



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Utanförskap och sysselsättningspolitik

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens förväntade effekter samt användandet av begreppet utanförskap som en målvariabel för sysselsättningspolitiken i de ekonomiska propositionerna för åren 2007, 2008 och 2009. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Utanförskap och sysselsättningspolitik — regeringens redovisning* (RiR 2008:26).

Riksrevisionen gör i granskningen bedömningen att regeringens redovisning av de förväntade effekterna av sysselsättningspolitiken har förbättrats. Granskningen visar dock på behov av att förbättra och vidareutveckla redovisningen av effekterna ytterligare.

Riksrevisionen bedömer vidare att målen som sätts upp för sysselsättningspolitiken behöver tydliggöras. Granskningen visar att begreppet utanförskap används i de ekonomiska propositionerna utan någon tydlig definition.

Det är enligt styrelsen angeläget att effekterna av sysselsättningspolitiken följs upp på ett sådant sätt att det är möjligt att se såväl de mer långsiktiga konsekvenserna av politiken som effekter på kort sikt. Grundläggande för en rättvisande redovisning är enligt styrelsen att de målbegrepp som används är tydligt definierade. Det är också viktigt att redovisningen är sådan att jämförelser över tiden möjliggörs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Utbudet av arbetskraft	5
Utanförskapet på arbetsmarknaden.....	6
Redovisning av sysselsättningspolitikens effekter.....	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 21 januari 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalen Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Agneta Lundberg (s), Ulla Löfgren (m) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens förväntade effekter samt användandet av begreppet utanförskap som en målvariabel för sysselsättningspolitiken i de ekonomiska propositionerna för åren 2007, 2008 och 2009. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Utanförskap och sysselsättningspolitik — regeringens redovisning* (RiR 2008:26). Rapporten publicerades den 3 december 2008.

Bakgrund och inriktning

Sedan regeringen tillträdde hösten 2006 har flera reformer genomförts inom det sysselsättningspolitiska området. Reformerna har i huvudsak genomförts i syfte att öka arbetskraftsutbudet och minska utanförskapet på arbetsmarknaden och på så vis uppnå en högre sysselsättning. Regeringen har vid flera tillfällen pekat på ett minskat utanförskap som sitt mest övergripande och viktigaste mål. Begreppet utanförskap har lanserats och fått ett stort genomslag både i de ekonomiska propositionerna och i den allmänna debatten. Med begreppet avser regeringen att illustrera att det är fler än de arbetslösa som står utanför den reguljära arbetsmarknaden.

Det är enligt Riksrevisionen viktigt att de mål som sätts upp för sysselsättningspolitiken definieras på ett tydligt sätt. Enligt finansutskottets riktlinjer bör mål vara specifika, mätbara och tidsatta. För att målen ska vara styrande för politiken bör de också kunna följas upp på ett tydligt och enhetligt sätt.² Det är vidare enligt Riksrevisionen viktigt att regeringen på ett tydligt sätt presenterar de underlag som ligger till grund för bedömningarna av politikens förväntade effekter. Det är också viktigt att de antaganden som dessa bedömningar bygger på redovisas öppet.

Riksrevisionen anser det vidare viktigt att de bedömningar som görs stöder sig på relevant forskning i så stor utsträckning som möjligt. En öppen och tydlig redovisning i de ekonomiska propositionerna av osäkerhet, revideringar, beräkningsantaganden och metoder stärker trovärdigheten i bedömningarna.

Regeringen har uttryckt en ambition att öka tydligheten och förbättra beslutsunderlagen till riksdagen. Verksamheten inom statsförvaltningen ska enligt regeringen ”karaktiseras av transparens, saklighet och oförvitlighet”.³

Ett syfte med granskningen har varit att undersöka hur regeringen använder begreppet utanförskap i de ekonomiska propositionerna. Detta för att kunna besvara om begreppet är tillräckligt klart definierat för att användas som en uppföljningsbar målvariabel inom sysselsättningsområdet.

¹ Proposition.2006/07:1, proposition 2007/08:1.

² Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2003/04:125.

³ Proposition 2006/07:1, utgiftsområde 2, sid. 26.

Ett ytterligare syfte har varit att undersöka hur regeringen redovisar förväntade effekter av de reformer som genomförts för att öka arbetsutbudet och minska utanförskapet på arbetsmarknaden.

I rapporten analyseras också i vilken utsträckning regeringen redovisat underlag och antaganden för sina bedömningar av åtgärdernas effekter. Vidare undersöks i vilken utsträckning regeringen redovisar en tydlig bild av de förväntade effekterna av politiken.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Riksrevisionen har utgått ifrån följande revisionsfrågor:

- Har regeringen definierat och redovisat begreppet utanförskap på arbetsmarknaden på ett sätt som gör att det kan följas upp och användas som ett mål för sysselsättningspolitiken?
- Har regeringen redovisat sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbud och sysselsättning på ett tydligt sätt?

Rapporten omfattar de bedömningar av den förda politikens effekt på arbetskraftsutbud och utanförskap som regeringen redovisar i budgetpropositionerna för 2007, 2008 och 2009 samt i 2007 och 2008 års ekonomiska vårpropositioner. Med regeringens sysselsättningspolitik avser Riksrevisionen i första hand jobbskatteavdraget och förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringen. Regeringens övriga reformer inom sysselsättningspolitiken berörs endast översiktligt.

Utbudet av arbetskraft

I rapporten ger Riksrevisionen en kortfattad beskrivning av den svenska arbetsmarknaden samt förklarar centrala begrepp och ger en redovisning av hur arbetskraftsutbudet har utvecklats de senaste decennierna.

I rapporten definierar Riksrevisionen därtill några av de centrala begrepp som användes i Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar. Befolkningen delas i den statistiken i ett första steg upp i de som finns *i arbetskraften* och de som står *utanför arbetskraften*. Personer som befinner sig *utanför arbetskraften* är bland annat (förtids)pensionärer, heltidsstuderande, personer i vissa arbetsmarknadspolitiska program, hemarbetande, värnpliktiga och långvarigt sjuka. Individerna *i arbetskraften* kan antingen vara *sysselsatta* eller *arbetslösa*.

I arbetsmarknadsundersökningarna räknas de som under undersökningsveckan utförde minst en timmes förvärvsarbete (eller var egna företagare) som sysselsatta. Som sysselsatta räknas även de individer som skulle ha arbetat, men som under mätveckan var tillfälligt *frånvarande* på grund av sjukdom, semester, tjänstledighet för studier eller vård av barn. Som arbetslösa räknas de som var utan arbete under mätveckan, men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna.

Enligt SCB:s statistik för tredje kvartalet 2008 uppgick Sveriges befolkning i åldern 15–74 år då till 6 886 000 individer. Av dessa befann sig 4 954 000 individer (71,9 procent) i arbetskraften och 1 932 000 individer (28,1 procent) utanför arbetskraften. 280 000 individer (5,7 procent av arbetskraften) befann sig i arbetslöshet.

I rapporten ger Riksrevisionen en mer detaljerad beskrivning av hur dessa variabler utvecklats från 1970 fram till 2007. Riksrevisionen redovisar också de demografiska förändringarna och trenderna under perioden 2000–2050.

Riksrevisionen noterar att regeringen beskriver de kommande demografiska förändringarna, tillsammans med det så kallade utanförskapet på arbetsmarknaden, som en stor utmaning för Sverige. Att minska utanförskapet och på så sätt varaktigt öka sysselsättningen är därför regeringens mest prioriterade fråga. Utanförskapet beskrivs som ett stort problem på både kort och lång sikt och av stor betydelse för möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen på lång sikt.⁴

I rapporten ingår vidare ett kapitel om regeringens politik för att öka arbetsutbud och sysselsättning samt hur dessa reformer har förändrat individens ekonomiska incitament för arbete. I detta kapitel, *Regeringens åtgärder för att öka arbetsutbud och sysselsättning*, ligger fokus på skattesänkningar i form av jobbskatteavdraget samt de genomförda förändringarna inom arbetslöshetsförsäkringen.

