



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:4

Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter

ISBN 978 91 7086 141 3

RiR 2008:4

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Finansdepartementet
Arbetsmarknadsdepartementet

Datum 2008-04-04
Dnr 31-2007-11 42

Regeringens redovisning av arbetsmarknads- politikens förväntade effekter

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats av regeringen i de ekonomiska propositionerna för åren 2007 och 2008. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Jimmy Hollén* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Mats Johansson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Jimmy Hollén

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	
The Government's presentation of the expected effects of labour-market policy	11
1 Inledning	15
1.1 Syfte	15
1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier	17
1.3 Granskningsobjekt	17
1.4 Avgränsningar	17
1.5 Precisering av arbetsmarknadspolitiken	18
1.6 Genomförande	18
1.7 Disposition	18
2 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter	19
2.1 Arbetsmarknadspolitikens effekter	19
2.2 Finansdepartementets prognoser	20
2.3 Redovisning av långsiktiga effekter av regeringens ekonomiska politik	21
2.4 Övriga texter i de ekonomiska propositionerna	25
2.5 Mer specifika insatser	31
2.6 Borttagna program	43
2.7 Sammanfattning	43
3 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	45
3.1 Riksrevisionens bedömningar	45
3.2 Riksrevisionens rekommendation	46
Referenser	49
Bilaga 1 OECD:s och IMF:s normer	51

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats i de ekonomiska propositioner som presenterats av den nuvarande regeringen.

Följande revisionsfråga besvaras i granskningen:

- *Har regeringen redovisat vilka antaganden som görs om arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet?*

Nedan redovisas Riksrevisionens bedömningar om regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitiken effekter.

Riksrevisionens bedömningar

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter bland annat att bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen är tillförlitliga. En öppen och tydlig redovisning i budgetpropositionerna av osäkerheter, revideringar och metoder stärker förtroendet för bedömningarna.

Prognoser över sysselsättning och arbetslöshet är en viktig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser spelar arbetsmarknadspolitiken och dess effekter en viktig roll.

Arbetsmarknadspolitiken kan sägas verka genom olika mekanismer som indirekt kan påverka sysselsättningen (se kapitel 1). Effekterna är emellertid osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

En genomgång av budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt 2007 års ekonomiska vårproposition visar emellertid att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitiken effekter är ytterst knapphändig. Vissa aspekter på beräkningsmetoder och modeller berörs sporadiskt i så kallade fördjupningsrutor i bilagan Svensk ekonomi. Fördjupningsrutorna innehåller bland annat en tabell som redovisar långsiktiga effekter på bland annat sysselsättning och arbetslöshet av regeringens ekonomiska politik. Dessa fördjupningsrutor innehåller dock inte preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitiken förväntade effekter, till exempel undanträngningseffekter och

konkurrenssnedvridning. Andra viktiga beräkningsunderlag som till exempel löneelasticiteter och skatters incidens¹ redovisas inte heller i dessa sammanhang. I något enstaka fall hänvisas till forskningslitteratur om skatteklar och ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, men antagandena preciseras inte och det motiveras inte heller varför just dessa studier valts. Det går med andra ord inte att utifrån dessa fördjupningsrutur utläsa regeringens antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det finns vidare ingen redovisad dokumentation av de metoder och modeller som används i framskrivningarna, vare sig av teknisk eller mer övergripande natur.

Riksrevisionens genomgång av de ekonomiska propositionerna i övrigt (inklusive bilagan Svensk ekonomi) visar på en liknande brist på preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Visserligen nämns sporadiskt att till exempel en aktivitet har lägre undanträngningseffekt än en annan aktivitet, men några preciserade uppgifter redovisas inte.

Genomgången visar vidare att antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet inte redovisas i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införs eller avskaffas. Det går således inte att utvärdera regeringens bedömning av förväntade effekter av en omläggning av arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen är medveten om att effekter av arbetsmarknadspolitik är osäkra och svåra att kvantifiera. Samtidigt visar genomgången i kapitel 2 att Finansdepartementet, utifrån forskningslitteratur eller andra underlag, regelmässigt utför beräkningar av arbetsmarknadspolitikens effekter. Dessa beräkningar redovisas emellertid inte.

Riksrevisionens rekommendation

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter på sysselsättning och arbetslöshet i de ekonomiska propositionerna är ytterst knapphändig. Enligt Riksrevisionens uppfattning är antaganden om till exempel undanträngning av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet. Effekterna är dock osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. En öppen och

¹ Med incidens avses vem som bär bördan av en skatt.

tydlig redovisning stärker, enligt Riksrevisionens mening, förtroendet för bedömningarna.

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

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

The Government's presentation of the expected effects of labour-market policy

Summary

Riksrevisionen (the Swedish National Audit Office, SNAO) has examined whether assumptions about the effects of labour-market policy on employment and unemployment have been presented in the fiscal-policy bills submitted by the present Government.

The following audit question is answered in the audit:

- *Has the Government presented the assumptions made about the effects that labour-market policy have on employment and unemployment?*

The SNAO's assessments of the Government's presentation of assumptions about the effects of labour-market policy are described below.

The SNAO's assessments

The requirements that follow from having specific targets governing budget and fiscal policy include reliable assessments of macroeconomic trends. An open and transparent presentation in budget bills of uncertainties, revisions and methods will strengthen confidence in such assessments.

Forecasts of employment and unemployment are an important part of the Government's assessment of macroeconomic trends. Labour-market policy and its effects play an important part in such forecasts.

Labour-market policy can be said to achieve its impact through a variety of mechanisms which may influence employment indirectly (see Chapter 1). These effects, however, are uncertain and difficult to quantify. That is why it is important for the Government to present the assumptions underlying its assessment of the effects that labour-market policy have on employment and unemployment.

However, a review of the Budget Bills for 2007 and 2008 as well as the 2007 Spring Fiscal-Policy Bill shows that the Government's presentation of assumptions about the effects of labour-market policy is extremely brief. Some aspects of calculation methods and models are

sporadically touched upon in 'explanatory boxes' in an appendix to the bills entitled 'Sweden's Economy'. These boxes contain, among other things, a table presenting the long-term effects of the Government's economic policy on employment, unemployment, etc. However, these boxes do not contain any specific assumptions about the expected effects of labour-market policy, such as crowding-out effects or distortion of competition. Other important calculation inputs such as wage elasticities and tax incidences² are also not presented in these contexts. Reference is made in one or two cases to scientific literature on tax wedges and levels of compensation in unemployment insurance, but the relevant assumptions are not specified and no reasons are given for the choice of these particular studies. In other words, it cannot be deduced from these explanatory boxes what assumptions the Government has made about the effects of labour-market policy. What is more, no documentation – technical or more general – is presented as to the methods and models used in the projections.

As regards other aspects, the SNAO's review of the fiscal-policy bills (including the annex entitled 'Sweden's Economy') shows a similar lack of specified assumptions about the effects of labour-market policy. There are occasional statements, for instance, that a certain activity has a weaker crowding-out effect than another, but no specific data are provided.

The review further shows that assumptions about the effects that labour-market policy have on employment and unemployment are not presented in connection with the introduction or abolition of activities of labour-market policy. It is thus not possible to evaluate the Government's assessment of expected effects after a change to labour-market policy.

The SNAO is aware that the effects of labour-market policy are uncertain and difficult to quantify. Still, the review presented in Chapter 2 shows that the Ministry of Finance routinely performs estimates of the effects of labour-market policy on the basis of scientific literature or other documentation. However, these estimates are not published.

The SNAO's recommendation

The SNAO's overall assessment is that the Government's presentation in fiscal-policy bills of assumptions about the expected effects of labour-market policy on employment and unemployment is extremely brief. In the SNAO's opinion, the assumptions made about aspects

² The incidence of a tax falls on the group that eventually bears the burden of it.

such as crowding-out are very important to the assessment of the net effects of labour-market policy and thus the final impact of such policy on employment and unemployment. The effects concerned are uncertain and difficult to quantify, however. It is therefore important for the Government to present the assumptions underlying its assessment of the effects that labour-market policy have on employment and unemployment. In the SNAO's opinion, open and transparent presentation will strengthen confidence in the assessments.

The Government has declared that it aims to enhance the transparency of budget documents so as to ensure that it is clear what the forecasts and projections presented are based on. As has been mentioned above, the Ministry of Finance performs estimates of the effects of labour-market policy. A simple way to enhance the transparency of budget documents would therefore be to publish these estimates. One example of more detailed estimates than those presented by the Government are those published by the Swedish National Institute of Economic Research.

The SNAO therefore recommends that the Government should present, in the fiscal-policy bills, the assumptions underlying its assessment of the effects that labour-market policy have on employment and unemployment.

1 Inledning

Sedan 1997 är budgetpolitiken inriktad mot två övergripande och fleråriga mål: ett *utgiftstak för staten* och ett *överskottsmål för den offentliga sektorns finanser*.

I såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen framskrivningar av den samhällsekonomiska utvecklingen i ett tidsperspektiv som normalt sträcker sig två år bortom det kommande budgetåret.

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter bland annat 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.³

Prognoser över sysselsättning och arbetslöshet är en viktig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser spelar arbetsmarknadspolitiken en viktig roll.

