

Revisionsverkets ställningstaganden

Samordning av finanspolitiken och sysselsättningspolitiken

I revisionen granskade vi regeringen Sipiläs beredning av sysselsättningspolitiska åtgärder ur de offentliga finansernas perspektiv samt beredningen av sysselsättningsrelaterade finanspolitiska åtgärder. Målet med revisionen var att säkerställa att de sysselsättnings- och finanspolitiska målen bildar en konsekvent helhet och att tillgänglig kunskap utnyttjas brett vid uppställning av mål och urval av åtgärder.

Stödet för ökad sysselsättning kan ha olika ändamål. Sysselsättningen påverkar de offentliga finanserna men även människors utkomst och välfärd. Offentliga utgifter och inkomster kan påverkas både direkt och indirekt av sysselsättningen.

Under Sipiläs regeringsperiod var ökning av sysselsättningen en central metod för att balansera de offentliga finanserna. Åtgärderna för ökad sysselsättning handlade i stor utsträckning om ekonomiska incitament för arbete: nedskärningar i utkomstskyddet för arbetslösa och sänkningar av skatten på arbete. Det offentliga finansieras i huvudsak med skatteinkomster, som kan påverkas genom beslut om skattenivån, vad som beskattas och avdragssystemen. Den offentliga inkomst- och utgiftsnivån kan påverkas av beslut som siktar på att öka sysselsättningen likaväl som av förändringar i sysselsättningen.

Sysselsättningsgraden säger inte allt om saldot i de offentliga finanserna

Kvaliteten på sysselsättningen har betydelse när man bedömer dess effekt på de offentliga finanserna. Deltidsarbete eller arbete som ger otillräcklig utkomst balanserar inte de offentliga finanserna lika bra som ett heltidsarbete där inkomstnivån är hög. Intaget av skatt på förvärvsinkomster påverkas av lönenivån och lönesumman likaväl som av antalet sysselsatta. Arbetsinkomsterna påverkar också utgifterna för social trygghet. Ifall arbetet inte ger tillräcklig utkomst avhjälp situationen med sociala förmåner.

Eftersom inkomstnivån och -fördelningen påverkar skatteinkomsterna och utgifterna för social trygghet vore det bra att ytterligare analysera deras effekt på de offentliga finanserna. Utgifterna inom utkomstskyddet för arbetslösa kan minskas genom både ökad sysselsättning och nedskärning av skyddet. Sysselsättningen påverkar även andra sociala förmåner. De kan också vara sammanlänkande så att ändringar i en förmån påverkar andra. Nedskärningar i utkomstskyddet för arbetslösa kan exempelvis öka utgifterna inom andra kategorier av social trygghet.

Aktiva arbetskraftspolitiska metoder kan med sina effekter och kostnader utgöra ett osäkert sätt att främja sysselsättningen eller balansen i de offentliga finanserna. Sysselsättningsåtgärder påverkar de offentliga finanserna indirekt, beror på många faktorer och har ofta en fördröjd effekt. Därför vore det bra att utvärdera om det är befogat att koppla starka balanseringsmål för de offentliga finanserna till den aktiva arbetskraftspolitiken. Sysselsättningsåtgärder kan även motiveras med att de främjar individens välfärd och på sikt kan hjälpa dem att få sysselsättning. Det är dock bra att hålla isär detta perspektiv från argumenten som gäller ekonomin på kort och medellång sikt.

Det är viktigt att sysselsättningens effekter på de offentliga finanserna utvärderas på många plan

Sysselsättningens effekter på de offentliga finanserna beskrivs ofta med en tumregel som beräknats på makronivå. Enligt den förbättras saldot i de offentliga finanserna med 0,4 procent för varje procentenhet som sysselsättningen ökar. När beräkningen används bör man dock beakta att den inte nödvändigtvis tar hänsyn till offentliga utgifter kopplade till ökningen av sysselsättningen. Detta ska man komma ihåg framförallt om målet med högre sysselsättning är att få bättre balans i de offentliga finanserna.

Med mikrosimuleringsmodeller kan man titta på hur förändringar i sysselsättningen påverkar skatteinkomsterna och utgifterna för social trygghet. Här ger mikrosimuleringarna en mer detaljerad bild av de offentliga finansernas utveckling än beräkningarna på makronivå, och när båda sätten används jämsides kan man bedöma hur de offentliga finanserna gynnas av sysselsättningen. Med denna mångsidigare bild kan man t.ex. ställa kostnaderna för bättre ekonomiska incitament mot deras nyttor. Regeringen Sipilä sänkte inkomstskatterna i syfte att förbättra sysselsättningsincitamenten. Skattesänkningarna kan dock ha undergrävt den potentiella nytta som högre sysselsättning medför i de offentliga finanserna.

När sysselsättningsåtgärder bereds vore det nyttigt att ha en helhetsbild av hur både individer och de offentliga finanserna påverkas

Eftersom sysselsättningsåtgärder bereds i olika ministerier kan helheten och de ömsesidiga effekterna av åtgärderna förbli oklara. Helheten och de ömsesidiga effekterna av sysselsättningsåtgärderna utvärderades inte under Sipiläs regeringsperiod. Sysselsättningsåtgärder påverkar de offentliga finanserna genom direkta besparingar eller utgiftsökningar samt indirekt genom effekter som följer av förändringar i sysselsättningen. Det vore bra att ta fram en helhetsbild av åtgärderna och deras effekter på individens välfärd och på de offentliga finanserna. Detta skulle ge mer allsidig och heltäckande kunskap för urvalet och beredningen av åtgärder.

När sysselsättningsåtgärder bereds vore det bra att säkerställa att deras effekter kan utvärderas efteråt

Under statsminister Sipiläs regeringsperiod genomfördes flera olika åtgärder med sikte på att förbättra sysselsättningen. Det har dock inte varit möjligt att utvärderas deras effekter på ett tillförlitligt sätt i efterhand. Detta beror på att det gjordes flera förändringar under samma tid som berörde alla. Därmed är det svårt att senare urskilja vilken effekt en enskild åtgärd har haft.

Som stöd för politiken finns efteråt bara splittrad kunskap om arbetslösa och sysselsättningsåtgärdernas effektivitet. För att kunna jämföra kostnaderna för sysselsättningshöjande åtgärder med nyttorna är det viktigt att få kunskap om åtgärdernas effekt. Nu finns det bara lite kunskap om vilken effekt åtgärderna under Sipiläs regeringsperiod har haft och nya åtgärder kan inte beredas utifrån tidigare kunskap.

Framförallt då man vid tidpunkten för beslut om sysselsättningsåtgärder inte har kunskap om deras sysselsättningseffekter är det viktigt att en högkvalitativ efterhandsutvärdering av dem möjliggörs. Det borde finnas goda möjligheter till detta redan inom nuvarande lagstiftning: t.ex. skulle man kunna införa åtgärder stegvis eller ta fram ett färdigt forskningsupplägg redan när åtgärden bereds.

Revisionsverkets rekommendation

Samlad kunskap om sysselsättningsåtgärder bör tas fram för att trygga riksdagens tillgång till kunskap. Revisionsverket rekommenderar att finansministeriet i samarbete med arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet gör regelbundna sammanställningar av sysselsättningsåtgärderna. Det skulle t.ex. kunna vara en sammanfattning med information om kostnaderna för vidtagna åtgärder, sysselsättningseffekterna samt effekterna på individernas eller hushållens inkomster och utgifter.