

Så här borde Löfven formulera målen för sysselsättningspolitiken

Dagens Nyheter den 21 september 2020

Hög sysselsättning brukar ses som den ekonomiska politikens främsta mål. För den enskilda individen innebär arbete försörjning, meningsfull aktivitet och delaktighet i en större gemenskap. För samhället bidrar många i sysselsättning till social sammanhållning och välfärdsstatens finansiering.

Hur formuleras de sysselsättningspolitiska målen bäst? Jag har analyserat det i en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). En huvudfråga är om målen bör vara allmänt hållna eller kvantitativa, det vill säga siffermässigt preciserade. Båda typerna av mål har använts i Sverige.

Länge tillämpades den ambitiösa, men oprecisa, målformuleringen full sysselsättning. Göran Perssons regering formulerade de kvantitativa målen 4 procents öppen arbetslöshet och 80 procents reguljär sysselsättningsgrad för åldersgruppen 20–64 år. Alliansregeringens mål var att öka den varaktiga sysselsättningen, alltså sysselsättningen i en normalkonjunktur. S–Mp-regeringen hade fram till januariavtalet som mål att uppnå EU:s lägsta arbetslöshet. I dag finns bara ett allmänt mål om hög sysselsättning.

Det finns andra kvantitativa ekonomiskpolitiska mål: budgetpolitikens överskottsmål och penningpolitikens inflationsmål. Vi har också siffersatta klimatmål. Tanken är att de ska utgöra åtaganden som stärker drivkrafterna för en bra politik. Målen är riktmärken som det ska finnas en anseendekostnad av att inte nå.

På analogt sätt kan siffersatta sysselsättningspolitiska mål ses som åtaganden vilka stärker en regerings drivkrafter att verkligen uppnå hög sysselsättning. Det kan ske på olika sätt. Politiken kan bli allmänt mer effektiv så att sysselsättningen ökar utan att man behöver ge avkall på andra mål. Ännu viktigare är förmodligen att högre prioritet ges åt sysselsättningspolitiska överväganden i förhållande till social-, budget- och intressepolitiska hänsyn.

Kvantitativa mål ska vara väldefinierade så att man kan veta om målet är uppnått. Samtidigt bör de vara enkla. Det är en förutsättning för att medborgarna ska förstå dem och därmed för att det ska uppstå ett opinionstryck på en regering att uppfylla dem. Målen bör vidare vara adekvata så att de speglar det man verkligen vill åstadkomma. Slutligen måste det vara möjligt att verkställa en politik som leder till att de nås.

Flera tidigare sysselsättningspolitiska mål har inte uppfyllt dessa kriterier:

- Göran Persson-regeringens arbetslöshetsmål var inte adekvat. Det kunde uppnås rent mekaniskt genom fler placeringar i arbetsmarknadsprogram där deltagarna inte räknades som arbetslösa.

- Det var omöjligt att verifiera om alliansregeringen uppnådde sitt mål om ökad varaktig sysselsättning, eftersom denna kan beräknas på många olika sätt.
- Inte heller målet om EU:s lägsta arbetslöshet var adekvat: välfärdskostnaden av hög arbetslöshet i Sverige har inget att göra med arbetslösheten i andra länder. Dessutom har en svensk regering dålig kontroll över måluppfyllelsen som ju också beror på utvecklingen i andra länder.

Jag föreslår två huvudmål för sysselsättningspolitiken:

- Ett mål för den faktiska sysselsättningsgraden för 20–68-åringar. 20-årsgränsen motiveras av att yngre personer bör gå i skolan, 68-årsgränsen av att lagen om anställningsskydd då slutar gälla.
- Ett mål för antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Skälet för detta mål är att de offentliga finanserna beror mer på den totala arbetsvolymen i befolkningen än på hur många som är sysselsatta.

Definitionen av sysselsättning i SCB:s arbetskraftsundersökningar är generös: en timmes arbete under mätveckan räcker för att en person ska ses som sysselsatt. Det finns starka skäl för en snävare definition enligt vilken inkomsten från sysselsättning måste överstiga en viss nivå. Löpande sådan statistik är möjlig att ta fram från de månatliga individuella kontrolluppgifter som arbetsgivare numera lämnar till Skatteverket.

Mål för det faktiska arbetsmarknadsläget ger incitament att använda finanspolitiska stimulanser för att nå dem. Det är önskvärt i en situation med svag efterfrågan men problematiskt om låg sysselsättning beror på en dåligt fungerande arbetsmarknad som bäst motverkas genom strukturella reformer. Det motiverar kompletterande delmål för variabler som är relaterade till den varaktiga sysselsättningen. Mål även för långtidsarbetslösheten och skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda kan vara lämpliga.

Kvantitativa mål innebär samtidigt en risk för att politiken fokuserar för mycket på just de valda måtten och inte på de överordnade mål man eftersträvar. Därför behövs också en fortlöpande analys av många olika dimensioner av arbetsmarknadsutvecklingen för att säkerställa att politiken inte snedvrids. Finanspolitiska rådet kunde få en sådan granskningsuppgift.

Coronakrisen innebär en kraftig försämring av arbetsmarknadsläget. Det gör det ännu viktigare än tidigare att ställa upp tydliga sysselsättningspolitiska mål. Men det bör ske först när vi är igenom den akuta pandemin och dess konsekvenser för arbetsmarknaden kan överblickas.

Lars Calmfors