Arbetsmarknadspolitiken kan sägas verka genom olika mekanismer som indirekt kan påverka sysselsättningen (Calmfors m.fl. 2002). Det kan vara effekter på matchningsprocessen, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden, direkta undanträngningseffekter på reguljär arbetskraftsefterfrågan, lönebildningseffekter till följd av att de arbetslösas välfärdsnivå påverkas, effekter på produktiviteten och effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer. Effekterna är osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av politikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

1.1 Syfte

Arbetsmarknadspolitiken är ett politikområde som genomgått stora förändringar sedan den nuvarande regeringens tillträde. Arbetsmarknaden är också ett område som har uppvisat ett systematiskt prognosfel genom att arbetslösheten konsekvent har underskattats (Riksrevisionen 2006). En förklaring till detta kan vara att effekten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har överskattats. Sysselsättningen kan också påverkas indirekt av arbetsmarknadspolitiken. Detta medför att effekterna är osäkra och svåra att kvantifiera.

Regeringen har deklarerat sin ambition att öka tydligheten i budgetdokumenten så att grunden för de redovisade prognoserna och framskrivningarna

³ Se Riksrevisionen 2006:23.

framgår. I budgetpropositionen för 2007 skrev regeringen att en öppenhet och tydlighet kring finanspolitiken kan vara av värde. Regeringen skrev också att det är nödvändigt med en översyn av det finanspolitiska ramverket för att se hur det skulle kunna förbättras och vidareutvecklas. Vidare skrev regeringen att utgiftstakets transparens och dess funktion är viktiga.⁴ Regeringen har även uttryckt att verksamheten inom statsförvaltningen ska "karaktiseras av transparens, saklighet och oförvitlighet".⁵

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.⁶

För att förbättra öppenheten kring finanspolitiken har regeringen inrättat ett finanspolitiskt råd. Rådets syfte är att utvärdera kvaliteten i det underlag som ligger till grund för regeringens bedömningar av övergripande ekonomisk karaktär (till exempel centrala indikatorer och prognoser). Rådet ska även granska tydligheten i budgetpropositioner och vårpropositioner. Motivet till rådets inrättande beskrevs på följande sätt:

*"Ur demokratisk synvinkel är det angeläget att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande genom ökad öppenhet om finanspolitikens utformning. Allmänheten är den yttersta intressenten i hur de gemensamma resurserna hanteras. Allmänheten kan genom rådets arbete ges ökad insyn i de mål som styr politiken och i vilken grad de respekteras och uppnås. Detta kan öka politikens trovärdighet och öka förutsättningarna att föra en finanspolitik som är långsiktigt hållbar. Den ökade öppenheten utåt och tydligheten kring politiken kan också bidra till en bredare offentlig diskussion om den ekonomiska politiken."*⁷

Mot bakgrund av ovanstående syftar denna rapport till att närmare granska om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter redovisats i de ekonomiska propositioner, som presenterats av den nuvarande regeringen. Det kan till exempel gälla antaganden om undanträngnings-effekter och konkurrenssnedvridning, vilket är av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet.

⁴ Budgetpropositionen för 2007 Förslag till statsbudget 2007, finansplan m.m. s. 26, 110.

⁵ Budgetpropositionen för 2007, utg.omr. 2, s. 26.

⁶ Vårpropositionen för 2007, s. 20

⁷ Vårpropositionen för 2007, s. 84

1.2 Revisionsfråga och bedömningskriterier

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 budgetprocess⁸.

OECD och IMF har utformat normer för vad budgetdokumenten bör innehålla och hur det makroekonomiska underlaget bör utformas för att säkerställa transparens i redovisningen (se bilaga 1). Bland annat ställs krav på redovisning av de föreslagna åtgärdernas makroekonomiska effekter och på redovisning av de beräkningsmetoder som använts.⁹

Mot bakgrund av regeringens uttalanden om tydlighet i redovisningen (se avsnitt 1.1) och de normer som utformats av OECD och IMF (se ovan) ställer Riksrevisionen följande revisionsfråga:

Har regeringen redovisat vilka antaganden som görs om arbetsmarknads- politikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet?

1.3 Granskningsobjekt

Ansvaret för framtagandet av det makroekonomiska underlaget till de ekonomiska propositionerna åvilar Finansdepartementet. I granskningen analyseras också det underlag som tas fram av Arbetsmarknadsdepartementet.

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar de makroekonomiska bedömningar som regeringen redovisar i budgetpropositionerna för 2007 och 2008, samt i 2007 års ekonomiska vårproposition. Granskningen avgränsas till frågan om regeringen har redovisat vilka antaganden som gjorts om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Vi har dessutom närmare granskat vilka antaganden om effekter på sysselsättning och arbetslöshet som angetts i samband med att aktiviteter införts eller avskaffats.

⁸ Proposition 1995/96:220 Lag om statsbudgeten s. 72–76, Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen, SOU 2000:61, s. 107 f.

⁹ IMF (2001), s. 41.

1.5 **Precisering av arbetsmarknadspolitiken**

Med arbetsmarknadspolitik avses de aktiviteter som i huvudsak tillhör (och har tillhört) politikområdet arbetsmarknadspolitik.¹⁰ Exempel på aktiviteter som avses är arbetsmarknadsutbildning, plusjobb, nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgaranti för ungdomar, instegsjobb och arbetsförmedlingens arbete med matchning.

1.6 **Genomförande**

Granskningen bygger i huvudsak på dokument- och litteraturstudier samt intervjuer med företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

1.7 **Disposition**

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 granskas regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter. Kapitlet innehåller en genomgång av regeringens redovisning av långsiktiga effekter av den ekonomiska politiken. Vidare analyseras övriga texter i de ekonomiska propositionerna samt vilka antaganden om effekter på sysselsättning och arbetslöshet som angetts i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införts eller avskaffats. I kapitel 3 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

¹⁰ I granskningen ingår även nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25.

2 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter

Som tidigare framgått är prognoser över sysselsättning och arbetslöshet en viktig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser spelar arbetsmarknadspolitikerna och dess effekter en viktig roll. Det kan till exempel gälla antaganden om undanträngningseffekter, vilket är av stor betydelse för bedömningen arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet. I kapitlet analyseras vilka antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter som regeringen redovisar i budgetpropositioner och i den ekonomiska vårpropositionen.

Inledningsvis i avsnitt 2.1 redovisas kortfattat och översiktligt en diskussion kring arbetsmarknadspolitikens effekter. I avsnitt 2.2 presenteras Finansdepartementets prognosorganisationen. Avsnitt 2.3 analyserar regeringens redovisning av långsiktiga effekter av den ekonomiska politiken. Avsnitt 2.4 innehåller en genomgång av övriga relevanta texter i de ekonomiska propositionerna. I avsnitten 2.5 och 2.6 redovisas vilka antaganden om effekter på sysselsättning och arbetslöshet som angetts i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införts eller avskaffats. Avslutningsvis i avsnitt 2.7 sammanfattas kapitlet.

2.1 Arbetsmarknadspolitikens effekter¹¹

Som tidigare nämnts kan arbetsmarknadspolitikerna påverka arbetslöshet och sysselsättning via en rad olika mekanismer. Arbetsmarknadspolitikerna har såväl avsedda som icke avsedda effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Avsedda effekter är till exempel bättre matchning mellan arbetssökande och lediga platser eller produktivitetsökningar till följd av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Genom till exempel förmedlingsinsatser kan matchningsprocessen påverkas, vilket kan minska arbetslösheten vid givet antal lediga platser. Exempel på icke avsedda effekter är direkt undanträngning av ordinarie arbetstillfällen eller inläsningseffekter.

Storleksordningen på effekterna kan illustreras via ett exempel om undanträngning. Direkt undanträngning inträffar om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. I allmänhet finner ekonometriska studier undanträngningseffekter som ligger över 50 procent för olika former

¹¹ Se Forslund och Holmlund (2003).

av subventionerade anställningar. Om dessa skattningar är korrekta, betyder det att för 100 subventionerade arbeten försvinner mer än 50 ordinarie arbetstillfällen. Nettoeffekten på arbetslösheten blir därmed betydligt mer blygsam än omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

2.2 Finansdepartementets prognoser

2.2.1 Prognosorganisationen

Ansvar för framtagandet av det makroekonomiska underlaget till de ekonomiska propositionerna ligger på prognosenheten på Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Varje år genomförs minst fyra fullständiga makroekonomiska framskrivningar i form av konjunkturprognoser och medelfristiga kalkyler. Två av dessa publiceras under titeln *Svensk ekonomi* som bilaga till de ekonomiska propositionerna.¹² Förutom en analys av den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden innehåller bilagan beräkningar av de offentliga finansernas utveckling och analyser av finanspolitikens inriktning.¹³

2.2.2 Prognosmetoder¹⁴

I Finansdepartementet pågår en kontinuerlig konjunkturbevakning. Arbetet består i att följa utvecklingen inom olika delar av ekonomin genom att sammanställa och analysera utfallsstatistik, enkäter och andra indikatorer på konjunkturläget. Makroekonomisk statistik och analyser redovisas regelbundet för departementsledningen såväl skriftligt som muntligt. Varje handläggare följer löpande utvecklingen inom sitt ansvarsområde, till exempel arbetsmarknad, inflation, hushållens konsumtionsutgifter, investeringar, utrikeshandel eller den internationella utvecklingen.

De mer heltäckande konjunkturprognoser som utarbetas minst fyra gånger per år bygger i grunden på expertbedömningar. Enskilda handläggare analyserar utvecklingen inom sitt bevakningsområde. Analysen konkretiseras genom att värden fastställs för de prognosvariabler som ingår i ansvarsområdet. Formaliserade modeller används ibland som stöd, men någon heltäckande makroekonomisk beräkningsmodell används inte i prognosar-

¹² Från och med 2008 innehåller vårpropositionen ingen särskild bilaga.

¹³ För ytterligare information se Riksrevisionen 2006:23.

