



Riksrevisionens styrelses framställning angående arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats i de ekonomiska propositioner som presenterats av den nuvarande regeringen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter* (RiR 2008:3).

Granskningen visar att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter på sysselsättning och arbetslöshet i de ekonomiska propositionerna är knapphändig. Samtidigt konstateras att Finansdepartementet utför beräkningar av sådana effekter men att dessa inte redovisas.

Styrelsen understryker betydelsen av att förväntade effekter av arbetsmarknadspolitikens redovisas. Detta har betydelse för riksdagens arbete men också för att öka den allmänna medvetenheten om och förståelsen för regeringens förslag och riksdagens beslut. Styrelsen anser därför att regeringen bör förbättra redovisningen av de förväntade effekterna av arbetsmarknadspolitikens i sina propositioner.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Revisionsfrågan	4
Riksrevisionens iakttagelser	5
Riksrevisionens rekommendation.....	6
Styrelsens överväganden	7
Redovisning av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken	7
Styrelsens förslag.....	8

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Redovisning av förväntade effekter av arbetsmarknadspoliken

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen i sina propositioner förbättrar redovisningen av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken.

Stockholm den 14 maj 2008

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Rose-Marie Frebran (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats i de ekonomiska propositioner som presenterats av den nuvarande regeringen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter* (RiR 2008:3). Rapporten publicerades den 14 april 2008.

Bakgrund

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter bl.a. att bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen och effekterna av de föreslagna åtgärderna är tillförlitliga. En öppen och tydlig redovisning i budgetpropositionerna av osäkerheter, revideringar och metoder stärker förtroendet för bedömningarna.

Arbetsmarknadspolitikerna kan sägas verka genom olika mekanismer som indirekt kan påverka sysselsättningen. Det kan vara

- effekter på matchningsprocessen,
- effekter på konkurrensen på arbetsmarkanden,
- direkta undanträngningseffekter på reguljär efterfrågan på arbetskraft,
- lönebildningseffekter till följd av att de arbetslösa välfärdsnivå påverkas,
- effekter på produktiviteten och
- effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer.

Effekterna är osäkra och svåra att kvantifiera. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av politikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

Revisionsfrågan

De allmänna bestämmelser som reglerar innehållet i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Lagens specifika krav på redovisningen av det makroekonomiska underlaget är relativt knapphändiga. Såväl i förarbeten till lagen som i andra sammanhang betonas emellertid att prognoser av hög kvalitet är en förutsättning för en väl fungerande budgetprocess¹.

¹ Proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten s. 72–76, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, SOU 2000:61, s. 107 f.

I 2007 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att arbetet med att utreda och genomföra ytterligare förbättringar av det finanspolitiska ramverket skulle fortsätta under mandatperioden för att skapa ett mer ändamålsenligt, effektivt och tydligt ramverk.²

OECD och IMF har utformat normer för vad budgetdokumenten bör innehålla och hur det makroekonomiska underlaget bör utformas för att säkerställa transparens i redovisningen. Bland annat ställs krav på redovisning av de föreslagna åtgärdernas makroekonomiska effekter och på redovisning av de beräkningsmetoder som använts.³

Mot bakgrund av regeringens uttalanden om tydlighet i redovisningen och de normer som utformats av OECD och IMF ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Har regeringen redovisat vilka antaganden som görs om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet?

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt den ekonomiska vårpropositionen för 2007. Granskningen visar att regeringen inte har redovisat vilka antaganden som görs om effekterna på sysselsättning och arbetslöshet av arbetsmarknadspolitikerna.

Granskningen visar också att regeringen inte heller i samband med att nya aktiviteter införs eller gamla avskaffas har redovisat vilka underlag som legat till grund för antaganden om undanträngning, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden, inlåsnings effekter, effekter på matchningsprocessen, produktiviteten eller på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer.

