

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Beredning och verkställande av avvecklingen av flitfällor

I revisionen utreddes hur man med olika lagstiftningsåtgärder har kunnat avveckla flitfällor i anslutning till social trygghet, utsökning och beskattning. I revisionen behandlades skillnader i beskattningen av arbetsinkomster och utkomstskydd för arbetslösa samt den helhet som beskattningen och den sociala tryggheten bildar som incitament för sysselsättning. Dessutom samlades information in om i vilken mån människor känner till incitamenten i beskattningen av arbetsinkomster och ifall de som får utkomstskydd för arbetslösa upplever att incitamenten påverkar viljan att ta emot arbete.

Flitfällor är till exempel situationer där arbetsinkomsten inte i betydande grad ökar de inkomster som förblir tillgängliga eller om sammanslagningen av arbets- och förmånsinkomster kräver särskild ansträngning av personen och eventuellt orsakar avbrott i inkomsterna. Personen är inte heller nödvändigtvis medveten om hur arbets- och förmånsinkomsterna kan kombineras eller hur sammanslagningen påverkar de tillgängliga inkomsterna.

TVå ändringar som gjorts i lagen om utkomstskydd för arbetslösa granskades för att se hur de lyckats. Den ena ändringen syftade till att underlätta samordningen av förvärvsinkomster och utkomstskydd för arbetslösa och den andra till att öka incitamenten för arbetslösa arbets sökande att inleda företagsverksamhet. Utöver detta granskades en lagändring i utsökningsbalken som gällde rätten att skjuta upp inledandet av utmätning av lön. I granskningen utreddes hur ändamålsenlig uppskovsrätten är för att öka arbetsutbudet bland långtidsarbetslösa utsökningsgäldenärer.

Beslut för att inleda en revision fattades på grund av att flera regeringar har haft som mål att öka incitamenten för arbete genom beskattning, social trygghet och utsökning. Granskningen är aktuell eftersom olika incitament och flitfällor även står i centrum för arbetet i det parlamentariska utskott som bereder reformen av den sociala tryggheten.

Genom granskningen producerar man ny information om metoder för att avveckla arbetslöshets-, inkomst-, byråkrati- och informationsfällor. Lagstiftningsåtgärdernas effekt på sysselsättningen kunde inte klargöras i revisionen. Man drog dock slutsatser om hur väl åtgärderna lyckades och om förutsättningarna för att avveckla olika flitfällor, utifrån vilka man kan bedöma deras betydelse för sysselsättningen.

## Fördröjningarna i utbetalningen av jämkade arbetslöshetsförmåner har förkortats och minskat, men överlappningen av intjänande- och utbetalningsprinciperna utgör ett problem

Jämknings- och utbetalningsprinciperna förnyades från jämkning enligt intjänandeprincipen (dvs. enligt tidpunkten för intjänande av inkomsten) till utbetalningsprincipen, vilket har minskat och förkortat fördröjningarna i utbetalningen av förmånerna. Reformen har haft en större inverkan på jämkningen av arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen än på de inkomstrelaterade arbetslöshetsförmånerna. Även om jämkningen i huvudsak blev utbetalningsbaserad avgörs en del av jämkningssituationerna fortfarande enligt intjänandeprincipen. En granskning enligt intjänandeprincipen förutsätts dessutom av uppföljningen av att arbetsvillkoret uppfylls och arbetstidskontrollen som påverkar beviljandet av jämkad förmån.

Överlappningen av utbetalnings- och intjänandeprinciperna ökar det administrativa arbetet vid verkställandet, orsakar komplicerade tolkningssituationer och gör systemet svårbegripligt för klienterna. Enligt Statens revisionsverk skulle det vara viktigt att bedöma i hur stor utsträckning verkställandet av utkomstskyddet för arbetslösa enligt utbetalningsprincipen kunde förtydligas eller breddas. Detta skulle också förbättra inkomstregistrets användbarhet.

## Tröskeln att inleda företagsverksamhet med arbetslöshetsförmån har blivit lägre, men bedömningen av om verksamheten är en huvudsyssla eller bisyssla är fortfarande oklar

Ändringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa har gjort det lättare att inleda företagsverksamhet med arbetslöshetsförmån. I och med ändringen sköts bedömningen av om företagsverksamheten är en huvudsyssla eller bisyssla upp till fyra månader efter att företagsverksamheten inletts. Detta har sänkt tröskeln att pröva på att bedriva företagsverksamhet. Detta har även ökat de ekonomiska incitamenten för att starta företagsverksamhet, eftersom rätten till arbetslöshetsförmån kvarstår under de fyra första månaderna, även om företagsverksamheten utövas som huvudsyssla.