¹⁴ Se Riksrevisionen 2006:23.

betet.¹⁵ I stället byggs prognoserna upp genom att prognosgruppen träffas och diskuterar fram en gemensam bild av konjunkturutvecklingen. På prognosmötena redovisar ansvarig handläggare sin syn på utvecklingen inom sitt område i form av en kort promemoria som innehåller ett konkret prognosförslag. Vanligen diskuteras såväl vad som hänt sedan den senaste prognosomgången som hur variabeln kommer att utvecklas över tiden. Även om prognoserna oftast publiceras som förändringar av årsvärden, fås stor vikt vid analyser av utvecklingsförlopp när prognosen arbetas fram. Den innebär bland annat att kvartalsstatistiken från nationalräkenskaperna utgör ett centralt underlag för arbetet med konjunkturprognoserna.

Ett viktigt syfte med prognosmötena är att uppnå en samsyn inom prognosgruppen om det aktuella konjunkturläget och väsentliga utvecklingstendenser. Därtill är det viktigt att säkerställa konsistensen i bedömningarna av olika prognosvariabler, så att en sammanhängande bild kan byggas upp av den förväntade ekonomiska utvecklingen.

Prognosenheten genomför även konsekvensanalyser av förändringar av arbetsmarknadspolitiken och beräkningar av underlag till de olika arbetsmarknadspolitiska programmen. Det gäller bl.a. förväntade effekter på arbetslöshet och sysselsättning, till exempel i form av undanträngningseffekter.

2.3 Redovisning av långsiktiga effekter av regeringens ekonomiska politik

I budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen anger regeringen den ekonomiska politikens inriktning. I dessa sammanhang redovisas också förväntade effekter av regeringens ekonomiska politik. Under de år som granskats har denna redovisning bland annat skett i form av två fördjupningsrutor i bilagan *Svensk ekonomi*.

Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken. Riksrevisionen har därför mer i detalj granskat dessa fördjupningsrutor i syfte att undersöka vilka antaganden som har redovisats kring effekterna av arbetsmarknadspolitiken.

¹⁵ T.o.m. budgetpropositionen för 2005 angavs i bilagan *Svensk ekonomi* att de makroekonomiska beräkningarna gjorts med stöd av KI:s modell KOSMOS. Någon referens till publicerad dokumentation av modellen finns emellertid inte. Från den ekonomiska vårpropositionen för 2005 finns ingen hänvisning till KOSMOS eller något annat modellstöd.

2.3.1 Effekter på sysselsättning och arbetslöshet av regeringens ekonomiska politik

I fördjupningsrutorna presenteras i tabellform mer ingående beräkningar av långsiktiga effekter av den ekonomiska politiken.

I fördjupningsrutan i 2007 års ekonomiska vårpropositionen bedöms sammantaget förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken leda till att sysselsättningen ökar med 0,4 procent och jämviktsarbetslösheten mätt som öppen arbetslöshet sjunka med 0,4 procentenheter fram till 2010 (tabell 1). Eftersom personer i jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och i jobbgarantin för ungdomar inte räknas som öppet arbetslösa beror sänkningen till viss del på detta. Tabellen nedan återger den information som regeringen redovisar i bilaga 1 i den ekonomiska vårpropositionen för 2007.

Tabell 1. Långsiktiga effekter av regeringens ekonomiska politik

	Sysselsättning %	Arbetslöshet p.e.	Arbetade timmar %	BNP %
Ökade incitament för att arbeta	0,9	-0,5	1,1	-
Förändrad arbetsmarknadspolitik	0,4	-0,4	0,6	-
Förändring av arbetsgivaravgifter (exkl nystartsjobb)	0,1	-0,1	0,1	-
Förbättrad lönebildning	0,1	-0,1	0,1	-
Förändring av sjukpenning	-	-	0,2	-
Summa	1,6	-1,1	2,1	1,8

Anm.: Förändringar i procent och procentenheter. På grund av avrundning summerar ej totalsumman.

Källa: Prop. 2006/07:100.

När det gäller sänkningen av socialavgifter anges att generella sänkningar tenderar att på lång sikt leda till högre löner och därmed till en begränsad sysselsättningseffekt. Riktade sänkningar tenderar däremot att i mindre utsträckning leda till en övervältring i högre löner. På lång sikt förväntas därför regeringens förslag om sänkta socialavgifter leda till en sysselsättningsökning med mellan 0,1 och 0,2 procent.

Det anges emellertid att osäkerheten av effekterna av genomförda och aviserade reformer är betydande.

Riksrevisionens genomgång visar att det i samband med de uppgifter som anges i tabellen i fördjupningsrutan, och i den förklarande texten, inte redovisas några explicita antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter.

I fördjupningsrutan i budgetpropositionen för 2008 redovisas att arbetskraften förväntas öka med 1,7 procent och sysselsättningen med 2,5 procent på lång sikt samt att jämviktsarbetslösheten minskar (tabell 2). Detta grundar sig på aviserade och genomförda reformer enligt budgetpropositionen för 2007 och i 2007 års ekonomiska vårpropositionen. Reformerna bedöms även bidra till att de som är på arbetsmarknaden i genomsnitt ökar sin arbetstid.¹⁶ Tabellen nedan återger den information som regeringen redovisar i bilaga 2 till budgetpropositionen för 2008.

Tabell 2. Långsiktiga effekter av regeringens politik

	BP07	VÅP07	BP08	Summa
Sysselsättning, %	2,5	0,1	0,7	3,3
Öppen arbetslöshet, p.e.	- 0,4	- 0,4	- 0,1	- 1,0
Arbetade timmar, %	3,1	0,1	1,0	4,1
BNP, %	2,3	0,0	0,6	2,9

Anm.: På grund av avrundning summerar inte alltid delarna till totalen.

Källa: Prop. 2007/08:1.

Fördjupningsrutan i budgetpropositionen för 2008 innehåller även en beskrivning av de reformer som föreslås i budgetpropositionen. Det redovisas bland annat att jobbskatteavdraget utvidgas, att en begränsning av möjligheten att erhålla deltidsersättning införs, att nystartsjobben börjar gälla även för offentlig sektor, att så kallade nyfriskjobb införs (som liknar nystartsjobben), att en så kallad arbetslöshetsavgift ersätter den förhöjda finansieringsavgiften i arbetslöshetsförsäkringen och att antalet i arbetsmarknadspolitiska program minskas.

Jobbskatteavdraget bedöms öka incitamenten för att arbeta, vilket kommer att öka sysselsättningen. Begränsningen av deltidsersättningen bedöms leda till ett ökat antal heltidstjänster och ett minskat antal sysselsatta. Utvidgningen av nystartsjobben och nyfriskjobben förväntas leda till en ökad sysselsättning. Slutligen förväntas minskningen av antalet platser i

¹⁶ I en fördjupad analys bedöms att effekterna på bl.a. sysselsättningen bedöms bli större än vad som förutsågs i vårpropositionen för 2007. I huvudsak förväntas jobbskatteavdragets effekter på sysselsättningen bli större än tidigare beräknat. Enligt analysen grundar sig de tidigare beräkningarna på hur förändringar i marginals-katten ökar incitamenten att arbeta. I den nuvarande bedömningen grundar sig beräkningarna på hur den s.k. tröskeleffekten (med tröskeleffekt avses hur en individ påverkas ekonomiskt av att gå från t.ex. arbetslöshet till att arbeta) påverkar sysselsättningen. Mer precist innebär detta att jobbskatteavdraget skapar starka incitament att gå från arbetslöshet till arbete (en minskning av tröskeleffekten). Incitamentsförändringen är därmed större än vad förändringen i marginals-katten indikerar. Reformerna bedöms påverka produktivitet mer negativt jämfört med tidigare då de tillkommande sysselsatta uppskattas ha en lägre genomsnittlig produktivitet än vad som antogs i vårpropositionen. Detta som en följd av bl.a. att fler personer blir sysselsatta genom reformerna.

arbetsmarknadspolitiska program leda till minskad inlåsning av arbetskraft och ökad rörlighet.

Sammantaget bedöms de förslag som läggs fram i budgetpropositionen leda till att antalet sysselsatta på lång sikt ökar med 0,7 procent (tabell 2). Medelarbetstiden höjs med 0,2 procent samtidigt som produktivitetsnivån sänks. BNP bedöms öka med 0,6 procent på lång sikt till följd av dessa reformer.

I samband med de uppgifter som anges i tabellen i fördjupningsrutan, och i den förklarande texten, redovisas inga explicita antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter.

2.3.2 Redovisad forskning

I fördjupningsrutan i budgetpropositionen för 2008 anges att Finansdepartementets bedömning av de genomförda reformernas effekter i huvudsak baseras på ekonomisk forskning. I samma stycke står det att det finns betydande skillnader i resultaten mellan olika forskningsstudier, vilket enligt regeringen försvårar bedömningarna.¹⁷

Riksrevisionen har därför även granskat i vilken mån regeringen anger att beräkningarna i fördjupningsrutorna baseras på ekonomisk forskning.

En genomgång av relevant forskningslitteratur presenteras enbart i 2007 års ekonomiska vårpropositionen och koncentreras till i vilken utsträckning de förstärkta drivkrafterna att arbeta (i huvudsak genom det så kallade jobbskatteavdraget och sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringarna) påverkar arbetsutbud, sysselsättning och arbetslöshet. Den forskningslitteratur som lyfts fram är en studie av Nickell och Layard (1999) som skattar hur incitamenten för att arbeta, mätt som den så kallade skattekillen, påverkar sysselsättningen. Den uppges vara den studie som ligger i linje med flera av de viktiga studierna på området. Enligt regeringen ligger Finansdepartementets bedömning nära denna studie. Regeringen uppger dock att det finns betydande variation i de uppskattade effekterna mellan olika studier. När det gäller nivån på arbetslöshetsförsäkringen och hur den påverkar sysselsättningen finns det också flera studier. Finansdepartementet anger att bedömningarna ligger nära de resultat som redovisas av Bassanini och Duval (2006). Resultaten från de bägge studierna preciseras inte närmare.

