obligatoriskt	STW, tillfälligt WS, tillfälligt
Österrike ⁽¹⁾	Incitament	Obligatoriskt för anställda att delta, ej förutsättning för stöd.	STW-G, permanent

Källa ETUI och Eurofound (2022) samt European Commission (2010), (2020)

* Informationen om vad som gällde i respektive land under finanskrisen kommer från European Commission (2010).

** De källor som primärt använts för vad som gällt i respektive land under pandemin är enligt följande: 1=ETUI (2021), 2=Eurofound (2021), 3=parternas kännedom om regelverket i Sverige.

Mindre vanligt med krav på utbildningsinsatser

Generellt kan konstateras att incitament är betydligt vanligare än krav, vilket framgår av tabellen ovan. I vår jämförelse mellan länder kan vi konstatera att de länder som hade kompetensutveckling som krav under finanskrisen hade tagit bort det under pandemin.

I Ungern och Österrike fanns krav på kompetensutvecklingsinsatser kopplade till korttidsarbete under pandemin. I Ungern var företagen tvungna att erbjuda de anställda kompetensutveckling för att få ta del av stöd för korttidsarbete. I Österrike är systemet utformat så att de anställda är skyldiga att delta i utbildning som arbetsgivaren anordnar, men det ställs inte som krav på arbetsgivaren för att erhålla stöd.

Från finanskrisen vet vi att deltagandet var högre i länder som ställde krav på företagen att erbjuda kompetensutveckling för att få tillgång till statligt stöd. Samtidigt innebär ett sådant upplägg att man riskerar att företagen väljer att säga upp de anställda i stället för att delta i korttidsarbete. Utbildningsinsatser som baseras på krav riskerar också att bli

irrelevanta för både företagen och individerna som deltar då fokus inte ligger på innehåll utan på form.

Incitament till kompetenshöjande åtgärder i många länder

I flera länder har man försökt öka andelen anställda i korttidsarbete som får del av kompetenshöjande insatser genom olika former av ekonomiska incitament. I den vanligaste formen ersätter staten företagen för kostnader i samband med utbildningsinsatser.

Oftast skiljer sig kompensationsgraden åt beroende på vilken slags utbildning det rör sig om. I flera länder är det utbildning som stärker individen på arbetsmarknaden som subventioneras eller får störst ersättning. I Tyskland är endast externa, certifierade utbildningsleverantörer tillåtna och fokus ligger på individer med svag ställning på arbetsmarknaden. Andra länder har en mer generös inställning och uppmuntrar alla former av kompetenshöjande insatser (ETU 2021). I Frankrike och Spanien ställs istället kravet att utbildningsinsatser ska vara relaterade till arbetsuppgifterna (OECD 2022).

Två länder med ekonomiska incitament för utbildning är Österrike och Tyskland. I Österrike subventioneras 60 procent av företagens utbildningskostnader och i Tyskland kan företagen under vissa förutsättningar få tillbaka upp till 50 procent av inbetalda sociala avgifter om de kan visa att de anställda deltar i kompetenshöjande insatser. Även Frankrike har generösa regler i syfte att uppmuntra företag att utveckla medarbetarnas kompetens när de är i korttidsarbete. I slutet på pandemin infördes ett tillägg till befintligt regelverk för detta ändamål som innebär att staten står för 100 procent av utbildningskostnaderna. Några länder har system som innebär att de anställda får högre ersättning om de deltar i kompetenshöjande insatser. Det gäller bland annat i Portugal, Luxembour och Österrike.

I Sverige infördes möjligheten för företag att få stöd för kompetensinsatser som genomfördes under den frigjorda tiden under pandemin. Svenska staten ersätter företagen för kompetensutvecklingsinsatser och validering i det öppna och permanenta systemet med upp till 60 procent av kostnaderna (med ett tak om 10 000 kr per person under en stödperiod eller totalt 20 000 kr per individ om tidsperioden förlängdes).³¹ Stödet fanns inte tillgängligt när pandemin inleddes utan infördes först 2021 när korttidsarbete inom industrin endast förekom i liten utsträckning.

