

Sammanfattning

Det finns flera grundläggande motiv för att eftersträva hög sysselsättning. Att arbeta innebär högre inkomster och att fler behov kan tillfredsställas. De flesta i arbetsför ålder upplever dessutom arbete som meningsfullt i sig. Hög sysselsättning kan antas bidra till ökad social sammanhållning och är central för att finansiera en generös välfärdsstat. Sysselsättningspolitiska mål kan därför ses som *intermediära* mål för att uppnå *överordnade* välfärds mål.

Fördelar med kvantitativa mål

Kvantitativa sysselsättningspolitiska mål är *åtaganden* som syftar till att öka drivkrafterna att nå hög sysselsättning. Målen skapar tydliga riktmärken att utvärdera sysselsättningspolitiken mot. Anseendekostnaden som det innebär att inte nå uppställda mål kan stärka trycket på en regering att nå resultat.

Det kan finnas flera skäl till att en regering inte uppnår hög sysselsättning. Den ekonomiska politiken bedrivs kanske på ett *ineffektivt* sätt. Det kan vara möjligt att genom mer effektiv politik öka sysselsättningen utan att ge avkall på andra mål. Det är också möjligt att en regering finner att dess samlade politik tar för mycket hänsyn till andra överväganden än de sysselsättningspolitiska när den förs *diskretionärt* utan åtaganden om att uppnå bestämda sysselsättningsmål. Dessa andra överväganden kan till exempel vara social, budget- eller intressepolitiska. Obalansen kan bero på att *kortsiktiga* effekter tillmäts alltför stor vikt i förhållande till mer långsiktiga. Så till exempel uppstår fördelarna av mer generös ersättning till arbetslösa i form av ökade inkomster för dem omedelbart, medan nackdelarna i form av högre arbetslöshet kommer längre fram i tiden.

Positiva effekter av sysselsättningspolitiken kan också vara *mindre påtagliga* (konkreta) än negativa. De negativa effekterna av exempelvis mindre generösa arbetslöshets- och andra sociala ersättningar i form av lägre inkomster för icke sysselsatta är ”säkra” och lätta att beräkna, medan de positiva effekterna i form av fler övergångar till sysselsättning inte lika enkelt kan ledas i bevis. Detta kan ge upphov till en *status-quo-bias* i sysselsättningspolitiken.

Risker med kvantitativa mål

Kvantitativa mål kan styra politiken mot att uppnå just målen för de mått som valts – oberoende av hur väl de senare är relaterade till de överordnade mål som man egentligen vill uppnå. Kritiken sammanfattas ibland i form av *Goodharts lag*. Den säger att ”när ett mått blir ett mål, så upphör det att vara ett bra mått”. Innebörden är att, när man försöker kontrollera ett specifikt mått på något, så förlorar det ofta sin relation till det grundläggande mål man vill nå.

Min bedömning är ändå att fördelarna med kvantitativa sysselsättningspolitiska mål överväger nackdelarna. Det gäller inte minst i det läge som kan väntas uppstå efter coronakrisen. Den leder sannolikt till en kraftig försämring av arbetsmarknadsläget. Då finns det starka skäl att stärka incitamenten för en politik som leder tillbaka till hög sysselsättning.

Kriterier för sysselsättningspolitiska mål

Man kan definiera ett antal kriterier som sysselsättningspolitiska mål bör uppfylla. De bör vara *enkla* så att de lätt förstås av media och medborgare. Ett annat krav är att de är så väldefinierade och transparenta att måluppfyllelse är *verifierbar*. Men målen ska också vara *adekvata* så att uppnående av dem även innebär uppfyllande av de överordnade mål som man egentligen är intresserad av. Tyvärr finns ofta en konflikt mellan att mål, å ena sidan, ska vara enkla och verifierbara och, å andra sidan, adekvata. En rimlig balans mellan dessa krav är viktig för att mål ska ha *legitimitet*. Det är i sin tur en förutsättning för att det ska vara förenat med en anseendekostnad att inte uppnå dem.

Meningsfulla mål kräver också att det ska gå att *verkställa* en politik som leder till att de uppfylls. Därför bör målen vara *realistiska*. Antalet mål får inte heller vara alltför stort. För många mål urholkar varje enskilt måls status och därmed anseendekostnaden av att inte uppnå det. Dessutom kan många mål göra det möjligt för en regering att ”shoppa runt” bland dem och alltid hitta något som den uppfyller. Om ekonomin befinner sig långt från målen när de formuleras, är det förstås också viktigt att tydligt ange när de ska uppnås.

Olika sysselsättningspolitiska mål

Ett antal sysselsättningspolitiska mål har antingen ställts upp eller föreslagits i Sverige.