Några studier som behandlar arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings-effekter redovisas således inte i fördjupningsrutornas analys av långsiktiga effekter av regeringens ekonomiska politik.

¹⁷ Budgetproposition 2007/08:1, bilaga 2, Svensk ekonomi, s. 43.

2.3.3 *Övriga texter i fördjupningsrutorna*

I fördjupningsrutorna förs diskussioner om hur arbetsmarknadspolitiken kan antas påverka bland annat arbetsutbud, sysselsättning och arbetslöshet. Några specifika eller siffersatta antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter redovisas inte. Inte heller redovisas någon forskningslitteratur inom området.

2.3.4 *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis har Riksrevisionen ej funnit någon redovisning av explicita antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det går inte heller att utläsa om forskningsstudier använts för att beräkna arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.¹⁸ Inte heller har Riksrevisionen funnit någon redovisning av koefficienter som visar storleken på antaganden om till exempel undanträngning, elasticiteter eller skatters incidens.

2.4 **Övriga texter i de ekonomiska propositionerna**

I de ekonomiska propositionerna redovisas även bedömningar om arbetsmarknadspolitiken i flera andra avsnitt. Riksrevisionen har närmare granskat de bedömningar som görs i bilagan Svensk ekonomi, finansplanen, utgiftsområde 13 Arbetsmarknad och de avsnitt som behandlar skatteutgifter.¹⁹

2.4.1 *Svensk ekonomi*

I bilagan Svensk ekonomi presenteras regelbundet i kapitel 4 prognoser över bl.a. arbetsutbud, sysselsättning och arbetslöshet. Prognosernas huvuddrag publiceras i en tabell som benämns Nyckeltal. Ett urval av variablerna presenteras nedan i tabell 3 och är hämtade från budgetpropositionen för 2008 (tabellerna i de övriga ekonomiska propositioner som granskats har samma uppbyggnad).

¹⁸ Bortsett från de två tidigare nämnda studierna, som dock inte direkt mäter de arbetsmarknadspolitiska programmens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

¹⁹ Statsbudgeten består också av andra texter. Vi har även granskat dessa texter men inte funnit något av intresse som rör arbetsmarknadspolitiken och dess effekter.

Tabell 3. Nyckeltal

Förändring i procent om ej annat anges.

	2006	2007	2008	2009	2010
Arbetade timmar	1,4	2,8	1,4	0,3	0,3
Medelarbets tid	-0,4	0,5	0,2	0,0	0,5
Sysselsatta	1,8	2,3	1,2	0,3	-0,2
Arbetskraft	1,2	1,3	0,7	0,4	0,1
Öppen arbetslöshet (procent av arbetskraften)	5,4	4,4	4,0	4,1	4,3
Produktivitet	3,6	0,5	2,2	2,7	2,4
Programdeltagare (procent av arbetskraften)	3,0	2,0	1,9	1,9	1,9

Källa: Budgetpropositionen för 2008

Riksrevisionens genomgång visar att det i anslutning till tabellerna över nyckeltal inte redovisas några antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter.

I de löpande texterna i kapitlet om arbetsmarknaden förs emellertid diskussioner om arbetsmarknadspolitikerna och dess effekter. Det nämns också explicit att riskerna avseende prognoserna på arbetsmarknadsområdet främst är förknippade med osäkerheten kring bedömningar av hur stora effekterna av regeringens politik blir och hur snabbt de realiserar.

I budgetpropositionen för 2007 bedöms, i det rådande konjunkturläget, de arbetsmarknadspolitiska programmen leda till stor undanträngning av reguljär sysselsättning. Därmed blir nettoeffekten på sysselsättningen av neddragningen av programmen mindre än den skulle ha blivit i ett sämre konjunkturläge. Effekten på medelarbetstiden av det nya jobbavdraget anges vidare som svårbedömt. De av regeringen föreslagna förändringarna av inkomstskatten, arbetslöshetsförsäkringen och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program bedöms tillsammans med nedsättningen av arbetsgivaravgiften få en stark positiv effekt på arbetsutbudet, både på kort och lång sikt. Till följd av en stor minskning av de arbetsmarknadspolitiska programvolymerna nästa år bedöms den öppna arbetslösheten stiga under loppet av året. Införandet av nystartsjobben bedöms dock få en motverkande, men inte lika stor, effekt.

I 2007 års ekonomiska vårpropositionen bedöms återigen arbetsmarknadspolitiska program leda till stor undanträngning av den reguljära sysselsättningen. Det anges att det är stor skillnad på programmets inriktning och

därmed är sysselsättningseffekten mycket olika mellan olika program. De förändringar i form av sänkt inkomstskatt och arbetslöshetsersättning som genomfördes vid årsskiftet bedöms bidra till en ökad sysselsättning framöver. Avdraget för hushållsnära tjänster som infördes 1 juli 2007 bedöms också bidra positivt till sysselsättningsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Avvecklingen av plusjobb, friår och utbildningsvikariat har framöver en återhållande effekt på sysselsättningen även i staten. Det anges att effekten på medelarbetstiden av införandet av jobbskatteavdraget är svårbedömd.

Det anges vidare i den ekonomiska vårpropositionen att även övriga delar av regeringens politik (förutom jobbskatteavdraget) syftar till att minska utanförskapet. Det är rimligt att anta att en del av de personer som nu kommer in på arbetsmarknaden kommer att arbeta färre timmar än genomsnittet. Detta får i så fall en negativ effekt på medelarbetstiden. Reformen av arbetslöshetsförsäkringen innebär däremot att fler önskar heltidstjänster. De av regeringen tidigare föreslagna förändringarna av inkomstskatten och arbetslöshetsförsäkringen bedöms tillsammans med nedsättningen av arbetsgivaravgiften för vissa grupper få en positiv effekt på arbetsutbudet, både på kort och lång sikt. Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och jobbgarantin för ungdomar medför dock att utbudet utvecklas svagare än det annars skulle ha gjort eftersom deltagare i dessa program räknas som utanför arbetskraften i statistiken. Det effektiva arbetsutbudet förstärks dock när de arbetslösa deltar i ett program som ökar deras sökintensitet och anställningsbarhet. Den öppna arbetslösheten fortsätter att sjunka under prognosperioden. Den viktigaste förklaringen är den kraftigt ökade sysselsättningen, men även jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och jobbgarantin för ungdomar bidrar till att minska den öppna arbetslösheten.

I en fördjupningsruta, Arbetskraftsutbud och sysselsättning, i den ekonomiska vårpropositionen diskuteras hur incitamenten att arbeta, arbetsgivaravgifternas nivåer och matchningen på arbetsmarknaden påverkar sysselsättningen. Någon hänvisning till forskningslitteratur eller andra studier görs inte.

I budgetpropositionen för 2008 anges att de båda utvecklingsgarantierna innehåller individuellt anpassade åtgärder som syftar, i ett första steg, till att de arbetslösa ska söka arbete intensivare och effektivare än tidigare. Detta förväntas bidra till att höja det effektiva arbetsutbudet. I propositionen anges återigen att de arbetsmarknadspolitiska programmen i genomsnitt bedöms leda till stor undanträngning av den reguljära sysselsättningen. Plusjobben bedöms i lägre grad ha trängt undan reguljär sysselsättning än övriga sysselsättningsprogram. Avvecklingen av plusjobben under 2008 bedöms därför få en större sysselsättningsdämpande effekt än neddrag-

ningen av andra typer av anställningsstöd under 2007. Införandet av nystartsjobb i offentlig sektor kommer att underlätta för kommunerna att ge dessa personer en fortsatt anställning. De förändringar i form av sänkt inkomstskatt och sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättning som genomfördes vid årsskiftet bedöms bidra till en ökad sysselsättning framöver. Avdraget för hushållsnärätjänster som infördes den 1 juli 2007 bedöms också bidra positivt till sysselsättningsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Sammantaget bedöms effekten av andra steget av jobbskatteavdraget leda till att medelarbetstiden ökar.

Det anges vidare att de av regeringen tidigare beslutade och i budgetpropositionen föreslagna förändringarna av inkomstskatten och arbetslöshetsförsäkringen får en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet, både på kort och lång sikt. Införandet av jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och jobbgarantin för ungdomar medför dock att arbetskraften mätt med AKU:s²⁰ definition utvecklas svagare än den annars skulle ha gjort eftersom deltagare i dessa program räknas som utanför arbetskraften i statistiken. Det effektiva arbetsutbudet förstärks dock när de arbetslösa deltar i ett program som ökar deras sökintensitet och anställningsbarhet. Det anges vidare att den öppna arbetslösheten fortsätter att sjunka under andra halvåret 2007 och 2008 då sysselsättningen fortsätter att växa snabbare än arbetskraften. Även jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och jobbgarantin för ungdomar bidrar till att minska den öppna arbetslösheten.

Sammanfattningsvis förs relativt utförliga diskussioner om arbetsmarknadspolitiken effekter. Det är ganska vanligt att effekternas riktning, framför allt vad gäller undanträngning, anges i grova drag. Riksrevisionens genomgång visar emellertid att det inte redovisas några specifika eller sifferatta antaganden om arbetsmarknadspolitiken effekter i propositionerna. Det redovisas inte heller någon forskningslitteratur inom området.