8.3 Orsaker till låg andel i kompetenshöjande insatser

Flera faktorer bidrar till att utbildningsinsatser i samband med korttidsarbete förekom i en begränsad omfattning under pandemin. En sådan var förutsebarhet. I flera länder infördes, liksom i Sverige, stöd efter hand medan krisen pågick vilket medförde otydlighet kring vad som gällde vid krisens början. Avsaknad av tydliga regelverk försvårade för företag och individer att genomföra kompetenshöjande insatser.

³¹ Det högsta beloppet som en arbetsgivare kan få per arbetstagare är 20 000 kr under en stödperiod, om regeringen aktiverat systemet, eller totalt 40 000 kr i det fall tidsperioden förlängs. Det högsta beloppet som kan utgå per arbetstagare enligt det öppna och permanenta systemet är 10 000 kr under en stödperiod eller totalt 20 000 kr om stödperioden förlängs (2020:1249, 4 § förordningen om ersättning för kostnader för kompetensinsatser vid korttidsarbete).

En annan förklaring är kostnaden för utbildningsinsatser. I samband med kris behöver företagen begränsa sina kostnader och har då ofta inte möjlighet att finansiera utbildningsinsatser på egen hand. Osäkerheten om krisens utveckling var särskilt tydlig under pandemin. Offentligt stöd för utbildningskostnader är därmed en viktig förutsättning för att utbildning ska bli av.

Även utformning av ekonomiska incitament har betydelse. Som beskrivs ovan väljer man i vissa länder att ställa krav på vilka utbildningar som kan finansieras. Om stöd endast ges till utbildning som sker hos officiellt godkända utbildningsaktörer kan det bidra till att säkra kvaliteten i utbildningen. Samtidigt innebär det att många företag inte kan använda sina ordinarie leverantörer av utbildning eller att stöd till internutbildning utesluts, vilket kan innebära att företag avstår från att utbilda under korttidsarbete. Olika former av bedömningar, av exempelvis myndigheter, riskerar därtill att fördröja införandet av kompetensåtgärder. Utformas stödet så att olika utbildningsformer ges stöd ökar sannolikheten för att utbildning blir av.

Den inneboende flexibiliteten i korttidsarbete innebär också planeringsmässiga utmaningar – särskilt för traditionellt upplagda utbildningar. Det är svårt att förutse när arbetet kommer att kunna återupptas och att anställda kan ha varierande upplägg innebär svårigheter att skapa grupper etc. Vidare måste utbildningar kunna starta med kort varsel och genomföras under flexibla former. Det är även viktigt att det finns möjligheter att slutföra påbörjad utbildning även efter återgång till arbete.

I de internationella jämförelserna vi har använt konstateras att många företag har svårt organisera och genomföra utbildningsinsatser. Det krävs kunskap och resurser för att identifiera framtida kompetensbehov, upprätta utbildningsplaner och koppla ihop detta med lämpliga utbildningar hos olika utbildningsaktörer. Särskilt mindre företag kan behöva externt stöd i denna process. De som lyckas bra har ofta arbetat strategiskt med att utveckla de anställda redan innan krisen inträffar. Exempelvis har ledningens inställning och den kultur som finns i det enskilda företaget kring kompetensfrågor en stor betydelse för möjligheterna att lyckas. Företag som har en tydlig bild av hur behoven ser ut framåt för såväl verksamheten som helhet som för enskilda individer har betydligt större förutsättningar att använda korttidsarbete som ett tillfälle att stärka de anställdas kompetens än företag som är sämre förberedda.

En extra utmaning med covid-krisen jämfört med tidigare kriser var svårigheten att-träffas fysiskt. Det var särskilt ett problem när det gäller yrkesarbetare där relevanta utbildningsinsatser ofta innehåller inslag av praktik och bygger på fysisk handledning. Tillgången till digitala utbildningar för arbetare var begränsad när pandemin inleddes men förbättrades succesivt under krisens gång. För tjänstemän med studievana och tillgång till datorer i sitt arbete var utbudet något bättre. Utvecklingen av digitala verktyg går dock snabbt vilket innebär att utbudet av utbildningar troligtvis kommer att se annorlunda ut i framtiden.

Vidare konstaterar Eurofound (2021) att förekomsten av kollektivavtal på sektor- och företagsnivå har stor betydelse för huruvida kompetensutvecklingsinsatser blir verklighet. Det saknas dock i flera länder.