Arbetslösheten

Mål för den faktiska arbetslösheten är enkla, väldefinierade och verifierbara. Men de är endast adekvata om det överordnade målet är att ”alla som vill och kan arbeta ska ha ett jobb” och arbetskraftsdeltagandet är stabilt. Arbetslöshetsmål är mindre adekvata om de överordnade målen är att öka inkomst- och konsumtionsnivån i samhället, bidra till bättre offentliga finanser och öka den sociala sammanhållningen.

Mål för öppen arbetslöshet av det slag som gällde 1996–2006 är särskilt problematiska, eftersom den rent mekaniskt kunde hållas nere genom att fler arbetslösa deltog i olika arbetsmarknadsprogram och därmed inte räknades in i arbetslöshetsstatistiken. Ett mål för arbetslösheten som den definieras idag i arbetskraftsundersökningarna skulle lida av delvis samma problem. Arbetssökande i praktik eller i jobb- och utvecklingsgarantin räknas som arbetslösa, men däremot inte potentiellt arbetssökande i vare sig arbetsmarknads- eller reguljär utbildning. Det senare kan skapa incitament för att expandera utbildning främst i syfte att hålla nere arbetslöshets-siffrorna. Arbetslöshetsmål kan också skapa drivkrafter för förtidspensionering.

Sysselsättningen

Om de överordnade målen för sysselsättningspolitiken har att göra med högre inkomster, arbetets värde i sig och bidragen till de offentliga finanserna, är sysselsättningsmål mer adekvata än arbetslöshetsmål. Riskerna för att målformuleringarna ska skapa incitament att förbättra den formella, men inte reella, måluppfyllelsen, är betydligt mindre. Sysselsättningsgraden kan inte hållas uppe genom placering av arbetslösa i utbildningsprogram som är ineffektiva eller genom förtidspensioneringar (men förstås genom subventionerade anställningar som kan vara mer eller mindre ändamålsenliga).

Under 2010–18 ökade sysselsättningsgraden mycket mer än arbetslösheten föll. Skillnaden förklaras av en betydande ökning av arbetskraftsdeltagandet. Det kan alltså spela stor roll för bedömningen av politikens måluppfyllelse om det är sysselsättningsgraden eller arbetslösheten som målsätts.

En viktig fråga är vilken åldersgrupp som eventuella sysselsättningsmål bör avse. Det kan vara olämpligt att inkludera yngre – särskilt gruppen 15–19 år – eftersom dessa i första hand bör utbilda sig. Om äldre över 65 år ska inkluderas eller inte beror på vilken vikt överväganden om de offentliga finanserna tillmäts i förhållande till andra hänsynstaganden. Under perioden 2001–19 hade emellertid den exakta åldersavgränsningen inte spelat så stor roll, eftersom samvariationen i sysselsättningsgrad mellan åldersgrupperna 15–74, 16–64, 20–64 och 25–64 år var mycket stor.

Sysselsättningsgraden brukar mätas med data från SCB:s arbetskraftsundersökningar. För att räknas som sysselsatt är kravet mycket lågt: en timmes arbete under mätveckan räcker. Rimligare vore att ett sysselsättningsmål formuleras utifrån ett snävare sysselsättningsbegrepp som kräver en arbetsinkomst överstigande ett inte alltför lågt tröskelvärde. Det borde vara möjligt att ta fram ett sådant sysselsättningsmått löpande under året utifrån arbetsgivarnas månatliga kontrolluppgifter till Skatteverket.

En fråga är om ett mål för sysselsättningsgraden bör avse den faktiska eller den långsiktigt hållbara nivån. Alliansregeringens sysselsättningsmål 2006–14 var att öka den senare. En sådan formulering kan vara adekvat när låg sysselsättning främst beror på dåligt fungerande arbets- och produktmarknader och därför bör åtgärdas genom strukturella reformer. Men en nackdel med ett sådant mål är

att den långsiktigt hållbara sysselsättningen kan beräknas på många olika sätt och att måluppfyllelse därför är svår att verifiera.

Det är troligt att sysselsättningen efter den akuta coronakrisen kommer att vara låg, till stor del beroende på otillräcklig efterfrågan i ekonomin. Det talar för att eventuella sysselsättningsmål i den situationen bör avse den faktiska sysselsättningen.

Antalet arbetade timmar per person

En annan möjlighet är ett mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen (hela eller i arbetsför ålder). Antalet arbetade timmar beror inte bara på antalet sysselsatta utan också på hur stor andel av de sysselsatta som verkligen är i arbete (och inte till exempel sjuk-skrivna, föräldralediga eller på semester) och på dessas arbetstid.

Ett mål för arbetade timmar per person är enkelt och verifierbart. Om det överordnade målet är att bidra till goda offentliga finanser är det mer adekvat än sysselsättningsgraden eftersom de offentliga finanserna är mer relaterade till det totala antalet arbetade timmar än till sysselsättningen. Det är mer adekvat att mäta antalet timmar i förhållande till *hela* befolkningen än till bara den i arbetsför ålder, eftersom den offentligfinansiella situationen också påverkas av den senare gruppens befolkningsandel. Men ett timmål har nackdelen att förändringar av andelen av de sysselsatta som är i arbete och av dessas arbetstid påverkar måluppfyllelsen lika mycket som förändringar av sysselsättningsgraden trots att välfärdseffekterna i många avseenden skiljer sig åt.