2.4.2 *Finansplanen*

I finansplanen presenterar regeringen prognoser över bland annat sysselsättning och arbetslöshet. Detta sker i ett avsnitt som benämns Det ekonomiska läget.²¹ Prognoserna baseras på de uppgifter som presenteras i bilagan Svensk ekonomi (se ovan). I likhet med bilagan Svensk ekonomi redovisar regeringen inte i finansplanen (i samband med prognoserna) några explicita antaganden om arbetsmarknadspolitiken effekter.

Det förekommer däremot mer allmänna uttalanden om politikens effektivitet. I budgetpropositionen för 2007 sägs till exempel att regeringen

²⁰ SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU)

²¹ I budgetpropositionen för 2008 benämns avsnittet "Svensk ekonomi utvecklas starkt".

föreslår ett flertal åtgärder som syftar till att öka arbetsutbudet och sysselsättningen och minska arbetslösheten. Åtgärderna presenteras därefter, men det redovisas inga antaganden om förväntade effekter.

I 2007 års ekonomiska vårpropositionen konstateras att regeringens politik gör det mer lönsamt att arbeta och har en fördelaktig effekt på såväl sysselsättning, arbetsutbud som arbetslöshet. Några antaganden om förväntade effekter redovisas inte.

I budgetpropositionen för 2008 sägs att regeringen genomfört ett antal åtgärder för att effektivisera arbetsmarknadspolitiken och göra det mer lönsamt att arbeta och att anställa. Åtgärderna presenteras i en fördjupningsruta, men det redovisas inte några antaganden om förväntade effekter.

I budgetpropositionen för 2008 redovisas att flera externa bedömare uppskattat effekterna av regeringens tidigare reformer. Resultatet av deras bedömningar presenteras i tabell 4 (Finansdepartementets beräkningar har tidigare presenterats i avsnitt 2.2.1). Enligt Konjunkturinstitutet, OECD och European Economic Advisory Group (EEAG) bedömdes den långsiktiga sysselsättningen öka med runt 1,5 procent och jämviktsarbetslösheten beräknades sjunka. Regeringen skriver också att de olika bedömnarna inkluderade olika delar av regeringens reformer och att de därmed inte är jämförbara.

Tabell 4. Långsiktiga effekter av reformerna som aviserades i BPO7.

Förändringar i procent och procentenheter.

	Sysselsättning (%)	Arbetslöshet (p.e.)
Konjunkturinstitutet (inkluderar reformer i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken, arbetsgivaravgifter, hushållstjänster)	1,5	- 0,2
OECD (inkluderar reformen i arbetslöshetsförsäkringen)	0,9-1,5	- 0,4-(-0,6)
EEAG (inkluderar reformen i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken)	1,5-2,0	- 0,5
Finansdepartementet (inkluderar reformer i arbetslöshetsförsäkringen, jobbskatteavdraget, arbetsmarknadspolitiken, arbetsgivaravgifter, hushållstjänster)	2,5	- 0,4

Källa: Budgetpropositionen för 2008

Riksrevisionen har närmare analyserat Konjunkturinstitutets (2006) beräkningar. Dessa har publicerats i Konjunkturläget December 2006 och är betydligt mer detaljerade än de beräkningar av regeringen som redovisats i avsnitt 2.2.1. Beräkningar redovisas för respektive åtgärd och det är tydligt angivet vilka antaganden (och studier) som de baseras på.

2.4.3 *Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad*

Utgiftsområde 13 består bland annat av politikområdet Arbetsmarknadspolitik. I avsnittet redovisas omfattning, utgiftsutveckling, skatteutgifter, mål, resultat, revisionens iakttagelser, politikens inriktning och budgetförslag.

I avsnittet "Resultat" kommenterar regeringen resultaten av arbetsmarknadspolitiken för verksamheten året innan. Det redovisas också vissa studier, till exempel från Arbetsförmedlingen, IAF och IFAU. Redovisningen är dock relativt allmänt hållen och det nämns oftast inte om studierna ligger till grund för förändringar.

Det förekommer även allmänna uttalanden om politikens effektivitet. I budgetpropositionen för 2007 sägs att regeringen avser att minska programvolymerna och satsa på program för dem som står längst från arbetsmarknaden och på program som visat sig mest effektiva. Det sägs vidare att omläggningen till en ny arbetsmarknadspolitik med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser för dem som står allra längst från arbetsmarknaden innebär stora förändringar av både omfattningen och sammansättningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I budgetpropositionen för 2008 konstateras att regeringen sedan den tillträdde under hösten 2006 har vidtagit en rad kraftfulla åtgärder för att effektivisera arbetsmarknadspolitiken och tydliggöra arbetslinjen. Det sägs vidare att regeringen i denna proposition föreslår ytterligare reformer för att stimulera arbetsutbudet och efterfrågan på arbetskraft och därmed varaktigt öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Det nämns också att arbetsmarknadsläget fortsätter att kraftigt förbättras. Sysselsättningen ökar och arbetslösheten sjunker på bred front. Detta tillsammans med en rad genomförda insatser skapar goda förutsättningar för regeringens målsättning att bryta utanförskapet och bidra till den långsiktiga målsättningen full sysselsättning.

I samband med dessa uttalanden redovisas inte några antaganden eller studier om arbetsmarknadspolitikens effekter.

2.4.4 *Saldopåverkande skatteutgifter*

Under utgiftsområde 13 redovisas även så kallade saldpåverkande skatteutgifter för politikområdet Arbetsmarknadspolitik. Det gäller stöd som lämnas

på statsbudgetens inkomstsida i form av särregler i skattelagstiftningen. Dessa skatteutgifter är till exempel nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år, nystartsjobb och plusjobb (en utförligare granskning av dessa tre stödformer redovisas i avsnitt 2.4 och 2.5).

Under utgiftsområde 13 sker endast en kortfattad redovisning av skatteutgifterna och eventuella effekter diskuteras inte.

En utförligare redovisning av skatteutgifterna görs i en bilaga till den ekonomiska vårpropositionen. Några antaganden om skatteutgifternas (inom arbetsmarknadspolitiken) eventuella effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisas inte.

2.5 Mer specifika insatser

Riksrevisionen har även granskat vilka antaganden om effekter på sysselsättning och arbetslöshet som angetts i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införts. De aktiviteter som granskas är nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgaranti för ungdomar, nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år och instegsjobb.

Som tidigare framgått (se avsnitt 1.1 och avsnitt 2.1) kan arbetsmarknadspolitiken sägas verka genom olika mekanismer som indirekt kan påverka sysselsättningen. Det kan vara effekter på matchningsprocessen, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden, direkta undanträngningseffekter på reguljär arbetskraftsefterfrågan, lönebildningseffekter, effekter på produktiviteten och effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer. Detta är vanliga begrepp inom den nationalekonomiska forskningslitteraturen²² och begrepp som Riksrevisionen utgått ifrån i samband med granskningen av i vilken utsträckning antaganden om olika effekter finns redovisade. Riksrevisionen har även granskat om volym och kostnad finns redovisat.

2.5.1 Nystartsjobb

Nystartsjobben inrättades 1 januari 2007. Syftet med stödet är att det ska stimulera arbetsgivare att anställa personer som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid och som har svårigheter att få ett arbete.

Stöd för nystartsjobb kan lämnas till privata arbetsgivare och offentliga arbetsgivare vid drift av affärsverksamhet. Stödet lämnas som en kreditering på arbetsgivarens skattekonto.

Målgruppen för insatsen är personer som är anmälda på Arbetsförmedlingen när beslut om stöd fattas. Personen ska ha varit arbetslös, deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, varit sjukskriven med ersättning,²³ fått

²² Se Calmfors m.fl. (2002).

²³ Sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

socialbidrag, varit anställd av Samhall eller delta i jobb- och utvecklingsgarantin. Den som har fyllt 20 år men inte 25 ska ha varit utanför arbetslivet på heltid sedan minst sex månader. Den person som har fyllt 25 år ska ha varit utanför arbetslivet på heltid i minst ett år.

I tabell 5 redovisas den dokumentation som finns beskriven i budgetpropositionerna och i den ekonomiska vårpropositionen.

Nystartsjobb för deltidsarbetslösa

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2008 att nystartsjobb även bör omfatta arbetsgivare som anställer dem som under minst två år varit inskrivna på Arbetsförmedlingen som deltidsarbetslösa. Detta under förutsättning att nystartsjobbet innebär en heltidsanställning. Även de som vid anställningstillfället är heltidsarbetslösa och som under de senaste två åren varit antingen heltidsarbetslösa eller deltidsarbetslösa föreslås kunna kvalificera sig för nystartsjobb. Denna nedsättning började gälla från 1 januari 2008. Nedsättningen bör ges under högst tolv månader och bör vara 50 procent av den i vanliga nystartsjobb.

Nystartsjobb i offentlig sektor

Regeringen anser att möjligheten för långtidsfrånvarande kvinnor att få ett nystartsjobb förbättras genom att utvidga nystartsjobb till att även gälla för offentlig sektor. Ändringen redovisas i budgetpropositionen för 2008.

Särskilt nystartsjobb, så kallat nyfriskjobb

En relativt liten andel av de som får nystartsjobb har visat sig vara långtids-sjukskrivna och personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Med anledning av det har ett särskilt nystartsjobb inrättats 1 januari 2008, så kallat nyfriskjobb. Detta avser de som sedan minst ett år på heltid fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning.