Regeringen har vidare inte redovisat någon koefficient som kan visa hur mycket arbetsmarknadspolitikerna indirekt (t.ex. genom undanträngning) påverkar sysselsättningen och arbetslösheten. Skrivningar i propositionerna om de olika effekterna är av mer allmän karaktär och det redovisas inga antaganden. Regeringen har inte heller redovisat vilken forskningslitteratur som har legat till grund för bedömningarna⁴.

Riksrevisionen framhåller dock att effekterna av arbetsmarknadspolitikerna är osäkra och svåra att kvantifiera. Samtidigt anger Riksrevisionen i granskningen att Finansdepartementet, utifrån forskningslitteratur eller andra underlag, regelmässigt utför beräkningar av arbetsmarknadspolitikens effekter. Dessa beräkningar redovisas emellertid inte.

I granskningen framhåller Riksrevisionen vidare att Konjunkturinstitutet redovisar betydligt mer detaljerade beräkningar av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitikerna än dem som regeringen redovisar⁵. Beräkningar

² Vårpropositionen för 2007, s. 20

³ IMF (2001), s. 41.

⁴ Bortsett från två studier som inte direkt mäter de arbetsmarknadspolitiska programmens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

⁵ Konjunkturläget December 2006.

redovisas för respektive åtgärd, och det är tydligt angivet vilka antaganden (och studier) som de baseras på.

Sammantaget anser Riksrevisionen att den redovisade dokumentationen av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter är ytterst knapphändig i de ekonomiska propositionerna. Enligt Riksrevisionen är antaganden om t.ex. undanträngning av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet.

Riksrevisionens rekommendation

Regeringen har deklarerat som sin ambition att öka tydligheten i budgetdokumenten så att grunden för de redovisade prognoserna och framskrivningarna framgår. Som Riksrevisionen anger i granskningen utför emellertid Finansdepartementet beräkningar av arbetsmarknadspolitikens effekter. Ett enkelt sätt att öka transparensen i budgetdokumenten skulle därför enligt Riksrevisionen vara att publicera dessa beräkningar. Ett exempel på mer detaljerade beräkningar än de som redovisats av regeringen är de som publiceras av Konjunkturinstitutet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att i de ekonomiska propositionerna redovisa vilka antaganden som ligger till grund för regeringens bedömning av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter* (RiR 2008:4) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning.

Redovisning av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitik

Styrelsen vill inledningsvis peka på att en rad rapporter från Riksrevisionen har visat att regeringens redovisning länge haft brister i tydlighet i bl.a. budgetdokumenten. I samband med riksdagsbehandlingen av de framställningar och redogörelser som styrelsen har överlämnat till riksdagen i anledning av rapporterna har det framkommit att regeringen arbetar med en bred översyn av det finanspolitiska ramverket. Översynen kommer att fortgå under mandatperioden.

Finansutskottet har också i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2008 påpekat att beskrivningarna av regeringens olika åtgärder är komplexa (bet. 2007/08:FiU1), men utskottet menar att det inte desto mindre ur riksdagens perspektiv är ett rimligt krav att någorlunda enkelt kunna utläsa de statsfinansiella konsekvenserna av att t.ex. avvisa ett regeringsförslag.

Föreliggande rapport visar brister i regeringens redovisning till riksdagen av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter. Styrelsen vill peka på att arbetsmarknadspolitik är ett synnerligen viktigt politikområde där de politiska motsättningarna kan vara stora. En tydlighet i redovisningen av regeringens förslag kan då vara särskilt angelägen.

Styrelsen delar således finansutskottets uppfattning om betydelsen av att regeringens förslag redovisas så utförligt som möjligt. Styrelsen anser också att en utförligare redovisning av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitik kan bidra till att öka den allmänna medvetenheten om och förståelsen för regeringens förslag och riksdagens beslut. När det gäller förväntade effekter av arbetsmarknadspolitik noterar styrelsen dessutom att sådana finns, men ändå inte redovisas.

Styrelsen anser att regeringen bör förbättra redovisningen av de förväntade effekterna av arbetsmarknadspolitik i sina propositioner i enlighet med vad som ovan anförts.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen i sina propositioner förbättrar redovisningen av förväntade effekter av arbetsmarknadspolitiken.