Utanförskapet på arbetsmarknaden

Begreppet utanförskap fick ett stort genomslag i valrörelsen 2006 och har sedan dess använts av den nuvarande regeringen utan att begreppet närmare har definierats. Riksrevisionen framhåller att den inte har något att invända mot att begreppet används på detta sätt i debatten. Att minska antalet personer i utanförskap har emellertid lyfts fram som det övergripande och viktigaste sysselsättningspolitiska målet. Regeringen har dessutom valt att i redovisningen till riksdagen använda begreppet utanförskap som en målvariabel.

Riksrevisionen har granskat om det uppsatta målet för sysselsättningspolitiken är tillräckligt tydligt definierat för att kunna fungera som en uppföljningsbar målvariabel.

Begreppet utanförskap saknar en tydlig definition

I granskningen konstaterar Riksrevisionen således att regeringen inte har definierat det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet. Inte heller har målet brutits ned i delmål eller operationaliserats. Finansutskottet har påpekat att ”det i budgetpropositionen måste finnas en tydlig koppling mellan mål, resultat och budget” och att ”målen för en verksamhet måste vara välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska

⁴ Proposition 2006/07:100.

bli meningsfull.”⁵ Finansutskottet skriver vidare att: ”allmängiltiga mål som inte ger uttryck för politiska prioriteringar och som inte är nedbrytbara i kvantitativa termer inte kan tjäna som underlag för en politisk styrning av statlig verksamhet”.

Även internationella organisationer såsom IMF och OECD har satt upp riktlinjer för mål som används i budgetdokumenten. IMF anser att mål bör vara ”well defined, transparent, adequate, consistent, simple, flexible, enforceable and efficient.”⁶ Dessa riktlinjer har sedan blivit standard i diskussionen om finanspolitiska normer.⁷

Riksrevisionen anser att avsaknaden av en klar definition av vad som utgör utanförskapet kan medföra problem för politikens inriktning. Om ett uttryckligt mål är att minska utanförskapet samtidigt som målgruppen är oklar kan detta innebära svårigheter att rikta åtgärder mot de grupper där effekten förväntas bli störst.

En felaktig inriktning av politiken kan enligt Riksrevisionen leda till betydande dödviktseffekter. Om utanförskapet dessutom används som det övergripande målet för sysselsättningspolitiken innebär det att andra potentiella mål, som en låg arbetslöshet, förloras i vikt.

En definition av utanförskapet skulle enligt Riksrevisionen vara ett sätt att möjliggöra uppföljning. Om utanförskapet definieras förutsätter det en diskussion om de gränsdragningsproblem som finns, något som nu inte görs. Om utanförskapet även i fortsättningen lämnas otydligt definierat finns en risk att det inte går att följa upp olika reformers effekter på denna variabel, vilket försvårar bedömningen av effektiviteten i olika reformer.

Riksrevisionen är samtidigt medveten om att finansutskottets krav på målvariabler rör myndighetsstyrning och budgetstyrning. Dessa krav bör också enligt Riksrevisionen gälla mål på en högre nivå.

Sammanfattningsvis finns det, enligt Riksrevisionen, ett behov av att precisera målet för sysselsättningspolitiken. Riksrevisionen föreslår därför regeringen att ta initiativ till en precisering av begreppet utanförskap som ligger i linje med de krav som bland annat riksdagen ställt upp för målvariabler. Det går också att söka vägledning i de kriterier som IMF och OECD satt upp.

Redovisningen av utanförskapet är otydlig

Riksrevisionens genomgång av de ekonomiska propositionerna visar att redovisningen kring utanförskapet i flera avseenden är otydlig. Trots att utanförskapet inte definierats förs ofta diskussioner utifrån att utanförskapet utgörs av dem som får sin försörjning från olika transfereringssystem.