Som framgår av tabell 5 finns volymer och kostnader redovisade för nystartsjobben. Det finns även övergripande beskrivning av hur nystartsjobben bör påverka matchningsprocessen (och i slutändan även sysselsättning och arbetslöshet). I övrigt finns det inte någon redovisning av gjorda antaganden över vilka effekter nystartsjobben har inom de i tabellen uppräknade kategorierna. Det finns inte heller någon forskningslitteratur redovisad.

Tabell 5. Dokumentation av underlag, nystartsjobb

	Budgetproposition för 2007 (BP07) och 2008 (BP08)	2007 års ekonomiska vårproposition
Volym	Beräknat till 10 000 personer per månad 2007 (BP07). Utveckling av nystartsjobb och nyfriskjobb inkl offentlig sektor År 2007, 10 000 personer År 2008, 32 000 personer År 2009, 44 750 personer År 2010, 35 500 personer (BP08, bilaga 2)	Beräknat som årsgenomsnitt 25 000 personer år 2008, 30 000 personer år 2009, 25 000 personer år 2010.
Kostnad	Skatteutgifterna beräknas öka med 697 miljoner kronor för 2007. Den periodiserade nettoeffekten beräknas till -0,69 miljarder för 2007, -1,38 miljarder för 2008, -2,07 miljarder för 2009. Det finns ingen framtagen varaktig effekt (BP07). Nystartsjobb för deltidsarbetslösa, i offentlig sektor och nyfriskjobb beräknas innebära ökade skatteutgifter med 310 miljoner kronor 2008. I BP08 redovisas även förändringar för nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till den ekonomiska vårpropositionen för 2007. De reviderade siffrorna för 2008 är -120 miljoner kronor, för 2009, -410 miljoner kronor, för 2010, -350 miljoner kronor.	Ej nämnt
Effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på sysselsättningen och på arbetslösheten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter av undanträngning	Ej nämnt	Ej nämnt
Inlåsnings effekter	Ej nämnt	Ej nämnt

Forts. Tabell 5. Dokumentation av underlag, nystartsjobb

	Budgetproposition för 2007 (BP07) och 2008 (BP08)	2007 års ekonomiska vårproposition
Effekter på matchningsprocessen	I BP07 aviserar regeringen om att införa nystartsjobb den 1 januari 2007 för att öka möjligheterna för dem som står långt utanför arbetsmarknaden att komma tillbaka till arbete. I BP08 skriver regeringen att nystartsjobben innebär att tröskeln för att nyanställa personer som står långt från arbetsmarknaden sänks påtagligt. Genom att öppna nystartsjobben för offentlig sektor från och med den 1 januari 2008 förbättras möjligheterna för långtidsfrånvarande kvinnor att kunna få ett nystartsjobb. Syftet med t.ex. nystartsjobben är att hjälpa människor närmare arbetsmarknaden genom att minska arbetsgivarnas tveksamhet att anställa. Målet är att personen under anställningen ska förbättra sin kompetens och få sådana referenser att han eller hon får ett arbete till rådande marknadslön.	Ej nämnt
Effekter på produktiviteten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer	Ej nämnt	Ej nämnt

Källa: Budgetpropositionen 2006/07:1, 2007/08:1, 2007 års ekonomiska vårpropositionen 2006/07:100.

2.5.2 Jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes i juli 2007 som ersättning för aktivitetsgarantin. Programmet riktar sig till de som stått utanför arbetsmarknaden under en lång tid. Innehållet är individuellt utformade åtgärder som syftar till att snabbt få deltagarna i arbete.

En målgrupp är de som fått arbetslöshetsersättning i 300 dagar (450 dagar för föräldrar med barn under 18 år). En annan målgrupp är de som inte har rätt till arbetslöshetsersättning och som oavsett försörjningsform har varit sammanhängande arbetslösa och anmälda hos arbetsförmedlingen under minst 18 månader.²⁴ Stödet ges som ett aktivitetsstöd till deltagarna.

²⁴ Även de som deltagit i arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader ingår i målgruppen.

Regeringen skrev i proposition 2006/07:89 att flera remissinstanser inte ansåg att förslaget om jobb- och utvecklingsgarantin var tillräckligt utvecklat i den utskickade promemorian för att de skulle kunna ta ställning till det. Ett flertal remissinstanser konstaterade vidare att utformningen av garantin inte fanns redovisad, att skillnaden mellan garantin och aktivitetsgarantin inte fanns redovisad och att konsekvensanalysen var bristfällig.

Som framgår av tabell 6 har regeringen inte redovisat antaganden om jobb- och utvecklingsgarantins effekter. Det framgår inte av de skrivningar som finns i vare sig den ekonomiska vårpropositionen eller budgetpropositionen vilka antaganden som regeringen gjort när den har beräknat de övergripande effekterna på till exempel sysselsättning och arbetslöshet. Vad som dock framgår är riktningen på den antagna effekten på arbetslösheten. Det finns inte heller någon forskningslitteratur redovisad.

Tabell 6. Dokumentation av underlag, jobb- och utvecklingsgarantin

	Budgetproposition för 2007 (BP 07) och 2008 (BP08)	2007 års ekonomiska vårproposition
Volym	I bilaga 2 till BP08 nämns följande: År 2007, 13 000 personer År 2008, 42 000 personer År 2009, 48 000 personer År 2010, 47 000 personer	Årsgenomsnittet beräknas vara 14 000 personer för 2007, 41 000 personer för 2008, 46 000 personer för 2009 och 44 000 personer för 2010.
Kostnad	Ej nämnt för enbart jobb- och utvecklingsgarantin	Förändringar sedan BP07: 0,1 miljarder kronor för 2007, ca 2,7 miljarder kronor för 2008, ca 2,4 miljarder kronor för 2009 och ca 2,1 miljarder kronor för 2010.
Effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på sysselsättningen och på arbetslösheten	I bilaga 2 till BP08 står det att bl.a. jobb- och utvecklingsgarantin bidrar med att minska den öppna arbetslösheten.	Ej nämnt
Effekter av undanträngning	Ej nämnt	Ej nämnt
Inlåsnings effekter	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på matchningsprocessen	I BP08 nämns att matchningen mellan arbetssökande och lediga arbeten måste effektiviseras. Regeringen har sedan sitt tillträde genomfört ett antal åtgärder för att effektivisera arbetsmarknadspolitiken och göra det mer lönsamt att arbeta och att anställa. En av åtgärderna är jobb- och utvecklingsgarantin.	Jobb- och utvecklingsgarantin väntas leda till att de arbetslösa kommer att söka arbete mer aktivt och effektivt än tidigare eller delta i någon form av arbetspraktik.
Effekter på produktiviteten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer	Ej nämnt	Ej nämnt

Källa: Budgetpropositionen 2006/07:1, 2007/08:1 och 2007 års ekonomiska vårpropositionen 2006/07:100.

2.5.3 Jobbgaranti för ungdomar

Jobbgarantin för ungdomar infördes i december 2007. Programmet ersätter det tidigare kommunala ungdomsprogrammet (KUP) och ungdomsgarantin (UG). Det är mot bakgrund av tidigare utredningar och uppföljningar som

de senare programmen avskaffas (Statskontoret 2001, IFAU 2005 och IFAU 2006).

Syftet med programmet är att ge stöd och insatser till arbetslösa ungdomar på ett tidigt stadium. De ska få en kvalificerad bedömning och hjälp av en personlig rådgivare eller mentor för ett fortlöpande aktivt stöd. Under inledningstiden ska dessa insatser vara som mest intensiva. Efter den inledande perioden bör matchningsarbetet kombineras med förstärkta insatser såsom praktik eller utbildning.

Målgruppen är ungdomar mellan 16 och 24 år. De ska ha varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i tre månader. De ungdomar som arbetar deltid eller har timanställning och uppstår arbetslöshetsersättning omfattas av jobbgarantin.

Deltagandet bör begränsas till högst 15 månader, och längst till personen fyller 25 år. Den person som är kvar i jobbgarantin bör därefter kvalificera sig för jobb- och utvecklingsgarantin.

Ett flertal remissinstanser ansåg att den promemoria med förslag till utformning av garantin var ofullständig och önskade mer information kring förslaget. Den tänkta utformningen och de ekonomiska konsekvenserna var något som efterfrågades.

I likhet med tidigare genomgångna arbetsmarknadspolitiska aktiviteter finns volym och kostnader redovisade för jobbgarantin för ungdomar (se tabell 7). Däremot saknas beskrivningar av antaganden av jobbgarantins effekter samt hänvisning till någon forskningslitteratur.

Tabell 7. Dokumentation av underlag, jobbgaranti för ungdomar

	Budgetproposition för 2007 (BPO7) och 2008 (BPO8)	2007 års ekonomiska vårproposition
Volym	I BPO8 redovisas beräkningar av volymer: År 2007, 0 personer År 2008, 18 000 personer År 2009, 20 000 personer År 2010, 20 000 personer	Beräknat årsgenomsnitt för åren 2007–2009 var 28 000 personer.
Kostnad	Kostnaden beräknas rymmas inom de ekonomiska ramar regeringen föreslagit i 2007 års ekonomiska vårproposition. (BPO8)	Förändringar sedan BPO7 för 2008 var ca 2 miljarder kronor kronor, för 2009 och 2010 var det ca 1,9 miljarder kronor.
Effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på sysselsättningen och på arbetslösheten	Regeringen skrev att de hade för avsikt göra det lättare för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden genom att införa en s.k. jobbgaranti för ungdomar under 25 år under 2007.	Ej nämnt
Effekter av undanträngning	Ej nämnt	Ej nämnt
Inlåsnings effekter	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på matchningsprocessen	I BPO8 skrev regeringen att syftet med jobbgarantin för unga är att ge stöd och ökade drivkrafter för arbetslösa ungdomar att få ett arbete eller att vidareutbilda sig inom det reguljära utbildningssystemet. Regeringen skrev också att matchningen mellan arbetssökande och lediga arbeten måste effektiviseras. Jobbgarantin för ungdomar ska bl.a. ses mot denna bakgrund.	Syftet med jobbgarantin för unga är att ge stöd och ökade incitament för arbetslösa ungdomar att få ett arbete eller att vidareutbilda sig inom det reguljära utbildningssystemet.
Effekter på produktiviteten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer	Ej nämnt	Ej nämnt

Källa: Budgetpropositionen 2006/07:1, 2007/08:1, 2007 års ekonomiska vårpropositionen 2006/07:100.

