

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete, SOU 2018:66

Fi2018/02864/S1

1 Sammanfattning

Skatteverket har i sig ingen erinran mot att förslagen genomförs men ställer sig tveksam till den analys utredningen gjort. Skatteverket vill därför uppmärksamma uppdragsgivaren på vissa generella brister med delbetänkandets förslag.

Skatteverket avstyrker att prövningen och handläggningen av stödet delas upp mellan Tillväxtverket och Skatteverket.

Om förslagen genomförs anser Skatteverket att ytterligare förtydliganden och utredning behövs av hur handläggningen och prövningen av en ansökan om stöd ska ske.

Slutligen anser Skatteverket att en generell återbetalningsskyldighet av givet stöd behöver införas.

För det fall Skatteverket ska hantera delar av stödet kommer kostnaden för uppbyggnad av systemstöd för Skatteverkets del inte understiga 10 miljoner kronor. Utöver detta tillkommer kostnaderna för en elektronisk anslutning för utbyte av information som schablonmässigt kan beräknas till 1-1,5 miljon kronor per ny anslutning om denna kan ske via en myndighetsgemensam plattform. Slutligen kommer kostnaderna för att enbart maskinellt sköta utbetalningarna via skattekontot och utveckla dessa funktioner uppgå till ca 200 000 kronor förutsatt att Tillväxtverket hanterar eventuella återkrav för utbetalt stöd.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Förutsättningarna för beviljat stöd

I 5 a § lag om stöd vid korttidsarbete anges villkoren för en arbetsgivare att erhålla ett godkännande för korttidsstöd. Det nu föreslagna korttidsstödet riktar sig, till skillnad från den nuvarande stödordningen, endast till sådana arbetsgivare som har allvarliga men tillfälliga ekonomiska svårigheter som rimligen inte hade kunnat undvikas och som därför behöver minska arbetstid och lönekostnader i företaget. I utredningen saknas dock en tydlig definition av vad som kan anses vara ”tillfälliga men allvarliga ekonomiska svårigheter”. Det anges inte heller vilket underlag som företaget i samband med sin ansökan om godkännande ska lämna till Tillväxtverket.

En jämförelse bör göras med vad som gäller vid en ansökan om företagsrekonstruktion. I dessa fall så är det tydligt angivet vad en ansökan om rekonstruktion ska innehålla. En ansökan ska avvisas om den inte innehåller de uppgifter som krävs och sökanden inte följer ett föreläggande att avhjälpa bristen (se 2 kap 3 och 5 §§ lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion). Dessutom utses en särskild rekonstruktör som inom en vecka från beslutet om rekonstruktion ska komplettera den många gånger kortfattade redogörelsen för gäldenärens ekonomi och orsakerna till betalningssvårigheterna som ges i ansökan med ett utförligare och mer detaljrikt underlag över företagets ekonomiska ställning.

Den prövning som Tillväxtverket förväntas göra för att utröna om förutsättningarna för korttidsstöd är uppfyllda kommer sannolikt att innebära mycket komplicerade bedömningar på ett skiftande underlag från arbetsgivaren. För att underlätta infordrande av nödvändiga uppgifter måste man införa bestämmelser motsvarande de som finns i rekonstruktionsfallen.

I 5 b § lag om stöd vid korttidsarbete framgår att stöd inte får lämnas om arbetsgivaren är på obestånd. Detta är dock ett självklart hinder för ett godkännande eftersom det är helt grundläggande att det ska vara fråga om endast ”tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter” hos arbetsgivaren för att denne ska kunna få detta stöd. Bolag som är på obestånd brukar regelmässigt definieras som att man inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig (se 1 kap 2 § konkurslagen). Bestämmelsen bör istället ändras så att det är hinder mot ett godkännande om arbetsgivaren till följd av en obeståndspresumtion eller liknande omständighet *kan anses vara på obestånd* (t.ex. pga. innehållet i en utredningsrapport upprättad av Kronofogden).