9. Slutsatser och avslutande diskussion

I detta avslutande kapitel diskuteras utformningen av det svenska systemet i relation de utländska systemen. De förslag som presenteras är inte konkretiserade i detalj utan pekar ut en inriktning för hur det svenska systemet för korttidsarbete bör utvecklas.

Utgångspunkten är att uppnå konkurrensneutralitet. Detta eftersom risken annars är överhängande att industriföretag väljer att inte använda korttidsarbete utan genomför varsel om uppsägningar i stället. Konsekvensen kan bli en överutslagning av långsiktigt livskraftiga verksamheter och arbetstillfällen. Konkurrensneutraliteten är även viktig eftersom den påverkar var företag väljer att investera i anläggningar och arbetstillfällen. Därutöver är förslagen fokuserade på hur det svenska systemet kan göras mer förutsebart och rättssäkert. Sammantaget är målsättning att systemet utformas så att företag väljer att använda det i stället för att varsla om uppsägningar under en kommande kris.

Korttidsarbete och den grundläggande utformningen

Efter finanskrisen var industrins parter starkt pådrivande för införandet av ett svenskt system för korttidsarbete. Erfarenheterna från att vara ett av få länder utan ett sådant system under finanskrisen var synnerligen negativa ur industrins perspektiv. Att industriföretag sedan kunde använda korttidsarbete under Covid19-pandemin visade sig var värdefullt för både arbetsgivare och anställda. Detta inte minst i konkurrensneutralitetshänseende – med tanke på att system fanns eller skapades i alla andra EU- och OECD-länder under pandemin.

Dagens svenska modell med ett öppet och permanent aktivt och ett aktiverbart system skapar samtidigt osäkerhet om vilka regler som kommer att gälla i samband med en framtida allvarlig kris. För att komma till rätta med detta och även de övriga utmaningar som finns avseende såväl förutsebarhet och rättssäkerhet som administration finns intressanta lärdomar att dra från andra länder. Detta inte minst från Tysklands modell med förberedda komponenter som vid behov kan aktiveras på ett förutsebart sätt.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Tillgång till ett väl fungerande system för korttidsarbete i Sverige – som i tillräcklig utsträckning bidrar med konkurrensneutralitet jämfört med i viktiga konkurrentländer samt dessutom är förutsebart och rättssäkert – är avgörande för svensk industri och dess anställda, och därmed för samhället i stort.
- ➔ För att uppnå ökad förutsebarhet angående vad som kommer att gälla i samband med en kris förefaller det lämpligt att ersätta dagens båda svenska system med ett som finns permanent tillgängligt och bygger på det nuvarande öppna och permanent aktiva systemet och det aktiverbara systemet.

- ➔ Eftersom det är svårt att på förhand veta hur en kris kan utvecklas samtidigt som förutsebarhet och tydlighet är centralt bör ett svenskt system bestå av olika komponenter. Tanken är att systemet stegvis ska kunna göras mera generöst. De olika komponenterna ska kunna aktiveras av regeringen vid behov.

Ekonomiska kriterier och krav på partsöverenskommelse

För att begränsa dödviktskostnader och utebliven strukturomvandling förefaller det rimligt att ett permanent tillgängligt system förses med kriterier som behöver vara uppfyllda för att stöd ska kunna erhållas. Liksom i det svenska öppna och permanent aktiva systemet fanns någon typ av kriterier även i de flesta andra länder. I flera fall var de kopplade till omsättningsminskning – vilket industrins parter tidigare konstaterat är olämpligt. Den modell som finns i Tyskland, där en minsta andel av de anställda måste omfattas, är i sammanhanget intressant. Detta inte minst mot bakgrund av att det svenska systemet behöver göras mera förutsebart och rättssäkert.

I Sverige liksom i flera andra länder krävs lokal överenskommelse mellan parterna. Det är centralt att ett krav på centralt och lokalt kollektivavtal om korttidsarbete behålls såväl för att förankra införande och tillämpning av korttidsarbete bland arbetstagarna som för att begränsa överutnyttjandet. Det sistnämnda genom att den lokala fackliga organisationen har incitament att säga nej till korttidsarbete om detta inte bedöms rädda i grunden livskraftiga verksamheter och arbetstillfällen.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Systemet med korttidsarbete i Sverige bör fortsatt kräva centralt och lokalt kollektivavtal.
- ➔ För att göra de svenska kriterierna för när korttidsarbete kan användas mer rättssäkra och förutsebara, bör det övervägas att definiera de ekonomiska svårigheterna utifrån hur stor andel av de anställda som berörs, likt i det tyska systemet. Detta förutsätter dock att tillämpningen kan ske på driftenhetsnivå samt att det finns en ventil för att styrka behovet även på annat sätt.