2.5.4 *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 att en nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 19 men inte 25 år skulle införas.

Regeringen avsåg att återkomma med ett förslag till riksdagen.

I en promemoria från december 2006 utvecklade regeringen förslaget om en nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 19 men inte 25 år. Syftet med nedsättningen är att stimulera efterfrågan på yngre arbetskraft genom att minska lönebikostnaden. Detta sker genom en nedsättning av arbetsgivaravgiften och den allmänna löneavgiften.

Enligt promemorian måste nedsättningen vara tillräckligt stor för att få önskad effekt. I budgetpropositionen angav regeringen inriktningen på storleken av nedsättningen och i promemorian föreslås en nedsättning med 11,10 procentenheter. Detta innebär att arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften kommer att bli 21,32 procent.

Målgruppen föreslås bli de personer som vid årets ingång fyllt 19 år och inte är äldre än 24 år.

Bruttoeffekten för statsbudgeten beräknas i promemorian till ca 7,2 miljarder kronor per år och nettoeffekten till ca 3,7 miljarder kronor per år.

I propositionen Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år (prop. 2006/07:84) överlämnade regeringen ett förslag till riksdagen. Förslaget överensstämde i huvudsak med promemorian. I propositionen ändrades dock den nedre åldersgränsen från 19 år till 18 år, vilket även påverkade bruttoeffekten och nettoeffekten. Bruttoeffekten beräknades uppgå till 7,75 miljarder kronor och nettoeffekten till 3,98 miljarder kronor årligen.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Institutet för arbetsmarknadspolitisk forskning (IFAU) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) skrev i sina remissvar att arbetslösa ungdomar generellt inte tillhör de grupper av arbetslösa som har svårast att få jobb. Vidare framhöll IFAU och ITPS att förslagen på längre sikt förmodligen inte kommer att leda till sysselsättningseffekter. AMS IFAU, ITPS, LO, Sveriges Kommuner och Landsting och Ungdomsstyrelsen skrev att förslagen leder till betydande undanträngningseffekter.

Genomgången av remissvaren visar att fyra remissinstanser efterlyste mer underlag. Något som efterfrågades var bland annat mer analyser om i vilken utsträckning nedsättningen kan påverka och bidra till ökad sysselsättning och sänkt arbetslöshet samt effekterna på de offentliga finanserna.

Av tabellen nedan framgår att det inte finns några antaganden om effekter eller koefficienter, vad gäller till exempel undanträngningseffekter, redovisade. Inte heller finns någon forskningslitteratur redovisad.

Tabell 8. Dokumentation av underlag, nedsättning av socialavgifter för personer som har fyllt 18 men inte 25 år

	Budgetproposition för 2007 (BPO7) och 2008 (BPO8)	2007 års ekonomiska vårproposition
Volym	Ej nämnt	Ej nämnt
Kostnad	<p>Den halvårsvis periodiserade nettoeffekten beräknas bli 1,86 miljarder kronor och en negativ helårseffekt på 3,86 miljarder kronor från 2008 och framåt (BPO7).</p> <p>I BPO8 redovisas nedsättningar generellt och där ingår även denna nedsättning. För 2007 beräknades den bli 3,8 miljarder kronor, för 2008 beräknades den till 7,9 miljarder kronor, för 2009 beräknades den till 8,3 miljarder kronor och för 2010 till 8,7 miljarder kronor.</p> <p>Det finns även tabeller där nedsättningarna redovisas som en post, dvs. alla nedsättningar är sammanslagna.</p>	<p>Nedsättningarna beräknas för 2007 till ca 11 miljarder, för 2008 till ca 20 miljarder, för 2009 till 22 miljarder kronor, för 2010 till 23 miljarder kronor.</p>
Effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på sysselsättningen och på arbetslösheten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter av undanträngning	Ej nämnt	Ej nämnt
Inlåsnings effekter	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på matchningsprocessen	Ej nämnt	<p>Regeringen skriver att för en arbetsgivare som anställer en yngre och oerfaren medarbetare innebär anställningen normalt också ett åtagande att utbilda den anställde. Detta kan sammantaget medföra att arbetsgivare tvekar att anställa yngre personer.</p> <p>Ett sätt att överbrygga en sådan tvekan och att stimulera efterfrågan på yngre arbetskraft är, enligt regeringen, att minska lönebikostnaderna för yngre anställda.</p>
Effekter på produktiviteten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer	Ej nämnt	Ej nämnt

Källa: Budgetpropositionen 2006/07:1, 2007/08:1, 2007 års ekonomiska vårpropositionen 2006/07:100.

2.5.5 *Instegsjobb*

I 2007 års ekonomiska vårpropositionen aviserade regeringen om instegsjobb för nyanlända invandrare. Syftet med instegsjobben är att förbättra möjligheten på arbetsmarknaden för utrikes födda under den första tiden i Sverige. Målet är att nyanlända invandrare snabbare ska få jobb och etablera sig på arbetsmarknaden genom att stärka incitamenten för arbetsgivare att anställa.

Instegsjobben är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor. Målgruppen är asylsökande som har fått uppehållstillstånd, kvotflyktingar och dessa gruppers anhöriga under de första 18 månaderna efter uppehållstillstånd. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i svenska för invandrare (sfi) eller uppnådda resultat inom sfi och innehålla tydliga handledande inslag. Lönesubventionen uppgår till 75 procent av lönekostnaden, maximalt 21 280 kr per månad på heltid för näringslivet och 50 procent av lönekostnaden för offentliga arbetsgivare. Subventionen ges i maximalt sex månader för en heltidsanställning.

I likhet med ovanstående tabeller finns det inga specificerade antaganden om effekter redovisade (se tabell 9). Den redovisning som sker är på en övergripande nivå. Det saknas även här hänvisningar till forskningslitteratur.

Tabell 9. Dokumentation av underlag, instegsjobb

	Budgetproposition för 2007 (BP07) och 2008 (BP08)	2007 års ekonomiska vårproposition
Volym	Under 2008 beräknas 89 000 personer delta i program eller ha ett instegsjobb (BP08). 4 000 personer beräknas i årsgenomsnitt delta i instegsjobb för åren 2008–2010 (BP08, bilaga 2).	Ej nämnt
Kostnad	Ej nämnt	Anslaget utökas med 100 miljoner kronor 2007 och 400 miljoner kronor årligen 2008–2010
Effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på sysselsättningen och på arbetslösheten	I BP08 skriver regeringen att det för närvarande genomförs ett flertal strukturreformer som bedöms öka bl.a. invandrades deltagande på arbetsmarknaden till följd av förslag i budgetpropositionen för 2007 och 2007 års ekonomiska vårproposition. Däribland avses bl.a. instegsjobb. Genom insatser som minskar arbetsgivarnas kostnader att anställa personer som av olika anledningar har särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden vill regeringen stimulera efterfrågan på arbetskraft. Exempel på insats är instegsjobb.	Ej nämnt
Effekter av undanträngning	Ej nämnt	Ej nämnt
Inlåsnings effekter	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på matchningsprocessen	Ej nämnt	För att öka möjligheterna för de som står långt ifrån arbetsmarknaden har regeringen infört bl.a. instegsjobb.
Effekter på produktiviteten	Ej nämnt	Ej nämnt
Effekter på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer	Ej nämnt	Ej nämnt

Källa: Budgetpropositionen 2006/07:1, 2007/08:1, 2007 års ekonomiska vårpropositionen 2006/07:100.

2.6 Borttagna program

Riksrevisionen har även granskat vilka antaganden om effekter på sysselsättning och arbetslöshet som angetts i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter avskaffats.

Regeringen avsåg, som tidigare nämnts, att lägga om arbetsmarknadspolitiken med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser. I ett förenklings- och effektivitetsperspektiv har regeringen reducerat antalet personer i program och avskaffat flera insatser. Insatser som avskaffats är friår, plusjobb, utbildningsvikariat, akademikerjobb, datortek, interpraktikstipendier och arbetsmarknadsutbildning som inte är upphandlad inom det reguljära utbildningsväsendet samt allmänt och förstärkt anställningsstöd.

I budgetpropositionen för 2008 skrev regeringen att borttagandet av friåret förväntades leda till en nedgång i sysselsättningen i den offentliga och kommunala sektorn. Regeringen skrev också att en del av minskningen i frånvaro²⁵ beror till viss del på borttagandet av friåret samt att borttagandet har haft en positiv effekt på medelarbetstiden.

Regeringen har även kommenterat effekten av nedläggningen av plusjobb. Avvecklingen bedömdes få en större sysselsättningsdämpande effekt än neddragningen av andra typer av anställningsstöd under 2007. Regeringen har skrivit att något som är typiskt för program som ligger nära den ordinarie arbetsmarknaden är att dessa riskerar att tränga undan reguljära arbetstillfällen.²⁶

Regeringen har således i dessa två fall redovisat riktningen på den antagna effekten, men inte närmare vilka antaganden eller hur stor den beräknade effekten kan antas vara.