Under de senaste 15 åren har antalet arbetade timmar per person i befolkningen och sysselsättningsgraden i åldersgruppen 15–74 år samvarierat ganska väl, men inte perfekt. Svängningarna i arbetade timmar har varit större.

Förslag om målformuleringar

Om coronakrisen leder till ett kraftigt försämrat arbetsmarknadsläge kan det, när en mer definitiv återhämtningsfas inleds, vara lämpligt att regering och riksdag formulerar nya kvantitativa sysselsättningspolitiska mål för att stärka incitamenten för en ambitiös sysselsättningspolitik.

Krisen kommer sannolikt att innebära en kraftigt ökad stats-skuldkvot. Det kommer att finnas ett behov av att minska den för att bygga upp finanspolitiska buffertar inför både förutsedda framtida utvecklingsförlopp (en åldrande befolkning) och oförutsedda sådana (nya pandemier?). Kvantitativa offentligfinansiella mål kommer att tillmätas stor betydelse. Det stärker argumenten för kvantitativa mål även för den faktiska arbetsmarknadsutvecklingen. För det första kan kvantitativa arbetsmarknadsmål *balansera* de offentligfinansiella målen och därmed bidra till att man tar tillräcklig hänsyn till finanspolitikens effekter på efterfrågan. För det andra kan kvantitativa sysselsättningspolitiska mål *understödja* de offentligfinansiella målen genom att stärka incitamenten för *strukturella reformer* som skapar sysselsättning och därför bidra till bättre offentliga finanser.

Min rekommendation är att *två huvudmål* ställs upp. Det ena målet bör avse *sysselsättningsgraden* för förslagsvis 20–68-åringar. Yngre innefattas inte eftersom de bör gå i skolan. 68 år är gränsen för avgångsskyldighet då anställda kan sägas upp av åldersskäl. Det andra huvudmålet bör avse *arbetade timmar per person i hela befolkningen*. Detta mål motiveras av behovet av starka offentliga finanser som mer hänger samman med det totala antalet arbetade timmar per person än med sysselsättningsgraden.

Med de ovan angivna två målen skulle sysselsättningsgraden kunna mätas med SCB:s AKU-data. Timmålet kan kompensera för den generösa AKU-definitionen av sysselsättning som innebär att en timmes arbete under undersökningsveckan räcker för att räknas som sysselsatt. Men det kan också vara motiverat med en snävare definition av sysselsättning enligt vilken arbetsinkomsten måste överstiga en inte alltför låg tröskelnivå. Det kräver att ny typ av löpande sysselsättningsstatistik tas fram baserad på arbetsgivarnas månatliga kontrolluppgifter till Skatteverket. Med ett sådant striktare krav på vad som ska räknas som sysselsättning, skulle eventuellt ett mål för sysselsättningsgraden kunna räcka som enda sysselsättningspolitiska huvudmål.

Huvudmålen (eller huvudmålet) för sysselsättningspolitiken kan kompletteras med några få *disaggregerade delmål*, till exempel för långtidsarbetslösheten och skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Motiveringen är såväl fördelnings- och sociala sammanhållningsskäl som att det är centralt med mindre

långtidsarbetslöshet och högre sysselsättning bland utrikes födda för att nå huvudmålen.

Samtidigt bör riskerna för att kvantitativa mål kan snedvrída politiken tas på allvar. Därför bör uppföljningen av de siffermässiga målen kompletteras med analyser av ett stort antal dimensioner av arbetsmarknadsutvecklingen för att säkerställa att strävanden att nå de kvantitativa målen inte leder till en oförmånlig utveckling i andra avseenden. Med ett mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen behöver också förändringar i denna variabel dekomponeras så att man förstår vad de beror på. Den här typen av analyser bör regelbundet göras i Finansdepartementet, men också av andra institutioner som Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet.

Kompletterande uppföljningar av olika indikatorer på arbetsmarknadsutvecklingen kommer också att vara av stor vikt om vi får en utdragen övergångsfas i coronakrisen, med ned- och uppväxlingar av den ekonomiska aktiviteten beroende på variationer i smittutvecklingen, innan ekonomin kan omstarta mer definitivt. I en sådan övergångssituation kan normala samband mellan sysselsättningsgrad, arbetade timmar, andel i arbete och bidragsberoende rubbas av stora variationer i till exempel sjukskrivningar och korttidspermitteringar. Under sådana förhållanden är inte kvantitativa sysselsättningspolitiska mål meningsfulla. Sådana mål bör formuleras först när vi är mer definitivt igenom coronakrisen. Det är också först då som det blir meningsfullt att diskutera exakta målnivåer.