2.2 Prövningen

Utredningen har valt att endast tidpunkten för ansökan om godkännande ska vara avgörande för prövningen av om arbetsgivaren inte omfattas av någon av punkterna 1-3 i 5 b § lag om stöd vid korttidsarbete. Arbetsgivaren har 45 dagar på sig att från det att denne får ett godkännande av Tillväxtverket att ansöka hos Skatteverket om utbetalning av preliminärt stöd. Det saknas förslag på hur en försämrad ekonomisk situation under mellantiden ska hanteras. I tider av allvarliga ekonomiska problem hos en arbetsgivare är det inte ovanligt att den ekonomiska situationen förändras mycket snabbt. Därför är det angeläget att prövning av de ekonomiska svårigheterna även måste göras vid ansökan om utbetalning av preliminärt stöd. Annars är risken att stöd utbetalas till ett bolag som exempelvis redan kan anses vara på obestånd.

2.3 Dataskydd och sekretess

I samband med att nuvarande system för statligt stöd trädde i kraft den 1 januari 2014 säkerställdes att den behandling av personuppgifter som Skatteverket skulle komma att utföra var förenlig med dataskyddsregleringen, och att uppgifterna hanterades enligt gällande sekretessbestämmelser. I det nya förslaget saknas dock till stor del redogörelser för

tillämpliga bestämmelser specifikt och till det rättsliga regelverket generellt och detta särskilt som det sedan nuvarande system trädde i kraft införts en ny dataskyddsreglering.

När det gäller handläggningen av stödet som ska delas mellan två myndigheter så saknas uppgifter om vad som kommer att behöva lämnas ut mellan de båda myndigheterna och tillsammans med det en redogörelse ur ett dataskydds- och sekretessperspektiv. Detsamma gäller den elektroniska tjänst som myndigheterna gemensamt ska tillhandahålla enligt förslaget. Detta behöver därför utredas ytterligare.

2.4 Handläggningen

En lösning där handläggningen av ett och samma ärende ska delas upp mellan två olika myndigheter ställer sig Skatteverket kritiskt till. Ett sådant förfarande framstår som mindre kundorienterat och kommer leda till längre handläggningstider och orsaka gränsdragningsproblem gällande vilken myndighet som ansvarar för vad. Den sammantagna kostnaden för staten blir högre, eftersom båda myndigheterna behöver bygga elektroniska lösningar och utarbeta handläggningsrutiner, bygga kompetens m.m. I förslaget sägs att en gemensam elektronisk tjänst eller plattform ska byggas för stödet. En sådan lösning kan vara kostsam och tidskrävande att få igång, inte minst på grund av högt ställda datasäkerhetskrav, och i synnerhet om flera myndigheter är involverade i arbetet. Skatteverket ser tre möjliga lösningar som förordas framför den föreslagna tvåmyndighetskonstruktionen utan inbördes rangordning.

- Skatteverket hanterar hela ansökningsprocessen, som då kan göras i ett steg. En stor del av den kompetens som krävs för att göra utredning om företagets ekonomiska ställning finns redan på myndigheten och i och med att Skatteverket redan har processen för det av regeringen aktiverade stödet klar går det att skapa processer även för det nya stödet.
- Tillväxtverket tar hela processen inklusive utbetalningen av det nya stödet. Tillväxtverket har en stor del av den kompetens som behövs för bedömningen av dessa ärenden, och Skatteverket kan stötta i de delar där det eventuellt behövs kompetensutvecklas.
- Tillväxtverket sköter hela handläggningsprocessen, som då kan göras i ett steg, och endast själva utbetalningen sköts av Skatteverket via skattekontot. Tillväxtverket har en stor del av den kompetens som behövs för bedömningen, och Skatteverket kan stötta i de delar där det eventuellt behövs kompetensutvecklas. Utbetalningen kan ske direkt via skattekontot genom att en krediteringsfil skickas från Tillväxtverket.