Granskningen visar att den indikator som används för utanförskap i flera avseenden är problematisk. Exempelvis är det inte alltid tydligt om det rör sig om helårsekvivalenter eller fysiska personer när storleken på utanförskapet diskuteras. Den beskrivning som ges av begreppet blir därför lätt att missför-

⁵ Betänkande 2000/01:FiU2, riksdagsskrivelse 2000/01:123.

⁶ Manual of Fiscal Transparency.

⁷ Finanspolitiska rådet 2008, Svensk finanspolitik, s. 44.

stå. Den indikator för utanförskapet på arbetsmarknaden som regeringen i vissa fall använder sig av är enligt Riksrevisionen inte lämpad för att bedöma effekterna av sysselsättningspolitiken. Det är exempelvis möjligt att hamna i en situation där utanförskapet ökar samtidigt som sysselsättningen ökar. Ett minskat utanförskap behöver inte heller innebära att den långvariga frånvaron från arbete har minskat. Med en precisering av begreppet utanförskap bör redovisningen, enligt Riksrevisionen, kunna förbättras.

Redovisning av sysselsättningspolitikens effekter

Bedömningar av effekter av olika sysselsättningspolitiska reformer på sysselsättning och arbetslöshet är enligt Riksrevisionen ett viktigt underlag för att ge en rättvisande bild av regeringens förda politik. En tydlig redovisning av antaganden och beräkningsunderlag är viktig för transparensen i bedömningarna. Riksrevisionen har gått igenom hur regeringen redovisar förväntade effekter av reformer som är tänkta att öka arbetsutbudet i budgetpropositioner och ekonomiska vårpropositioner för åren 2007, 2008 och 2009. Vidare redovisar Riksrevisionen ett antal utvärderingar av jobbskatteavdraget utförda av andra bedömare än regeringen. Riksrevisionen diskuterar därtill regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens budgeteffekter.

Det sysselsättningspolitiska ramverket bör vidareutvecklas

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att regeringen har satt upp mycket ambitiösa mål för det som benämns ett sysselsättningspolitiskt ramverk. Ramverket syftar till att förbättra regeringens beslutsunderlag och svara på frågeställningar som:

- Vilka problem på arbetsmarknaden håller nere sysselsättningsnivån?
- Vilka åtgärder leder till varaktigt högre sysselsättning?
- Har de av regeringen vidtagna åtgärderna varit framgångsrika eller behöver politiken läggas om?

Medlen för att åstadkomma detta är olika indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för befolkningen och vissa specifika utsatta grupper. Dessa indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt ska baseras på data från arbetskraftsundersökningen. Denna statistik är dock inte lämpad att beskriva arbetsmarknadssituationen för mindre grupper eftersom undersökningen är en urvalsundersökning av begränsad storlek. Det förefaller därmed enligt Riksrevisionen svårt att uppfylla de högt ställda målen för ramverket med hjälp av denna statistik. Det är inte heller möjligt att utvärdera effekterna av olika åtgärder enbart utifrån underlag från arbetskraftsundersökningen. För detta krävs individuellt utformade utvärderingar som ställer större krav på statistikunderlag och metodval.

Syftet att förbättra beskrivningen av arbetsmarknaden med hjälp av olika indikatorer är enligt Riksrevisionen lovvärt men arbetet för att förbättra sysselsättningspolitikens effektivitet bör vidareutvecklas.

Redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter kan förbättras

Riksrevisionens genomgång visar att redovisningen av sysselsättningspolitikens⁸ långsiktiga effekter har förbättrats i den nuvarande regeringens ekonomiska propositioner. Bedömningar av enskilda reformer presenteras på ett tydligare och mer informativt sätt i de senare propositionerna. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att redovisningen brister i flera avseenden och att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.

Redovisningen i de ekonomiska propositionerna är till exempel sådan att det inte är möjligt att förstå hur beräkningarna av sysselsättningspolitikens långsiktiga effekter är utförda. Antaganden som ligger till grund för bedömningarna presenteras mycket sällan. Vidare redovisas inte alltid effekterna på variabler som arbetslöshet och antal arbetade timmar för alla reformer.