Regler för tidsminskning och stödperioders längd

Ett svenskt system som ger tillräcklig grad av konkurrensneutralitet mot viktiga konkurrentländer förutsätter att reglerna om hur arbetstiden får minska och hur långa stödperioderna kan vara inte avviker tydligt negativt mot dessa länders regler.

Mot bakgrund av att de flesta länders system under pandemin inte hade några begränsningar för arbetstidsminskningen förefaller det rimligt att det finns möjlighet att minska arbetstiden med mer än dagens 60 procent även i Sverige under en allvarlig kris.

Att den maximala stödperioden i flera viktiga konkurrentländer var ca ett år bör också beaktas. Liksom att den maximala stödperioden i den tyska modellen, som enligt ordinarie regerverk är 12 månader, under krisen kunde förlängas på ett förutsebart sätt.

Karensreglerna i det svenska systemet förefaller även vara rigida i ett internationellt perspektiv. Justeringar bör därmed göras i det svenska systemet som beaktar detta.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Det bör övervägas att komplettera den svenska modellen, som i normalfallet medger 20, 40 och 60 procent arbetstidsminskning, med ett förberett aktiverbart steg som medger 80 procent arbetstidsminskning.³²
- ➔ Den maximala stödperioden bör i normalfallet uppgå till 12 månader. Förberedda komponenter bör införas så att regeringen kan förlänga den maximala stödperioden på ett förutsebart sätt, likt i Tyskland.
- ➔ Karenstiden bör i normalfallet vara 12 månader. Karensreglerna bör även göras mera förlåtande så att de medger uppehåll i användningen, så länge inte den maximala stödperioden inte nyttjats. Det bör även införas en förberedd komponent som innebär att regeringen tillfälligt kan besluta att karenstiden inte tillämpas för stöd under tidsperioder som anges i samband med beslutet.

Ersättningsnivåer och kostnadsavlyftning

Såväl ersättningsnivåer till individen som kostnadsavlyftningen för företaget bör bidra till rimlig konkurrensneutralitet jämfört med viktiga konkurrentländer när helheten beaktas, inklusive effekter av ersättningstak etc. Dessa parametrar påverkar samtidigt i vilken utsträckning ett system används och därmed även riskerna för dödviktskostnader och utebliven strukturomvandling. En modell som även fortsättningsvis innebär att alla parter tar en del av kostnaden för den arbetsbefriade tiden bör därmed behållas.

Individens ersättningsnivå under ej arbetad tid förefaller ligga relativt lågt – i synnerhet när 20-procentsteget tillämpas – jämfört med nivån i de utländska systemen (se kapitel 5 för ytterligare detaljer). Samtidigt framstår de svenska ersättningsnivåerna som gällde under pandemin som förhållandevis generösa. När det svenska systemet utformades var dock inte ersättningsnivån för ej arbetad tid i fokus. I stället låg fokus på individens inkomstminskning som andel av hela den tidigare inkomsten. Detta med riktmärket att den inte skulle minska mer än 20 procent, samtidigt som kostnadsavlyftningen från företagen var stor på 20-procentsteget.

Ersättningstakets utformning i Sverige är mycket generöst sett ur individens perspektiv, vid en internationell utblick. Detta med tanke på att taken i många utländska system avser ersättningen till individen samtidigt som det svenska taket på 44 000 kr avser lönenivån som beaktas när ersättningen från stat till arbetsgivare beräknas. Det innebär att individen i praktiken inte berörs av taket, givet att företaget inte väljer att avstå från korttidsarbete.