2.5 Återbetalningsskyldighet

En generell återbetalningsskyldighet av stödet bör införas, d.v.s. en återbetalningsskyldighet som avser även andra fall än rena felaktigt utbetalda stöd. Om stöd utbetalas utan kontroll

att behovet kvarstår finns risken att ett antal arbetsgivare utnyttjar att staten under sex månader står för vissa kostnader som andra arbetsgivare måste ombesörja. Ett mindre resurskrävande system än att utföra kontroller är att anse att samtliga korttidsstöd ska återbetalas. När de tillfälliga ekonomiska problemen är över så borde det därför bli fråga om återbetalning på lämpligt sätt och i lämplig takt. Det kan vara ansträngande att återigen betala full lön till arbetstagarna och att behöva återbetala den hjälp man har fått i en ekonomisk kris till staten. Andra arbetsgivare som t.ex. ansöker om anstånd med inbetalning av skatt enligt 63 kap 15 § SFL kan dock inte räkna med att skatterna bortfaller.

Om man inte inför någon form av återbetalningsskyldighet finns risken att ett överutnyttjande av detta stöd kommer förekomma. Det finns idag en återbetalningsskyldighet för felaktiga utbetalningar, 31 § lag om stöd vid korttidsarbete. En liknande bestämmelse finns även när det gäller hantering av utbetald lönegaranti när sådan kommit att utbetalas p.g.a. oriktiga uppgifter i ärendet. Men i lönegarantilagstiftningen finns dessutom den vanliga lönegarantiregressen mot arbetsgivaren. Detta saknas i korttidsstödet fall. Tanken är i princip densamma även i förevarande fall; staten går in i arbetsgivarens ställe till en tredjedel av vad denne rätteligen skulle ha betalat till arbetstagaren.

Om man inte vill införa en generell återbetalningsskyldighet så bör man dock anse att om bolaget försätts i konkurs eller ansöker om företagsrekonstruktion inom en viss tid efter att stödet har utbetalats så ska utbetalt stöd omvandlas till en fordran på återbetalning som fullt ut kan göras gällande i konkursen eller rekonstruktionen. I en sådan situation har det således i efterhand visat sig att det inte var fråga om endast tillfälliga betalningsproblem.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Om en elektronisk lösning ska byggas behöver Skatteverket bygga ny inlämnings-, mottagnings-, hanterings- och distributionstjänst. Någon elektronisk lösning är inte möjlig till år 2020. Engångskostnaden för detta arbete är i nuläget osäker eftersom viss utveckling som eventuellt kan återanvändas sker på myndigheten men kostnaden kan i vart fall inte beräknas understiga 10 miljoner kronor. Utöver detta tillkommer kostnaderna för en elektronisk anslutning för utbyte av information som schablonmässigt kan beräknas till 1-1,5 miljon kronor per ny anslutning om denna kan ske via en myndighetsgemensam plattform.

Kostnaderna för att enbart maskinellt sköta utbetalningarna via skattekontot och utveckla dessa funktioner uppgår till ca 200 000 kronor förutsatt att Tillväxtverket hanterar eventuella återkrav för utbetalt stöd.

4 Övriga synpunkter på delbetänkandet

I detta avsnitt samlas synpunkter på delbetänkandets förslag i avseenden som saknar direkt konsekvens för Skatteverket.

4.1 Huvudförslaget verkar troligen inte i den riktning som utredningsdirektiven fastslår

I uppdraget ingår att utforma förslag om stöd som stärker svenska företags konkurrenskraft. En skillnad mellan det föreslagna och befintliga stödet är att det nya stödet ska vara permanent, dvs. kunna sökas oavsett konjunkturläge. Delbetänkandet innehåller dock inga egentliga belägg för att huvudförslaget om permanent stöd kan leda till förbättrad konkurrenskraft för svenska företag. Snarare finns en uppenbar risk att stödet som ges vid ett i övrigt gott arbetsmarknadsläge motverkar en nödvändig strukturomvandling. Både i utredningens egen genomgång av befintlig forskning och i andra relevanta studier¹ bedöms denna risk som högre ju mildare lågkonjunktur som föreligger. Detta talar emot ett förslag om permanent stöd.