Utgående från granskningen har det grundläggande problemet i samordningen av arbetslöshetsförmånen och företagsverksamheten dock kvarstått, eftersom kriterierna för bedömningen av om det är fråga om huvud- eller bisyssla fortfarande är otydliga. Besluten om ifall det är fråga om huvud- eller bisyssla varierar avsevärt mellan olika arbets- och näringsbyråer, varvid bedömningen av rätten till utkomstskydd för arbetslösa för en klient som överväger företagsverksamhet inte förverkligas på samma sätt i hela landet. Även om incitamenten för att inleda företagsverksamhet ökade, kan oklarheten i bedömningen av om det är fråga om huvudsyssla eller bisyssla fortfarande orsaka osäkerhet för den som överväger att inleda företagsverksamhet.

## En stor del av ansökningarna om uppskov med utmätning av lön avslås

Genom reformen i utsökningsbalken strävade man efter att öka incitamenten för utsökningsgäldenärernas sysselsättning genom att föreskriva om rätten att skjuta upp utmätning av lön till långtidsarbetslösa gäldenärer. Ett villkor för uppskov är att personen när hen sysselsätts omfattas av inkomstgränsutmätning och har fått arbetslöshetsförmån för minst 258 dagar. Uppskov kan beviljas för högst sex månader.

Enligt granskningen har rätt till uppskov ansökts till ungefär det belopp som uppskattades i beredningsskedet. En betydande del av ansökningarna avslås dock. Detta förklaras sannolikt av att lagstiftningen passar dåligt ihop med verkställandet av utsökningen, kriterierna är oklara för de sökande och det är svårt att uppskatta de nettoinkomster som ska beaktas i utsökningen.

I praktiken sker dock uppskovet ofta automatiskt, eftersom informationen om sysselsättning når utsökningsmyndigheterna med fördröjning. Vid beredningen av de reformer av utsökningsbalken som syftar till att öka incitamenten för gäldenärernas sysselsättning bör man noggrant beakta de praktiska processerna för utmätning av periodiska inkomster.

## Mottagarna av utkomstskydd för arbetslösa upplever inte att en strängare beskattning av utkomstskyddet för arbetslösa jämfört med beskattningen av arbetsinkomster skulle påverka viljan att ta emot arbete

Beskattningen av utkomstskyddet för arbetslösa är betydligt strängare än beskattningen av arbetsinkomster. Detta beror i första hand på arbetsinkomstsvdraget, som görs automatiskt från arbetsinkomstskatter. En grund för den strängare beskattningen av utkomstskyddet för arbetslösa är att den lättare beskattningen av arbetsinkomsterna ska sporra till att övergå från arbetslöshet till sysselsättning.

Utgående från enkätmaterial som samlats in i revisionen som en del av Statistikcentralens arbetskraftsundersökning känner inte människorna särskilt väl till skillnaden mellan beskattningen av utkomstskyddet för arbetslösa och arbetsinkomster. Mottagarna av utkomstskydd för arbetslösa upplever att skillnaden i beskattningen inte påverkar viljan att ta emot arbete. Enligt enkäten upplever dock över hälften av de arbetslösa och personer som står utanför arbetskraften som får utkomstskydd för arbetslösa att de noggrant eller ganska noggrant kan bedöma hur sysselsättningen påverkar de inkomster de har tillgängliga.

Ekonomiska incitament kan antas påverka människors val bättre ju bättre de identifieras. En noggrann bedömning kunde underlättas av en lättanvänd räknare som skulle beakta alla delområden som påverkar de ekonomiska incitamenten. I granskningen konstaterades indikationer på att arbetsinkomstsvdraget som incitament till sysselsättning är en dyr åtgärd med tanke på statsfinanserna. Den stränga beskattningen av utkomstskyddet för arbetslösa kan å sin sida öka behovet av utkomststöd.

## Revisionsverkets rekommendationer

Social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet bör

- fästa särskild uppmärksamhet vid processerna för verkställandet av lagstiftningen samt utnyttja sakkunskapen om verkställandet på ett heltäckande sätt i beredningen av reformer av lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa, med vilka man syftar till att främja incitamenten för sysselsättning och inledande av företagsverksamhet. På så sätt skulle verkställandet av lagstiftningen göras smidigare, vilket kunde minska risken för byråkrati- och informationsfällor.

Justitieministeriet bör

- i utvecklingen av flitfällor i samband med utsköningsskuld utveckla lösningar som gör det snabbare att bli av med skulden.
- på ett heltäckande sätt beakta hur utsköningen verkställs när det bereder reformer som påverkar utmätningen av periodiska inkomster och på så sätt sträva efter att säkerställa att utmätningen är så tydlig och begriplig som möjligt ur gäldenärens synvinkel.

Statsrådet bör

- i beredningen av reformen av den sociala tryggheten fästa särskild uppmärksamhet förutom vid arbetslöshets- och inkomstfällor även vid byråkrati- och informationsfällor och eventuella överlappningar av olika flitfällor.
- säkerställa att de ansvariga ministerierna och de ämbetsverk som lyder under dem i samband med reformer som gäller incitament för social trygghet och beskattning ser till att de centrala målgrupperna får tillräcklig information om reformernas effekter.