Kostnadsavlyftningen i Sverige sticker ut negativt ur arbetsgivarens perspektiv. Detta gäller i synnerhet enligt de ordinarie reglerna. I Sverige har arbetsgivaren alltid kvar en

³² Ett steg som medger 80 procent arbetstidsminskning bör dock kopplas till att staten samtidigt tar en högre andel av kostnaden så att individens ersättning inte understiger 80 procent av ordinarie lön, se vidare nedan.

del av lönekostnaden – olika stor beroende på vilket steg för arbetstidsminskning som tillämpas. Därtill betalas även arbetsgivaravgifter för denna del. Detta samtidigt som arbetsgivarna i de flesta andra länder under pandemin generaliserat inte hade något kvarstående ansvar för lönekostnaden för ej arbetad tid. Dessutom befriades ofta arbetsgivarna även från att betala arbetsgivaravgifter för arbetsbefriad tid.

Att ersättningstaket i Sverige därtill avser vad som ersätts från stat till arbetsgivare samtidigt som arbetsgivaren betalar ersättning i enlighet med de fasta stegen även därutöver – samtidigt som ersättningstaken i de flesta utländska systemen avser individens ersättning – innebär därtill att kostnadsavlyftningen vid höga lönenivåer blir klart sämre i Sverige än i de flesta systemen i viktiga konkurrentländer.

Slutsatsen av detta är att det finns skäl att överväga att införa högre ersättningsnivåer och kostnadsavlyftning än i normalfallet även i Sverige under en allvarlig ekonomisk kris. Givet behovet av förutsebarhet bör dock formerna för detta bestämmas på förhand. Slutsatsen angående att det svenska ersättningstaket ger låg kostnadsavlyftning vid höga lönenivåer är inte att utformningen bör ändras utan att ersättningstaket bör höjas väsentligt så att arbetsgivare med många högavlönade inte avstår från att tillämpa korttidsarbete och istället genomför uppsägningar i samband med en kris.

Ett högre tak är nödvändigt för att uppnå konkurrensneutralitet jämfört med motsvarande verksamheter i konkurrentländer. Det ligger nära till hands att använda taknivåerna som beskrivits för Tyskland som utgångspunkt – innebärande att ett inkomstbasbelopp per månad (71 000 kr under 2022) förefaller vara en rimlig nivå för det svenska systemet.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Även om ersättningsnivåer och kostnadsfördelning i normalfallet behålls på motsvarande nivåer som idag bör en komponent som kan aktiveras av regeringen finnas förberedd som innebär att staten tar hälften av kostnaden för den arbetsbefriade tiden (i stället för en tredjedel som gäller i normalfallet) så att kostnadsavlyftningen därmed förbättras.³³
- ➔ Införande av ett steg som medger 80-procent arbetsbefrielse bör även övervägas där aktivering av detta steg kopplas till att staten samtidigt tar en högre andel av kostnaden, så att individens inkomst totalt inte understiger 80 procent av ordinarie lön.
- ➔ Ersättningstaket som idag uppgår till 44 000 kr bör höjas, till i storleksordningen ett inkomstbasbelopp per månad (71 000 kr under 2022).

³³ Kostnadsfördelningen utformas lämpligen i enlighet med vad som föreslogs av parterna 2012 i rapporten *Korttidsarbete – Ett partsgemensamt förslag för Sverige*, dvs. Gruvornas arbetsgivareförbund et. al. (2012).

Anställda som omfattas och regler ang. arbetsbristuppsägningar

Reglerna för vilka grupper av anställda och vad som gäller i samband med uppsägning i samband med korttidsarbete bör vara väl avvägda. Även om korttidsarbete främst syftar till att företag ska kunna behålla tillsvidareanställda i verksamheten, finns skäl att även upprätthålla banden mellan arbetsgivare och tidsbegränsat anställda i samband med en allvarlig kris.

Mot bakgrund av att de permanenta systemen i flertalet konkurrentländer snabbt vidgades till att omfatta även tidsbegränsat anställda och i många fall även bemanningsanställda, förefaller det rimligt med motsvarande möjlighet även i Sverige. De svenska reglerna i det öppna och permanent aktiva systemet, som innebär att företaget ska ha använt tillgängliga åtgärder för att minska kostnaderna för arbetskraft (vilket bland annat kan handla om uppsägning av personal som inte är tillsvidareanställd och som inte bedöms vara verksamhetskritisk) innebär under pandemin en osäkerhet för företagen. Hade regeringen i stället aktiverat stödet för korttidsarbete, som är möjligt i samband med en synnerligen djup lågkonjunktur, hade företagen kunnat behålla dessa grupper. Reglerna behöver ändras så att det mer förutsebart och rättssäkert vad som gäller. Det förefaller också rimligt att regler rörande tidsbegränsade anställda är mer generösa i samband med en mer omfattande kris.