Att andra länder har system med permanenta stöd, som används som argument i delbetänkandet, utgör i sig inget belägg för att permanenta stöd är bra. Det är oklart hur delbetänkandets förslag om kortare stödperiod löser problemet med utebliven strukturomvandling, givet att det saknas begränsning på andel eller antal företag inom en bransch som kan ansöka om stöd.

4.2 Andra former av företagsstöd diskuteras inte

Det föreslagna stödet vid korttidsarbete är att betrakta som ett företagsstöd, med syftet att öka Sveriges konkurrenskraft. Detta är också syftet för övriga stöd som betalas till svenska företag, och som årligen uppgår till ca 27 miljarder kr.² Det hade varit önskvärt att i delbetänkandet beskriva varför befintliga företagsstöd inte anses räcka till. Att delbetänkandet inte diskuterar det föreslagna stödet i relation till befintliga företagsstöd är olyckligt eftersom det då blir svårare att förstå mervärdet. Enligt Riksrevisionen saknar dessutom regeringen samlad och tydlig överblick av de befintliga stöden och deras effekter.³ Detta problem kommer rimligen att förvärras om ytterligare en stödform införs.

4.3 Bristfälliga konsekvensanalyser

Kostnadsberäkningen för nytt stöd (s. 88-90) är bristfällig. Huvudorsaken är att det är genuint svårt att utan svensk erfarenhet av liknande stöd uppskatta hur många företag som under ett hypotetiskt år skulle införa korttidsarbete och hur stor andel av de anställda som skulle omfattas (s. 89). Kostnadsberäkningen består av det skälet av ett antal räkneexempel under olika scenarier. Rimligheten i dessa är mycket svår att bedöma eftersom det helt saknas referenser. Det hade varit lämpligt att, förutom räkneexempel, även göra ett försök till grova kostnadsberäkningar med hjälp av siffror från andra länder med liknande stöd, t.ex. Tyskland (s. 38) eller Frankrike. Vidare saknas siffror som avser kostnadsberäkningen vid en djup lågkonjunktur (s. 89—90). I detta fall borde det emellertid finnas goda möjligheter att beräkna en *lägre gräns* utifrån data om parternas frivilliga krisavtal från finanskrisen (se t.ex. avsnitt 3.2) och det rimliga antagandet att antalet företag och anställda hade varit *minst lika*

¹ Se t.ex. Hijzen, A. and S. Martin (2012), "The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 144, OECD Publishing och Cahuc, P. och S. Nevoux (2017) "Inefficient Short-Time Work", IZA DP No. 11010.

² Källa: Riksrevisionen (2016) "Statliga stöd till innovation och företagande", RiR 2016:22.

³ Ibid.

många som för krisavtalen om möjlighet till stöd hade funnits. I ljuset av allt detta är det positivt att utredningen ser behov av att i det fortsatta arbetet fördjupa analysen av kostnadskonsekvenserna (s. 90).

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för brottsligheten (s. 95). Frågan tycks dock vara otillräckligt utredd och bygger på ett allmänt hållet resonemang som består av två meningar (avsnitt 8.7). Slutsatsen kan vara förhastad med tanke på att delbetänkandet väljer att inte föreslå någon återbetalningsskyldighet vid felaktigt utbetalat stöd och inga övriga sanktioner (s. 80) samt att det saknas förslag om tillsynsmyndighet som i efterhand kan granska om rätt stöd har betalats till rätt företag. Det kan inte uteslutas att vissa företag oavsiktligt eller avsiktligt kan komma att missbruka systemet.