Riksrevisionens granskning av redovisningen i de ekonomiska propositionerna visar också att bedömningarna av exempelvis jobbskatteavdragets effekter förändrats relativt mycket mellan olika propositioner. Jämförelser med tidigare bedömningar av sysselsättningspolitikens effekter presenteras inte. Inte heller redovisas i någon detalj hur förändringar i beräkningsmodellerna påverkar bedömningen av den förda politikens effekter. Detta försämrar förståelsen i de ekonomiska propositionerna.

För att förbättra förståelsen och underlätta läsningen av de ekonomiska propositionerna är det enligt Riksrevisionen värdefullt om ett enhetligt system utformas för redovisningen av politikens förväntade effekter. I dagsläget presenteras samma information i flera olika avsnitt i de ekonomiska propositionerna, vilket begränsar överskådlighet och transparens.

Regeringens redovisning av reformernas budgeteffekter bygger på statiska beräkningar, som inte tar hänsyn till de beteendeffekter som är reformernas syfte. För att förbättra riksdagens beslutsunderlag bör den statiska kostnadsbedömningen kompletteras med klara siffersatta angivelser av hur reformens viktigaste beteendeförändringar kan tänkas påverka budgetsaldot.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det sysselsättningspolitiska målet att minska utanförskapet är otydligt. Granskningen visar vidare att regeringens redovisning av sysselsättningspolitikens effekter har förbättrats men att den fortfarande brister i flera avseenden. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

⁸ Här avses i huvudsak jobbskatteavdraget.

- Ta initiativ till att precisera begreppet utanförskap så att det uppfyller de krav som bör ställas på en målvariabel enligt de kriterier som formulerats av riksdagen.
- Förbättra redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter ytterligare.
- Vidareutveckla det sysselsättningspolitiska ramverket så att det kan användas för att utvärdera politikens effekter.
- Kostnadsbedömningar av sysselsättningspolitiska reformer bör kompletteras med klara siffrsatta angivelser av hur de förväntade beteendeförändringarna påverkar kostnaderna.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning* (RiR 2008/09:RRS18), bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att en av regeringens mer prioriterade frågor är att minska utanförskapet och på så sätt varaktigt öka sysselsättningen. Granskningen har inriktats mot att undersöka hur regeringen använder begreppet utanförskap. Riksrevisionen har också undersökt om regeringen har redovisat sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbud och sysselsättning på ett tydligt sätt.

Riksrevisionen gör bedömningen att regeringens redovisning av de förväntade effekterna av sysselsättningspolitiken har förbättrats sedan regeringen tillträdde hösten 2006. Bedömningar av enskilda reformer presenteras på ett tydligare och mer informativt sätt i de senare ekonomiska propositionerna. Granskningen visar dock på behov av att vidareutveckla och förbättra redovisningen av sysselsättnings politikens effekter ytterligare.

Riksrevisionen bedömer vidare att målen som sätts upp för sysselsättningspolitiken behöver tydliggöras. Otydliga mål blir inte styrande för politiken, och de kan inte följas upp på ett tydligt och enhetligt sätt. Granskningen visar att begreppet utanförskap används i de ekonomiska propositionerna utan någon tydlig definition. Det försvårar möjligheten att följa upp effekterna av insatta åtgärder och rikta åtgärderna till de grupper där effekterna förväntas bli störst. Det kan också leda till betydande dödviktseffekter.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser om redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter är viktiga och att resultaten från granskningen bör vara intressanta för riksdagen att ta del av. Det är enligt styrelsen angeläget att effekterna av sysselsättningspolitiken följs upp på ett sådant sätt att det är möjligt att både se de mer långsiktiga konsekvenserna av politiken och effekter på kort sikt. Grundläggande för en rättvisande redovisning av politikens effekter är enligt styrelsen att de målbegrepp som används är tydligt definierade. Styrelsen vill vidare peka på vikten av att det underlag som används i bedömningarna av sysselsättningspolitikens effekter också återges i redovisningen. Detta är viktigt för att möjliggöra jämförelser över tiden.

Med detta överlämnas denna redogörelse.