En skiljelinje i olika länders system är huruvida arbetsbristuppsägningar inte får ske i samband med att arbetsgivare tillämpar korttidsarbete. Ett viktigt argument mot förbud mot arbetsbristuppsägningar är att ett sådant utgör hinder för förändringar i verksamheten som kan vara motiverade för att öka verksamhetens långsiktiga konkurrenskraft. Mot förbud talar även att viktiga konkurrentländer som Finland, Tyskland, Belgien och Norge inte har något sådant.

När det gäller regleringar om vad som gäller under uppsägningstiden, i länder där det är möjligt att göra arbetsbristuppsägningar, kan arbetsgruppen konstatera att reglerna i samtliga viktiga konkurrentländer som arbetsgruppen har uppgifter om är utformade så att korttidsarbete ej kan tillämpas under uppsägningstid. Det faktum att syftet med korttidsarbete är att rädda långsiktigt livskraftiga verksamheter och jobb i samband med en tillfällig ekonomisk kris, talar därtill mot att stöd för korttidsarbete ska kunna utgå under uppsägningstid. Ett sådant stöd motverkar syftet med korttidsarbete och utgör tvärtom en subvention av arbetsgivares kostnader för arbetsbristuppsägningar.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Reglerna för när företag kan behålla tidsbegränsat anställda och inhyrd personal i samband med korttidsarbete i Sverige bör göras tydligare och mera förutsebara. En förberedd komponent som innebär att begränsningar på detta område helt tas bort i samband med en allvarlig kris bör även övervägas.
- ➔ Det bör fortsatt inte finnas något förbud mot uppsägningar i samband med korttidsarbete i Sverige.
- ➔ Arbetstagare bör inte kunna omfattas av korttidsarbete och arbetsgivare bör därmed inte heller kunna erhålla stöd, under uppsägningstid.

Regler angående vinstutdelning i samband med korttidsarbete

Det är avgörande att frågan om att begränsa möjligheten till vinstutdelning ses ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv. Detta mot bakgrund av att risken är överhängande att industriföretag väljer att inte använda korttidsarbete för verksamheter i länder där systemet avviker negativt i konkurrensneutralitetshänseende, utan genomför varsel om uppsägningar i stället, samt att utformningen även kan påverka var företag väljer att investera i anläggningar och arbetstillfällen.

I det stora flertalet av EU-länderna fanns eller infördes inga regler som begränsade företagen från att genomföra utdelning till sina aktieägare i samband med korttidsarbete under pandemin. Av för Sverige viktiga konkurrentländer fanns förbud endast i Danmark. Det talar för att förbud inte bör finnas i systemet för korttidsarbete i Sverige. Risken är annars sammantaget överhängande att förbud mot vinstutdelning och värdeöverföringar får företag att inte nyttja ett system för korttidsarbete – vilket alltså är negativt i konkurrensneutralitetshänseende och motverkar själva systemets syfte att i samband med en tillfällig ekonomisk kris stötta långsiktigt konkurrenskraftiga verksamheter och arbetstillfällen.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar bör inte finnas i det svenska systemet för korttidsarbete, mot bakgrund av konkurrensneutralitetsaspekten och risken för att företagen inte använder systemet för korttidsarbete.

Utbildning i samband med korttidsarbete

Genom att kombinera korttidsarbete med kompetenshöjande insatser kan den tid som frigörs användas på ett effektivt sätt, så att anställda och företag inte bara överlever under krisen utan i bästa fall stärker sin ställning respektive blir mer konkurrenskraftiga när de ekonomiska svårigheterna är över. Samtidigt visar erfarenheterna såväl från finanskrisen som pandemin att de kompetenshöjande insatserna i praktiken i många fall blir begränsade.