I övrigt har Riksrevisionen inte funnit några skrivningar kring antaganden om effekter av borttagandet av aktiviteterna.

2.7 Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt den ekonomiska vårpropositionen för 2007. Granskningen visar att regeringen inte explicit har redovisat vilka antaganden som görs om effekterna på sysselsättning och arbetslöshet av arbetsmarknadspolitiken. Regeringen har inte heller i samband med att nya aktiviteter införs eller gamla avskaffas redovisat vilket underlag som legat till grund för antaganden om undanträngning, effekter på konkurrensen på arbetsmarknaden,

²⁵ Med frånvaro menas att en person som tar ut semester, är sjuk osv. registreras som sysselsatt men frånvarande

²⁶ Budgetpropositionen 2006/07:1 utg.omr. 13, s. 68.

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 arbetsmarknadspolitiken indirekt (till exempel genom undanträngning) påverkar sysselsättningen och arbetslösheten. Skrivningar i propositionerna om de olika effekterna är av mer allmän karaktär och det redovisas inga koefficienter eller andra antaganden. Regeringen har inte heller redovisat vilken forskningslitteratur som har legat till grund för bedömningarna.²⁷

Riksrevisionen har dock inom ramen för en tidigare granskning fått ta del av de underlag som finns.

²⁷ Bortsett från två studier som tidigare redovisats i avsnitt 2.3.2 och som inte direkt mäter de arbetsmarknadspolitiska programmens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

3 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats i de ekonomiska propositioner som presenterats av den nuvarande regeringen. Granskningen visar följande.

- Redovisad dokumentation av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter är ytterst knapphändig i de ekonomiska propositionerna.

Nedan redovisas Riksrevisionens bedömningar om regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter.

3.1 Riksrevisionens bedömningar

En budget- och finanspolitik som styrs av preciserade mål förutsätter bland annat att bedömningarna av den makroekonomiska utvecklingen är tillförlitliga. En öppen och tydlig redovisning i budgetpropositionerna av osäkerheter, revideringar och metoder stärker förtroendet för bedömningarna.

Prognoser över sysselsättning och arbetslöshet är en viktig del av regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. För dessa prognoser spelar arbetsmarknadspolitiken och dess effekter en viktig roll.

Arbetsmarknadspolitiken kan sägas verka genom olika mekanismer som indirekt kan påverka sysselsättningen (se kapitel 1). Effekterna är emellertid osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

En genomgång av budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt 2007 års ekonomiska vårproposition visar emellertid att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter är ytterst knapphändig. Vissa aspekter på beräkningsmetoder och modeller berörs sporadiskt i så kallade fördjupningsrutor i bilagan Svensk ekonomi. Fördjupningsrutorna innehåller bland annat en tabell som redovisar långsiktiga effekter på bland annat sysselsättning och arbetslöshet av regeringens ekonomiska politik. Dessa fördjupningsrutor innehåller dock inte preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter, till exempel undanträngnings-effekter och konkurrenssnedvridning. Andra viktiga beräkningsunderlag som

till exempel skatters incidens²⁸ och löneelasticiteter redovisas inte heller i dessa sammanhang. I något enstaka fall hänvisas till forskningslitteratur om skatteklar och ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen, men antagandena preciseras inte och det motiveras inte heller varför just dessa studier valts. Det går med andra ord inte att utifrån dessa fördjupningsrutor utläsa regeringens antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det finns vidare ingen redovisad dokumentation av de metoder och modeller som används i framskrivningarna, vare sig av teknisk eller mer övergripande natur.

Riksrevisionens genomgång av de ekonomiska propositionerna i övrigt (inklusive bilagan Svensk ekonomi) visar på en liknande brist på preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Visserligen nämns det sporadiskt att till exempel en aktivitet har lägre undanträngningseffekt än en annan aktivitet, men några preciserade uppgifter redovisas inte.

Genomgången visar vidare att antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet inte redovisas i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införs eller avskaffas. Det går således inte att utvärdera regeringens bedömning av förväntade effekter av en omläggning av arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen är medveten om att effekter av arbetsmarknadspolitik är osäkra och svåra att kvantifiera. Samtidigt visar genomgången i kapitel 2 att Finansdepartementet, utifrån forskningslitteratur eller andra underlag, regelmässigt utför beräkningar av arbetsmarknadspolitikens effekter. Som framgått ovan redovisas dessa beräkningar emellertid inte.

3.2 Riksrevisionens rekommendation

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter på sysselsättning och arbetslöshet i de ekonomiska propositionerna är ytterst knapphändig. Enligt Riksrevisionens uppfattning är antaganden om till exempel undanträngning av stor betydelse för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens nettoeffekter och därmed hur politiken slutligen påverkar sysselsättning och arbetslöshet. Effekterna är dock osäkra och svåra att kvantifiera. Det är därför viktigt att regeringen redovisar vilka antaganden som ligger till grund för bedömningen av arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. En öppen och tydlig redovisning stärker, enligt Riksrevisionens mening, förtroendet för bedömningarna.

²⁸ Med incidens menas vem som bär bördan av en skatt.

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

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

Referenser

- Bassanini, A & R. Duval (2006), *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Papers 486, OECD Economics Department
- Calmfors, L, A Forslund och M Hemström (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU rapport 2002:8
- IMF (2001), *Manual on Fiscal Transparency*
- Forslund A och B Holmlund (2003), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, IFAU Rapport 2003:6.
- IFAU (2005), *Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år*, IFAU rapport 2005:9
- IFAU (2006), *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*, IFAU rapport 2006:5
- Konjunkturinstitutet (2006), *Konjunkturläget December 2006*
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten
- Nickells, S och R, Layard (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, Handbook of Labour Economics
- Regeringens proposition 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*
- Regeringens proposition 2006/07:84, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*
- Regeringens proposition 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*
- Riksrevisionen (2006), *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna*, RiR 2006:23
- Statskontoret (2001), *Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin*, Statskontoret 2001:4
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*.
- Betänkande av Utredningen om utvärdering av budgetprocessen.

Bilaga 1 OECD:s och IMF:s normer

Såväl OECD som IMF har utformat normer för vad budgetdokument bör innehålla och hur det makroekonomiska underlaget bör utformas för att säkerställa transparens i redovisningen. OECD formulerar kriterierna på följande sätt.²⁹

Economic Assumptions

- *Deviations from the forecast of the key economic assumptions underlying the budget are the government's key fiscal risk.*
- *All key economic assumption should be disclosed explicitly. This includes the forecast for GDP growth, the composition of GDP growth, the rate of employment and unemployment, the current account, inflation and interest rates (monetary policy).*
- *A sensitivity analysis should be made of what impact changes in key economic assumptions would have on the budget.*

Liknande krav ställs i IMF:s rekommendationer³⁰:

Macroeconomic Framework

3.1.3 The annual budget should be prepared and presented within a comprehensive and consistent quantitative macroeconomic framework, and the main assumptions underlying the budget should be provided.

106. This is a basic requirement of fiscal transparency. As part of the broader context in which fiscal policy must be placed, its aggregate impact on the economy and its relations to other macroeconomic policies are critical. Most countries have some formal methodology for macroeconomic forecasting and policy formulation, and advanced economies use sophisticated quantitative models to help frame the budget. Information of the macroeconomic framework should be provided in a background paper that is part of the budget documentation. One possibility is that this is combined with the discussion of fiscal policy objectives and fiscal sustainability in a fiscal and economic outlook paper, in which context the macroeconomic framework should be extended to support fiscal sustainability analysis.

²⁹ § 2.1 Economic Assumptions i "OECD Best Practices for Budget Transparency", OECD 2001. En officiell översättning saknas varför texten återges på engelska. Detsamma gäller IMF:s manual.

³⁰ § 3.1.3 Macroeconomic Framework i "Manual on Fiscal Transparency", IMF 2001.

4.2.2 Independent experts should be invited to assess fiscal forecasts, the macroeconomic forecasts on which they are based, and all underlying assumptions.

176. Best practise is that institutional mechanisms should be established to provide the public with independent assurance that fiscal and macroeconomic forecasts are of high quality. This should include making the fiscal and macroeconomic models available to outside experts. The macroeconomic assumptions used in the budget could also be drawn from those produced by private sector forecasters. Some countries have put in place mechanisms for formal quality reviews by experts, which are made public. Others give an independent public agency the task of critiquing and reporting on the quality of forecasts.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – <i>vad har styrat prioriteringarna?</i>
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – <i>uppföljning av kriminalvårdens klienter</i>
	2004:6	Materiel för miljarder – <i>en granskning av försvarets materieförsörjning</i>
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – <i>en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet</i>
	2004:11	Betyg med lika värde? – <i>en granskning av statens insatser</i>
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – <i>statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen</i>
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – <i>statens uttag av tvingande avgifter</i>
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – <i>utgiftsutveckling under kontroll?</i>
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – <i>Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet</i>
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna

- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor Banverket

- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvaliteten i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – *fungerar tillsynen?*
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik Blev det billigare och effektivare
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning

- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – *det möjliga och det rimliga*
- 2006:32 *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar*
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovnigen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2002:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?

2007	2007:30	Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvalning och regeringens roll som stiftare
	2007:31	Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
	2007:32	Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
2008	2008:1	Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
	2008:2	Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
	2008:3	Staten och pensionsinformationen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se