I valet mellan att staten ställer krav på att utbildning ska ske för att korttidsarbete ska kunna tillämpas och ekonomiska incitament för genomförandet, talar erfarenheterna som presenteras i denna rapport för att ekonomiska incitament är att föredra. Inte minst för att krav på att erbjuda kompetensutveckling innebär en risk att företagen väljer att säga upp de anställda i stället för att tillämpa korttidsarbete samt att utbildningsinsatser som baseras på krav riskerar att bli irrelevanta för både företag och individer. Incitamenten bör i första hand bestå i att staten bidrar till finansieringen av de kompetenshöjande insatserna.

Mot bakgrund av att företag såväl i Sverige som utomlands (enligt slutsatserna i denna rapport) har svårt organisera och genomföra utbildningsinsatser under en kris krävs förberedda former för identifiering av kompetensbehov och utbildningar som passar att antända i samband med korttidsarbete. Det krävs kunskap och resurser för att identifiera

framtida kompetensbehov, upprätta utbildningsplaner och koppla ihop detta med lämpliga utbildningar hos olika utbildningsaktörer. De som lyckas bra har ofta arbetat strategiskt med att utveckla de anställda redan innan krisen inträffar.

Sammantaget finns potential att genomföra kompetenshöjande insatser i samband med korttidsarbete – givet ekonomiska incitament, ökad tydlighet och bättre förberedda strukturer för genomförandet.

Övergripande synpunkter:

- ➔ Inga krav på att genomföra kompetenshöjande insatser bör knytas till användning av korttidsarbete i Sverige.
- ➔ Det bör fortsatt finnas ekonomiska incitament för genomförande av kompetenshöjande insatser, i första hand i form av bidrag till finansieringen. Stödet per utbildningsinsats bör därtill höjas för att fler utbildningar via externa anordnare ska bli möjliga att genomföra.
- ➔ Ökad förutsägbarhet och tydlighet krävs såväl avseende finansieringen som vilka regler som gäller vid förenande av korttidsarbete med kompetenshöjande insatser.
- ➔ Ytterligare insatser med att förbereda strukturer för identifiering av kompetensbehov och utbildningar som passar att använda i samband med korttidsarbete krävs.

10. Referenslista

Publikationer

ETUI (2020) *Ensuring fair short-time work – a European overview*, European Trade Union Institute (ETUI), Bryssel.

ETUI (2021) *Job retention schemes in Europe - A lifeline during the Covid-19 pandemic*. European Trade Union Institute (ETUI), Bryssel.

Eurofound (2021) *COVID-19 implications for employment and working life*. Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2022) *Restructuring support instruments*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020) *Short-time Work Schemes in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gruvornas Arbetsgivareförbund m.fl. (2011), *Korttidsarbete Systemen i viktiga konkurrentländer*, En partsgemensam rapport från Gruvornas Arbetsgivareförbund, IF Metall, Industri- och KemiGruppen, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, Sveriges Ingenjörer, SVEMEK, Teknikarbetsgivarna och Unionen, Stockholm.

Gruvornas Arbetsgivareförbund m.fl. (2012), *Korttidsarbete – Ett partsgemensamt förslag för Sverige*, Gruvornas Arbetsgivareförbund, GS, IF Metall, Industri- och KemiGruppen, Skogsindustrierna, Stål och Metall Arbetsgivareförbundet, SVEMEK, Sveriges Ingenjörer, Teknikarbetsgivarna och Unionen, Stockholm.

House of Commons Library (2021), *FAQs: Coronavirus Job Retention Scheme*, BRIEFING PAPER Number CBP 8880, 1 October 2021, House of Commons Library

OECD (2020), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris.

Raina (2020), *CORONAVIRUS PANDEMIC, SHORT-TIME WORK SYSTEMS AND AVOIDING LAYOFFS*, Finnish Industrial Union, the Trade Union Pro, the Paper workers' Union.

Webblänkar

Bundesagentur für Arbeit (2022-06-14), www.arbeitsagentur.de/k/corona-kurzarbeit

ETUI:s länderrapporter (2022-08-31), www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe

Eurofound's databas "Restructuring support instruments" (2022-06-28), www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument

FINLEX (2022-06-28), www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20010055

SCB:s kortperiodiska sysselsättningsstatistik (2022-02-10), www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/kortperiodisk-sysselsattningsstatistik-ks/

UK.GOV (2022-03-01), www.gov.uk/government/publications/furlough-and-redundancy/furlough-and-redundancy

